



**PREMIÈRE  
MINISTRE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**TEXTE SOUMIS À LA DÉLIBÉRATION  
DU CONSEIL DES MINISTRES**

# **ÉTUDE D'IMPACT**

## **PROJET DE LOI**

**relatif à l'accélération et à la simplification de la rénovation de  
l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement**

NOR : TREL2329162L/Bleue-1

11 décembre 2023

# TABLE DES MATIÈRES

<b>TABLE DES MATIÈRES</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b>	<b>4</b>
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	13
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	16
TABLEAU DES INDICATEURS D'IMPACTS	18
CHAPITRE I <sup>ER</sup> – INTERVENTION EN AMONT D'UNE DÉGRADATION DÉFINITIVE	21
Article 1 <sup>er</sup> – Extension du régime de l'opération de restauration immobilière (ORI)	21
Article 2 – Emprunt global collectif pour le financement de travaux dans les immeubles en copropriété	32
Article 3 – Création d'une procédure d'expropriation des immeubles dégradés à titre remédiable	49
Article 4 – Insaisissabilité des sommes versées à la caisse des dépôts et consignations pour les copropriétés	62
Article 5 – Faciliter l'ouverture de la procédure de mandat <i>ad hoc</i>	72
Article 6 – Sécuriser le recours à la concession d'aménagement	83
Article 7 – Sécuriser le recours au droit de préemption urbain (DPU)	98
Article 8 – Ajout dans le registre national d'immatriculation des copropriétés des données sur les diagnostics de performance énergétique	111
Article 9 – Information des copropriétaires et des occupants de chaque immeuble sur les procédures de lutte contre l'habitat indigne en cours au sein de la copropriété	123
CHAPITRE II – ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES DE RECYCLAGE ET DE TRANSFORMATION DES COPROPRIÉTÉS ET LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT STRATÉGIQUES	129
Article 10 – Prévoir un régime de réorganisation forcée des copropriétés en redressement au sein des opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD)	129
Article 11 – Extension de la procédure de prise de possession anticipée aux opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD)	144
Article 12 – Amélioration du régime d'expropriation des immeubles insalubres ou menaçant ruine	160
Article 13 – Clarifier les éléments nécessaires à la déclaration de carence par le juge pour faciliter le recours à cette procédure par les acteurs locaux	174
Article 14 – Faciliter les procédures en matière d'urbanisme et d'environnement pour la réalisation d'opérations d'aménagement stratégiques pour le logement	187
CHAPITRE III – MESURES DIVERSES	211
Article 15 – Corrections d'erreurs de rédaction de l'ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020 relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations	211

Article 16 – Corrections légistiques de dispositions de la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 et du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique \_\_\_\_\_ 222

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

L'accroissement des difficultés des copropriétés depuis les années 1980 en fait un sujet de préoccupation majeure des politiques de l'habitat. La dégradation des immeubles en copropriété est liée à des causes multiples qui souvent se cumulent, notamment une mauvaise gestion du syndicat, la fin de cycle technique de l'immeuble qui nécessite un réinvestissement, les faibles performances thermiques de ce parc dans un contexte de hausse des prix de l'énergie, la paupérisation des propriétaires occupants (personnes âgées ou primo-accédants modestes) qui ne peuvent réinvestir dans les bâtiments pour les maintenir en état ou les mettre à niveau. A titre d'exemple, le parc construit dans les quarante années qui ont suivi la deuxième guerre mondiale est confronté à une « fin de cycle technique » et à la nécessité d'améliorer la performance énergétique des immeubles. Le réinvestissement nécessaire représenterait 40 à 70 milliards d'euros (jusqu'à 15 k€ par logement).

La loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville a mis en place les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), essentiellement tournées vers un volet incitatif à destination des propriétaires bailleurs en vue d'un conventionnement des logements.

C'est la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat qui, pour la première fois, introduit la notion de copropriété en difficulté, sans en définir les critères de caractérisation.

La période 1996-2000 voit le traitement des copropriétés en difficulté émerger en tant que politique publique. Un dispositif spécifique d'intervention est instauré par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville : le plan de sauvegarde.

La loi n° 2000-1208 solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 constitue un tournant par la mise en place de mesures préventives, la consolidation des outils curatifs et le développement de moyens financiers *ad hoc*.

Elle redéfinit les missions de l'agence nationale de l'habitat (Anah), qui devient un acteur majeur de la mise en œuvre des politiques d'aides aux copropriétés fragiles ou en difficulté.

Les années 2003-2006 vont introduire des mesures coercitives (la sécurité des immeubles collectifs à usage principale d'habitation et l'état de carence), renforcer le rôle des organismes HLM dans les processus de redressement des copropriétés en difficulté, et améliorer la gestion des copropriétés.

Dans le même temps, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales donne une assise juridique à l'action des collectivités locales impliquées dans des processus de redressement des copropriétés en leur permettant, en complément ou indépendamment des aides de l'Etat, d'apporter des aides pour la réhabilitation ou la démolition

des logements locatifs, aux opérations de rénovation urbaine incluant des interventions sur les copropriétés dégradées (article L 312-2-1 du code de la construction et de l'habitation).

La légitimité de la puissance publique à agir repose sur le droit au logement pour tous et en particulier pour les populations les plus démunies et les plus fragiles (ménages aux revenus trop faibles et/ou aléatoires, ne subsistant que de transferts sociaux, travailleurs salariés pauvres, familles monoparentales, nombreuses, étrangers en situation régulière...). Ce droit au logement pour tous est conforté par les dispositions de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable.

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a créé un nouvel outil pour faire face aux difficultés rencontrées par certaines copropriétés qui vont bien au-delà d'un simple dysfonctionnement de la gestion, les opérations de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD). Ces opérations offrent un cadre contractuel ensemble et intégrateur nécessaire pour traiter de façon coordonnée l'ensemble des difficultés observées (dysfonctionnements internes de la copropriété, problèmes urbains, sociaux ou liés au marché de l'habitat) en utilisant un large éventail d'outils. Ainsi, il est possible de prévoir dans le cadre d'une opération de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD) :

- un dispositif d'intervention immobilière et foncière, incluant des actions d'acquisition, de travaux et de portage de lots de copropriété ;
- un plan de relogement et d'accompagnement social des occupants, avec la possibilité de mobiliser directement les contingents publics, comme dans le cadre des procédures de traitement de l'habitat indigne, insalubre ou dangereux ;
- la mobilisation des dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne, mobilisation favorisée par la possibilité d'instaurer un droit de préemption urbain renforcé, avec l'obligation de joindre un rapport sur l'état du logement cédé à la déclaration d'intention d'aliéner ;
- la mise en œuvre d'actions ou d'opérations d'aménagement ;
- la possibilité d'utiliser la procédure d'administration provisoire renforcée.

La mise en œuvre des actions d'accompagnement classiques (opération programmée d'amélioration de l'habitat/OPAH, plan de sauvegarde) sont également possibles et constituent alors un volet spécifique intégré à l'opération de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD) pour cibler les efforts sur les immeubles les plus en difficulté du périmètre. Les opérations de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD) sont initiées par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'habitat.

La déclaration d'intérêt national d'une opération de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD-IN) permet l'intervention d'un établissement public foncier d'Etat qui est chargé de la conduite de l'opération et mobilise à cet effet la ressource fiscale qui lui est affectée, la taxe spéciale d'équipement, dans la limite de 5 € par habitant. Des moyens renforcés sont également

mobilisés par l'Etat dans le cadre de ces opérations (renfort des agences régionales de santé pour lutter contre l'insalubrité, renfort du tribunal de grande instance).

La loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR, a également créé le registre national d'immatriculation des copropriétés (RNIC) dans lequel les syndicats de copropriétaires doivent être immatriculés. Ce registre vise à faciliter la connaissance par les pouvoirs publics de l'état de ce parc, afin qu'ils puissent mettre en œuvre des politiques publiques destinées à prévenir la survenance de dysfonctionnements.

Dans la loi n°2028-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, plusieurs mesures ont permis d'améliorer le fonctionnement des copropriétés, et le traitement des plus dégradées (Chapitre V, notamment article 202) :

- Simplification et amélioration de la procédure d'ORCOD (Opération Requalification de copropriétés dégradées) et de l'ORCOD d'intérêt national ;
- Suppression de l'obligation de plan de sauvegarde pour déclarer l'intérêt national ;
- Prise de possession immédiate des immeubles dégradés pour accélérer le relogement des habitants des immeubles voués à la démolition ;
- Possibilité de confier le pilotage d'une opération requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national à d'autres opérateurs que les établissements publics fonciers d'État pour faciliter la mise en œuvre de ces opérations requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national sur les territoires non couverts par ces établissements publics fonciers ;
- Possibilité pour tout établissement public foncier de bénéficier du concours d'un établissement public d'aménagement dans le cadre d'une opération requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national ;
- Priorisation du relogement des ménages dans les opérations requalification de copropriétés dégradées de droit commun ;
- Intégration des ménages dans une opération requalification de copropriétés dégradées dans l'objectif de 25% d'attributions hors QPV (Quartier Politique de la Ville) ;
- Sécurisation juridique de la procédure de carence.

La loi ELAN a par ailleurs prévu plusieurs dispositions en matière d'aménagement, pour répondre notamment aux enjeux de réalisation de logements. Elle a créé les dispositifs opérationnels de :

- Projet partenarial d'aménagement (PPA) et grande opération d'urbanisme (GOU) au code de l'urbanisme (articles L. 312-1 et s.) ;
- Opérations de revitalisation des territoires (ORT) qui sont intégrées au code de la construction et de l'habitation (article L. 303-2).

Les procédures intégrées pour la mise en compatibilité de documents de planification et d'urbanisme ont été mises à jour en conséquence (article 4 de la loi – art. L. 300-6-1 du code de l'urbanisme).

La même loi (article 3) a également permis de fixer plus précisément le cadre des opérations d'intérêt national (OIN) dans le code de l'urbanisme (articles L. 102-12 et s.). Et l'intervention des établissements publics d'aménagement (EPA) de l'Etat a été facilitée en dehors de leur périmètre de compétence, dans le cadre d'une OIN ou d'une GOU (article 4 de la loi ; II et III de l'article L. 321-23 du code de l'urbanisme). Ils peuvent notamment créer des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLAIN) ou des sociétés d'économie mixte d'aménagement à opération unique (SEMOAP) à ce titre. Ils peuvent aussi en dehors du périmètre de compétence défini dans leurs statuts, conduire les études préalables à la formation des contrats de PPA et réaliser des missions de conseil et d'expertise entrant dans le cadre de leurs compétences.

Intéressant 10 millions de copropriétaires et intervenant 50 ans après la loi créant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, l'ordonnance n° 2019-1101 du 30 octobre 2019 portant réforme du droit de la copropriété poursuit l'effort de modernisation et d'adaptation du statut de la copropriété, engagé dans le cadre de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique – loi ELAN (article 215), pour améliorer la gestion des immeubles en copropriété et prévenir les contentieux. Sans remettre en cause les grands équilibres qui sous-tendent le droit de la copropriété, cette ordonnance concrétise la volonté du Gouvernement d'offrir un dispositif simplifié et mieux adapté aux spécificités de certains immeubles, tout en facilitant le processus décisionnel au sein des copropriétés. L'objectif est que la gestion des copropriétés soit facilitée, adaptée à leur taille, que les prises de décision interviennent plus rapidement et que les copropriétaires s'investissent dans la gestion de leur copropriété. Cette ordonnance doit permettre aux copropriétés d'être mieux entretenues et de répondre aux enjeux de rénovation énergétique.

Ces lois successives ont fortement contribué à renforcer et améliorer le traitement des copropriétés dégradées même si les drames importants continuent de marquer l'actualité (effondrements en centre ancien à Marseille, Lille ou Bordeaux et la dégradation des grands ensembles à Nîmes et Marseille). Les mesures législatives passées, rappelées ci-dessus, se sont concentrées sur deux axes majeurs (i) la connaissance objective du bâti par les copropriétaires et les pouvoirs publics (introduction des Diagnostic Technique Global -DTG, Projet de Plan Pluriannuel de Travaux - PPPT, Registre national d'immatriculation, suivi des impayés ...) et (ii) le développement d'une large palette de dispositifs opérationnels pour la réalisation de travaux du plus incitatif (Ma Prime Rénov' Copropriété, OPAH) au plus coercitif (travaux d'urgence, ORI, Carence ...).

Ainsi, les lois successives sont venues compléter le champ d'intervention en partant d'une logique au logement (Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat- OPAH), à la copropriété (Plan de sauvegarde), à l'incitation sur un territoire avec un volet de lutte contre

l'habitat indigne renforcé (OPAH copropriétés dégradées et OPAH renouvellement urbain) jusqu'à l'intégration des ensembles immobiliers dans des programmes d'aménagement (programme national de renouvellement urbain (PNRU) et nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) et opération de requalification des copropriétés dégradées).

L'ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020 relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations, prise sur le fondement de l'article 198 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (ELAN), est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Cette ordonnance met tout d'abord en place une nouvelle police de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations en remplacement de nombreuses procédures de police administrative spéciale utilisées en matière de lutte contre l'habitat indigne.

L'ordonnance facilite ensuite l'intervention des maires, préfets et présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour traiter les situations urgentes. Enfin, l'ordonnance simplifie les mécanismes de délégations et de transferts auprès des présidents d'EPCI des attributions respectives des préfets et maires en matière de lutte contre l'habitat indigne.

En parallèle de cette prise de conscience autour des enjeux de l'habitat privé dégradé, la question de l'impact environnemental du secteur du bâtiment fait l'objet d'évolutions substantielles encore aujourd'hui. Ainsi, l'ensemble des dispositifs précités intègrent de plus en plus les défis de sobriété foncière et de renouvellement du bâti dans un objectif de baisse des émissions de gaz à effet de serre et de réduction de la consommation énergétique.

Afin d'accompagner au mieux la structuration de l'action publique dans ce domaine, dont l'agence nationale de l'habitat reste l'acteur majeur de mise en œuvre les politiques d'aides aux copropriétés fragiles ou en difficulté, plusieurs outils de connaissance du parc de copropriété et plus largement du parc privé ont été développés. Le [rapport Braye](#) de janvier 2012 identifiait déjà l'enjeu d'une meilleure connaissance du parc en copropriété et les lacunes existantes de l'appareil statistique national pour permettre une analyse prédictive et localisée des dysfonctionnements des copropriétés.

Deux outils statistiques *ad hoc* ont donc été développés par l'État :

- le premier dès 2012, pour cerner la vulnérabilité du parc en copropriété : la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) et l'agence nationale de l'habitat ont travaillé en commun à la création d'un outil de pré-repérage des copropriétés fragiles à l'échelle de la commune, ou, pour les plus grosses communes, à celle de la section cadastrale à partir d'une exploitation particulière du fichier FILOCOM ;
- le second à partir de 2016, à la suite du rapport Braye, pour disposer d'une base de données actualisées et exhaustives de la situation des copropriétés françaises : le registre national d'immatriculation des copropriétés, qui impose désormais à toutes les

copropriétés de s'immatriculer et d'actualiser l'ensemble des données relatives à leur composition, leur état technique, et financier. Il a vocation à devenir une source privilégiée pour améliorer la connaissance des pouvoirs publics et les aider à mieux cibler leurs politiques de prévention et de lutte contre la dégradation dès lors que l'ensemble des copropriétés auront fait l'objet d'une immatriculation.

L'estimation du volume des copropriétés en difficulté et leur localisation repose donc encore largement sur l'outil statistique de pré-repérage de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature -agence nationale de l'habitat. Cet outil évalue le niveau de fragilité des copropriétés à partir d'une batterie d'indicateurs relatifs notamment aux caractéristiques des logements et des ménages qui les occupent. Chaque copropriété est évaluée puis notée de A à D, la catégorie D regroupant les copropriétés au plus fort risque potentiel de fragilité.

Sur la base des données FILOCOM 2017, le nombre de copropriétés particulièrement fragiles était de 114 253 copropriétés (1 483 433 logements), soit 19,3% du parc étudié.

Du point de vue géographique, la répartition de l'effectif cible prioritairement des régions pour lesquelles cette problématique est déjà bien identifiée, telles l'Île-de-France, Rhône-Alpes ou l'arc méditerranéen, et en leur sein des concentrations critiques sur les départements de la Seine-Saint-Denis et du Val d'Oise, ou au sein de l'agglomération Marseillaise.

A l'échelle de la France métropolitaine, 35,4% des copropriétés sont potentiellement fragiles ou présentent des signes de fragilité (+1,2 point par rapport à 2015). Cinq régions se caractérisent par des taux plus élevés que la moyenne nationale, parmi lesquelles les deux régions regroupant le plus de copropriétés (Île-de-France et Provence Alpes Côte d'Azur).

L'analyse du nombre de copropriétés classées en famille D d'un millésime à l'autre montre que globalement la progression de ce parc se poursuit : +3,1% entre 2015 et 2017, l'augmentation sur la période précédente (2011-2013) était de 6,6%. Ce sont les petites copropriétés de moins de 10 logements qui représentent les  $\frac{3}{4}$  de l'effectif des copropriétés de la famille D : si leur poids en termes de logements est moins important au regard de celles de 100 logements et plus, ces petites copropriétés constituent cependant un enjeu spécifique pour les politiques publiques. Moins « visibles », d'un abord parfois difficile, mal prises en compte par les périmètres d'intervention (Nouveau Programme de Renouvellement Urbain, Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés, Centre-bourgs, Action cœur de ville, Petites villes de demain), elles participent de la dégradation de certains quartiers des villes moyennes, des gros centres-bourgs, voire de certaines agglomérations.

Récemment, à la suite de la crise COVID et de la hausse des coûts de l'énergie, le gouvernement a mis en place un observatoire des impayés de charges et de loyer qui vise à mesurer et anticiper les difficultés des ménages dans l'entretien et la gestion courante de leurs immeubles. Ainsi une hausse des impayés de 5,76% de novembre 2022 (2,41 Mds €) à juin 2023 (2,55 Mds €) a été constatée, dont 1,26 Md€ d'impayés pour les copropriétés les plus en difficultés (copropriétés avec un taux d'impayés supérieur ou égal à 25%) soit une concentration des dettes sur seulement 56 349 copropriétés représentant 1 334 553 lots à usage d'habitations. Ce qui a entraîné une

baisse des charges pour travaux et opérations exceptionnelles de 15,65% de novembre 2022 (3,97 Mds €) à juin 2023 (3,35 Mds €).

Face à ce phénomène conséquent des copropriétés fragiles et en difficulté, avec près de 15% du parc considéré comme fragile soit plus de 1 million de logements, le Gouvernement a souhaité s'engager dans un plan d'action dont l'ambition est d'accélérer le processus de redressement des copropriétés en grande difficulté. Cela s'est traduit par le lancement en octobre 2018 du Plan Initiative Copropriétés (PIC), porté par l'agence nationale de l'habitat. Ce plan s'appuie sur une action renforcée et coordonnée de l'ensemble des partenaires nationaux et locaux pour apporter des solutions adaptées aux territoires. D'une durée de dix ans, le plan a pour objectif initial de traiter 684 copropriétés en difficulté, représentant 56 000 logements dont 128 copropriétés à transformer (près de 24 000 logements). Un partenariat financier avec l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), la Caisse des Dépôts - Banque des Territoires, Action Logement et Procivis permet de compléter la mobilisation d'un financement de 2 milliards d'euros par l'agence nationale de l'habitat pour le financement de l'ingénierie et des travaux de ce programme, pour un total de 3 milliards d'euros. La promotion et le suivi du Plan Initiative Copropriétés dans les territoires sont assurés par le biais d'instructions en lien avec les délégataires en charge de financer les différents volets du programme.

Dix-sept sites (170 copropriétés représentant près de 30 000 logements) ont été identifiés pour faire l'objet d'un suivi national, au vu des besoins d'une intervention massive et complexe visant des actions de démolition et/ou restructuration lourde de grands ensembles en copropriété (Mulhouse, Metz, Toulouse, Montpellier, Nîmes, Marseille, Evry, Aulnay/Sevran, Villepinte, Grigny, Clichy, Epinay/Seine, Argenteuil, Sarcelles, Vaulx-en-Velin, Grenoble, St Etienne-du-Rouvray).

Le plan comporte trois axes d'action :

- Transformer une copropriété en démolissant ou restructurant les immeubles. Cette gamme d'intervention vise des ensembles dont la dégradation est irrémédiable et dont le traitement doit se réaliser en cohérence avec les projets de rénovation urbaine sur ces quartiers ;
- Redresser : requalifier une offre de logement et restaurer son attractivité sur le marché de l'habitat. Cette gamme d'intervention appelle le montage d'opérations globales de redressement/réhabilitation en s'appuyant sur une offre de financement renouvelée de l'agence nationale de l'habitat (travaux d'urgence financés à 100%, bonification des aides des collectivités locales, amélioration de l'aide à la gestion, création de la gestion urbaine de proximité du parc privé) et la mise en œuvre d'un partenariat avec Procivis pour les offres de prêts adaptés aux copropriétés en difficulté ;
- Prévenir : développer la mise en place d'actions de prévention pour les copropriétés présentant des fragilités avérées et éviter qu'elles n'entrent dans une spirale de déqualification.

Au regard des éléments évoqués ci-dessus, la dégradation des copropriétés fait l'objet de nombreuses interventions publiques locales et nationales. Thématique complexe et plurielle, elle mêle les questions juridiques, urbaines, d'ingénierie, de bâti et les questions sociales. La qualité de cet habitat dans lequel vivent 40 % des français représente un défi majeur pour les pouvoirs publics. Les copropriétés dégradées représentent en effet :

- un enjeu social : l'incapacité des copropriétaires à réaliser les travaux nécessaires peut entraîner rapidement une dégradation de l'état du bâti et des situations de mal logement, situations dont les « marchands de sommeil » peuvent par ailleurs tirer parti ;
- un enjeu de sécurité publique : pour les occupants des logements bien sûr, soumis à des risques liés à leurs conditions de vie, mais également pour le voisinage (situations d'insalubrité, de péril, pouvant conduire à des effondrements d'immeubles) ;
- un enjeu de finances publiques : face à ces situations, une action des pouvoirs publics (Etat, collectivités territoriales) est attendue et indispensable pour éviter les drames humains et réhabiliter un immeuble voire un quartier dégradé. Une intervention le plus en amont possible permet souvent une intervention moins coûteuse en moyens humains et financiers, et moins longue.

Actuellement, les programmes de traitement des copropriétés dégradées et en difficultés s'étalent sur plusieurs années, entre 5 à 10 ans pour les programmes de redressement (opération programmée de l'habitat, plan de sauvegarde...), 20 ans et plus pour les programmes impliquant la transformation de grandes copropriétés au sein d'un quartier. Plus l'intervention est tardive, et plus les difficultés accumulées rendent complexe le redressement de la situation.

L'ambition du projet de loi relatif à l'accélération et la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement est donc en premier lieu de moderniser les outils à la main des collectivités territoriales et des opérateurs pour permettre une intervention le plus en amont possible. Elle vise également une simplification des procédures judiciaires et administratives. Ces deux objectifs doivent permettre de réduire le délai de redressement/traitement des copropriétés dégradées.

Par ailleurs, au même titre que les ORCOD IN, les OIN, prioritairement situées dans des territoires stratégiques, visent notamment à répondre au plus vite aux enjeux de production locale de logements, et ce en favorisant par le renouvellement urbain (par exemple de grandes friches et plus généralement d'emprises situées dans des secteurs déjà urbanisés). L'accélération de ces opérations présente un enjeu social majeur pour mieux répondre à la demande locale de logements.

De plus, le projet de loi proposé s'inscrit dans la perspective de la phase 2 du plan Initiative copropriétés (2024-2028) dont il traduit juridiquement le retour d'expérience des opérateurs et acteurs impliqués sur l'habitat dégradé dont fait partie la lutte contre l'habitat indigne. Ce projet de loi s'attache en conséquence à améliorer les dispositifs existants en faisant évoluer leurs modalités de mise en œuvre, de complétude et leur champ d'action afin de les rendre plus facilement mobilisables par les acteurs locaux et plus adaptés aux situations rencontrées.



## TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1	Extension du régime de l'opération de restauration immobilière (ORI)	Conseil national d'évaluation des normes Conseil national de l'habitat	
2	Emprunt global collectif pour le financement de travaux dans les immeubles en copropriété	Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières Conseil national d'évaluation des normes Conseil national de l'habitat Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière	
3	Création d'une procédure d'expropriation des immeubles dégradés à titre réparable	Conseil national d'évaluation des normes Conseil national de l'habitat	
4	Insaisissabilité des sommes versées à la caisse des dépôts et consignations pour les copropriétés	Conseil national d'évaluation des normes Conseil national de l'habitat	
5	Faciliter l'ouverture de la procédure de mandat <i>ad hoc</i>	Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières Conseil national d'évaluation des normes Conseil national de l'habitat	
6	Sécuriser le recours à la concession d'aménagement	Conseil national d'évaluation des normes Conseil national de l'habitat	
7	Sécuriser le recours au droit de préemption urbain (DPU)	Conseil national d'évaluation des normes Conseil national de l'habitat	
8	Ajout dans le registre national d'immatriculation des copropriétés des données sur	Conseil national d'évaluation des normes Conseil national de l'habitat	

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
	les diagnostics de performance énergétique		
9	Information des copropriétaires et des occupants de chaque immeuble sur les procédures de lutte contre l'habitat indigne en cours au sein de la copropriété	Conseil national d'évaluation des normes Conseil national de l'habitat	
10	Prévoir un régime de réorganisation forcée des copropriétés en redressement au sein des opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD)	Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières Conseil national d'évaluation des normes Conseil national de l'habitat	
11	Extension de la procédure de prise de possession anticipée aux opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD)	Conseil national d'évaluation des normes Conseil national de l'habitat	
12	Amélioration du régime d'expropriation des immeubles insalubres ou menaçant ruine	Conseil national d'évaluation des normes Conseil national de l'habitat	
13	Clarifier les éléments nécessaires à la déclaration de carence par le juge pour faciliter le recours à cette procédure par les acteurs locaux	Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières Conseil national d'évaluation des normes Conseil national de l'habitat	
14	Faciliter les procédures en matière d'urbanisme et d'environnement pour la réalisation d'opérations d'aménagement stratégiques pour le logement	Conseil national d'évaluation des normes	Conseil national de l'habitat
15	Corrections d'erreurs de rédaction dans l'ordonnance n°2020-1144 du 16 septembre 2020 relative à l'harmonisation et à la simplification des	Conseil national d'évaluation des normes Conseil national de l'habitat	

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
	polices des immeubles, locaux et installations		
16	Corrections légistiques de dispositions de la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 et du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique	Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières Conseil national d'évaluation des normes Conseil national de l'habitat	
17	Ratification de diverses ordonnances		

## TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1	Extension du régime de l'opération de restauration immobilière (ORI)	Néant	Sans objet
2	Emprunt global collectif pour le financement de travaux dans les immeubles en copropriété	Décret en Conseil d'Etat pour modifier le décret n°67-223 du 17 mars 1967	DGALN/DHUP
3	Création d'une procédure d'expropriation des immeubles dégradés à titre réparable	Néant	Sans objet
4	Insaisissabilité des sommes versées à la caisse des dépôts et consignations pour les copropriétés	Néant	Sans objet
5	Faciliter l'ouverture de la procédure de mandat <i>ad hoc</i>	Néant	Sans objet
6	Sécuriser le recours à la concession d'aménagement	Néant	Sans objet
7	Sécuriser le recours au droit de préemption urbain (DPU)	Néant	Sans objet
8	Ajout dans le registre national d'immatriculation des copropriétés des données sur les diagnostics de performance énergétique	Décret en Conseil d'Etat	DGALN/DHUP
9	Information des copropriétaires et des occupants de chaque immeuble sur les procédures de lutte contre l'habitat indigne en cours au sein de la copropriété	Décret en Conseil d'Etat pour modifier le décret n°67-223 du 17 mars 1967	DGALN/DHUP
10	Prévoir un régime de réorganisation forcée des copropriétés en redressement au sein des opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD)	Néant	Sans objet

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
11	Extension de la procédure de prise de possession anticipée aux opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD)	Néant	Sans objet
12	Amélioration du régime d'expropriation des immeubles insalubres ou menaçant ruine	Néant	Sans objet
13	Clarifier les éléments nécessaires à la déclaration de carence par le juge pour faciliter le recours à cette procédure par les acteurs locaux	Néant	Sans objet
14	Faciliter les procédures en matière d'urbanisme et d'environnement pour la réalisation d'opérations d'aménagement stratégiques pour le logement	Néant	Sans objet
15	Corrections d'erreurs de rédaction dans l'ordonnance n°2020-1144 du 16 septembre 2020 relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations	Néant	Sans objet
16	Corrections légistiques de dispositions de la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 et du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique	Néant	Sans objet
17	Ratification de diverses ordonnances	Néant	Sans objet

## TABLEAU DES INDICATEURS D'IMPACTS

Indicateur	Objectif et modalités de l'indicateur	Objectif visé (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel de l'évaluation (période ou année)	Identification et objectif des dispositions concernées
<p style="text-align: center;">1</p> <p>Suivi et maîtrise des impayés en copropriété</p>	<p>Cet indicateur vise à mesurer le nombre de copropriétés faisant face à des impayés supérieurs à 25%, afin d'évaluer la dégradation de la situation financière du parc.</p> <p>Par ce biais, il s'agit d'identifier le déploiement des mesures de prévention et de sensibilisation des copropriétaires.</p>	<p>Réduction du montant des impayés en € constants</p>	<p>2027, mis à jour par l'Anah</p>	<p>Article 5 : déploiement du mandat <i>ad hoc</i> comme moyen de réduction des impayés</p> <p>Article 8 : amélioration des dispositifs de repérage des copropriétés en difficultés par les collectivités</p>
<p style="text-align: center;">2</p> <p>Pourcentage de copropriétés en difficulté couvertes par un dispositif opérationnel</p>	<p>L'indicateur proposé doit permettre d'évaluer l'adéquation entre les dispositifs opérationnels portés par la puissance publique aux situations rencontrées. Un des objectifs du présent projet de loi est d'accélérer leur déploiement et sécuriser leur mobilisation par les acteurs locaux.</p> <p>Une amélioration du taux de couverture des copropriétés en difficulté par un dispositif opérationnel doit permettre de réduire le recours à des procédures plus lourdes et plus onéreuses.</p>	<p style="text-align: center;">80%</p>	<p>Premier semestre 2025, puis actualisation annuelle par l'Anah</p>	<p>Cet indicateur permettra plus particulièrement d'évaluer les articles ayant trait aux dispositifs opérationnels, à savoir les ORI, OPAH, ORCOD et la procédure de carence, traités respectivement dans les articles 1, 3, 6, 10, 11 et 13.</p>
<p style="text-align: center;">3</p> <p>Nombre de situation d'insalubrité réparable et</p>	<p>L'accélération des procédures prévues au sein du projet de loi doit permettre une amélioration plus rapide des conditions de vie des occupants. Elle se traduit</p>	<p>Nombre d'arrêtés réparables en stock depuis plus de 3 ans :</p>	<p>2025, puis mise à jour annuelle par le PNLHI</p>	

<p>irréversible en cours de traitement</p>	<p>également par une durée de mise en œuvre moins longue pour les dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne.</p> <p>Cette accélération vise à la fois la réalisation de travaux nécessaires à la mise en sécurité des occupants, et le cas échéant les expropriations prévues en cas de non réalisation par les propriétaires.</p>	<p>1% des arrêtés révisibles en stock</p>		<p>Cet indicateur permettra de mesurer l'accélération des dispositifs, en conséquence des évolutions prévues aux articles 3 et 12</p>
<p>4</p> <p>Avancement du Plan Initiative Copropriétés</p>	<p>Le présent projet de loi doit permettre d'accélérer la réalisation de la phase opérationnelle du programme porté par l'Anah, impliquant l'ensemble des acteurs.</p> <p>Cette accélération doit se traduire par une atteinte des objectifs macro-économiques du programme, à la fois sur les volets financier et physique par la réalisation de travaux aidés.</p>	<p>Pourcentage de logements traités et de financement payés au regard des objectifs initiaux du programme :</p> <p>Cible en nombre de logements : 88 000</p> <p>Cible en montant financier : 3Mds€</p>	<p>Deuxième trimestre 2024, puis mise à jour annuelle jusque 2028, date de fin du programme :</p>	
<p>5</p> <p>Mise en œuvre de programmes à l'échelle des quartiers pour le traitement des grands ensembles de copropriétés dégradées</p>	<p>Le traitement des grands ensembles de copropriétés dégradées (dont les plus grands peuvent compter plus de 1 000 logements) passe nécessairement par le déploiement d'une action à l'échelle d'un ou de plusieurs quartiers. Pour la plupart, ces grands ensembles sont concernés par le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU). Pour autant, la spécificité de ces ensembles privés nécessite la mise en œuvre d'outils dédiés dont l'opérationnalité est améliorée par le présent projet de loi.</p>	<p>Nombre d'opération de requalification des copropriétés dégradées contractualisées :</p> <p>Perspective de 20 ORCOD (ORCOD de droit commun et ORCOD IN) d'ici 2028, fin du plan initiative copropriétés (PIC).</p>	<p>Mise à jour annuelle à compter du deuxième trimestre 2024</p>	

	<p>Les Opérations de Requalification des copropriétés Dégradées (ORCOD) sont l'outil adapté pour ce type d'interventions. Elles permettent d'associer l'ensemble des partenaires autour d'un programme faisant l'objet d'une convention d'engagement et permettant la mise en place de procédures adaptées, qui ont fait l'objet d'une modernisation dans le présent projet de loi.</p>			
--	---	--	--	--

## **CHAPITRE I<sup>ER</sup> – INTERVENTION EN AMONT D’UNE DÉGRADATION DÉFINITIVE**

### **Article 1<sup>er</sup> – Extension du régime de l’opération de restauration immobilière (ORI)**

#### **1. ÉTAT DES LIEUX**

##### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

L’Opération de Restauration Immobilière (ORI) est une procédure prévue par l’article L. 313-4 du code de l’urbanisme qui consiste « en des travaux de remise en état, d’amélioration de l’habitat, comprenant l’aménagement, y compris par démolition, d’accès aux services de secours ou d’évacuation des personnes au regard du risque incendie, de modernisation ou de démolition ayant pour objet ou pour effet la transformation des conditions d’habitabilité d’un immeuble ou d’un ensemble d’immeubles ».

Ce dispositif est généralement engagé par les collectivités locales lorsque les conditions d’habitabilité des logements sont en cause. La loi prévoit aussi qu’il puisse être engagé par un ou plusieurs propriétaires, groupés ou non en association syndicale.

Les collectivités locales peuvent alors imposer aux propriétaires concernés un programme de travaux adapté à la situation. En cas de non réalisation des travaux, la collectivité peut engager une procédure d’acquisition par voie amiable, dans les conditions prévues aux articles L. 1111-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques, par l’intermédiaire d’un opérateur immobilier (bailleur social, société d’économie mixte, association...) qui accompagne la mise en œuvre du programme de travaux ou par voie d’expropriation, dans les conditions fixées par le code de l’expropriation pour cause d’utilité publique, en application de la déclaration d’utilité publique concernant les travaux telle que prévue à l’article L. 313-4-1 du code de l’urbanisme.

Toutefois ce dispositif, initialement pensé pour les actions menées dans les centres anciens (aujourd’hui, principalement dans les opérations de revitalisation des territoires), reste limité dans sa finalité car il permet seulement de traiter les situations les plus dégradées (lorsque les conditions d’habitabilité des logements sont en cause), ce qui conduit souvent en pratique à ne pas pouvoir mobiliser cet outil pour les situations sérieuses mais non encore critiques. C’est notamment le cas dans des immeubles de grande hauteur, mais plus généralement dans le cas des grands ensembles construits dans les années 60 et 70 qui arrivent en fin de cycle.

La mesure proposée s’inscrit dans le cadre du premier alinéa de l’article L.313-4 du code de l’urbanisme, c’est-à-dire dans la mise en œuvre d’une déclaration d’utilité publique (DUP), à

l'exclusion du plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) approuvé, dont la situation est prévue à l'alinéa 2. Ce plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) est un document d'urbanisme, et s'inscrit dans une démarche globale croisant les préoccupations patrimoniales et le traitement des besoins liés au fonctionnement et à l'évolution de l'ensemble urbain.

## 1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

En droit français, la propriété est protégée par les articles 2 et 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC). L'article 17 énonce que nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel assure une protection de la propriété privée différenciée selon que l'atteinte en cause constitue une privation du droit de propriété ou une limitation des conditions de son exercice.

Le Conseil constitutionnel juge que « la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la DDHC ; qu'aux termes de son article 17 : *« La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité » ; qu'en l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi ».*

Il en résulte une distinction entre les mesures qui relèvent de l'article 17 de la DDHC, lesquelles doivent être justifiées par une nécessité publique légalement constatée et doivent comporter une juste et préalable indemnité, et celles qui doivent respecter les dispositions de l'article 2, qui exige que soient démontrés un motif d'intérêt général et le caractère proportionné de l'atteinte à l'objectif poursuivi<sup>1</sup>.

L'expropriation n'est possible que lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige conformément à l'article 17 de la DDHC. En général, l'utilité publique est déclarée par le pouvoir réglementaire pour un projet déterminé, à l'issue d'enquêtes publiques préalables. Il existe toutefois des exceptions dans lesquelles l'utilité publique de l'expropriation est caractérisée dès lors que les conditions fixées par la loi sont remplies. C'est ainsi le cas en matière de suppression de l'habitat insalubre irrémédiable (articles L. 511-1 et suivants du code

---

<sup>1</sup> V. notamment décisions n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, Consorts B. (Confiscation de marchandises saisies en douane), cons. 4 ; 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, M. Jean-Claude G. (Procédure de dessaisissement d'armes), cons. 4 ; 2011-212 QPC du 20 janvier 2012, Mme Khadija A., épouse M. (Procédure collective : réunion à l'actif des biens du conjoint), cons. 3 ; 2013-316 QPC du 24 mai 2013, SCI Pascal et autre (Limite du domaine public maritime naturel), cons. 3 ; 2013-325 QPC du 21 juin 2013, M. Jean-Sébastien C. (Droit de délaissement d'un terrain inscrit en emplacement réservé), cons. 3 ; 2013-337 QPC du 1er août 2013, M. Didier M. (Présomption irréfragable de gratuité de certaines aliénations), cons. 3.

de l'expropriation pour cause d'utilité publique) ou de biens en état d'abandon manifeste (articles L. 2243-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques).

Enfin, les droits des propriétaires intéressés ont été considérés comme garantis puisque la procédure est contradictoire et qu'ils peuvent contester devant le juge administratif les actes de la phase administrative.

### **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CESDH), « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international ».

En application de cette disposition, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) juge qu'il incombe aux autorités nationales de déterminer ce qui est « d'utilité publique » et de se prononcer sur l'existence d'un problème d'intérêt général justifiant des privations de propriété. Elle estime que les Etats jouissent ici d'une large marge d'appréciation <sup>2</sup>.

L'atteinte au droit de propriété doit, pour être compatible avec l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n°1, se conformer au principe de légalité et poursuivre un but légitime par des moyens présentant un rapport raisonnable de proportionnalité avec le but visé <sup>3</sup>.

Elle considère également que l'obligation d'indemniser les personnes expropriées découle implicitement de ces dispositions<sup>4</sup>.

Ainsi, la Cour d'Appel de Paris a jugé, dans son arrêt 20/08490 du 24 juin 2021, que l'article L 313-4 alinéa 2 du code de l'urbanisme ne méconnaît pas l'article premier du protocole additionnel, car il ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit que détient chaque État conformément au terme du 2<sup>e</sup> alinéa de cet article de mettre en œuvre les dispositions qu'il juge nécessaires pour réglementer l'usage des biens dans l'intérêt général.

### **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Sans objet.

---

<sup>2</sup> CEDH 22 avril 2002, Lallement c. France, n° 46044/99.

<sup>3</sup> CEDH 5 janvier 2000 Beyeler c. Italie, n° 33202/96, §§ 108-114.

<sup>4</sup> CEDH 8 juillet 1986, Lithgow c. Royaume-Unis, n° 9006/80.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Alors que le nombre de copropriétés dégradées reste élevé en France, on estime à près de 19% du parc de copropriétés comme fragiles (1,5 million de logements)<sup>5</sup>, il apparaît primordial de compléter les outils à disposition des collectivités territoriales afin de rendre effective la requalification de ces ensembles en difficulté. En effet, la requalification des grands ensembles de copropriétés dégradées, se traduit souvent par une mise en œuvre d'un projet d'aménagement du fait de la dégradation avancée des immeubles concernés et de l'impossibilité de contraindre la mise en œuvre des travaux essentiels à la conservation de ceux-ci dans le cadre des dispositifs d'accompagnement.

La mesure proposée vise les copropriétés qui ne parviennent pas à être redressées et qui s'inscrivent dans un cycle de dégradation continue sans qu'elle relève cependant, au stade considéré, d'une procédure de constat de carence.

Le dispositif d'Opération de Restauration Immobilière (ORI) doit permettre d'intervenir plus efficacement et plus tôt dans le processus de dégradation d'un immeuble, c'est-à-dire avant que les conditions d'habitabilité ne soient plus assurées et qu'un recyclage (démolition) ne devienne inéluctable.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Cette intervention plus en amont permettra d'engager le redressement de l'immeuble dès atteinte à son intégrité ou à la sécurité des occupants, et donc d'anticiper de plusieurs années le traitement des difficultés, évitant ainsi un cycle de dégradations inéluctable. De plus, cette modification, en rendant possible une intervention en amont d'une dégradation trop importante, permettra de favoriser le maintien dans leur logement des copropriétaires vertueux, ce qui n'est pas possible en cas d'intervention trop tardive, où le recyclage (destruction) de l'immeuble devient inéluctable, et aussi contraindre les copropriétaires indécis à réaliser les travaux au risque sinon d'être expropriés.

Cette modification de la finalité des travaux pouvant faire l'objet d'une Opération de Restauration Immobilière (ORI) doit permettre de mobiliser ce dispositif en amont d'une dégradation trop importante. Cette évolution de la notion d'habitabilité poursuit le double objectif de permettre le maintien d'une partie des copropriétaires en amont d'une dégradation définitive tout en traitant plus rapidement les situations par le déploiement d'un programme de travaux aux fins de préservation du bâti.

---

<sup>5</sup> Données Filocom 2017.

Ces modifications permettront de traiter plusieurs situations de copropriétés décrites ci-dessous, qui aujourd'hui, en dépit d'un accompagnement de l'Etat et des collectivités territoriales, ne parviennent pas à être redressées tant sur le plan financier que structurel.

A titre d'illustration, plusieurs immeubles de grande hauteur (IGH), isolés ou inclus dans des copropriétés comportant plusieurs immeubles importants (comme cela peut être le cas dans plusieurs villes du nord de la France et dans des grands ensembles construits dans les années 70 en périphérie des grandes agglomérations), font l'objet d'une attention particulière des acteurs locaux, au motif que la réglementation contre les risques d'incendie n'est pas appliquée. En effet, l'obligation de prévoir la mise en place d'un poste de commandement sécurité est onéreuse tant à l'investissement qu'à l'entretien. Cet état de fait conduit les copropriétaires à faire obstruction (en assemblée générale et dans le paiement des charges) à la mise en œuvre de la réglementation précitée avec pour conséquence d'engager la responsabilité de l'ensemble des acteurs. De plus, malgré les actions de portage conduites par les opérateurs (dont les acquisitions portent sur plusieurs dizaines de lots allant jusqu'à dépasser les 50% de part dans les copropriétés les plus en difficultés), les travaux de mise en conformité de ces immeubles ne peuvent pas être réalisés, engageant ainsi leur responsabilité en tant que propriétaire bailleur. La condition de réalisation de travaux portant sur l'« habitabilité » de l'immeuble, trop floue, ne permet pas le lancement d'une opération de Restauration Immobilière (ORI) sur ce type de cas vu le fort risque contentieux.

Dans une logique similaire, l'Opération de Restauration Immobilière (ORI) améliorée permettra, dans des copropriétés confrontées à des instances dysfonctionnelles (absentéisme massif, obstruction de plusieurs marchands de sommeil...), d'imposer un volet coercitif (menace de l'expropriation en cas de non réalisation des travaux) en complément des volets incitatifs et pédagogiques des outils déployés notamment par l'Agence nationale de l'habitat (aide en plan de sauvegarde, opération programmée d'amélioration de l'habitat et dispositif de résorption de l'habitat indigne).

Il s'agira ainsi d'imposer la réalisation de travaux à l'ensemble des copropriétaires et donc d'éviter au maximum d'engager une procédure de carence ou d'expropriation. Les copropriétés ainsi visées sont celles qui font l'objet d'un plan de sauvegarde renouvelé plusieurs fois (la durée limite inscrite dans le code de la construction et de l'habitation pour un tel plan étant de 6 ans) et dont l'état physique des bâtiments continue de se dégrader. Le déploiement de l'Opération de Restauration Immobilière (ORI) telle que revue par le présent article permettra de contraindre la réalisation des travaux de mise en conformité de ces immeubles et d'enrayer le processus de dégradation induit par leur non réalisation.

### 3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

#### 3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Il a été initialement envisagé de limiter la nouvelle finalité proposée pour les travaux (celle de contribuer au redressement de la copropriété : maintien du statut et maintien des occupants), aux seuls immeubles soumis à un plan de sauvegarde (PDS).

En effet, les PDS (81 actuellement en vigueur sur l'ensemble du territoire national), prévus à l'article L. 615-1 du code de la construction et de l'habitation, permettent aux pouvoirs publics d'accompagner le traitement de copropriétés rencontrant des difficultés particulièrement graves résultant notamment de leur grande complexité juridique ou technique. Instaurée par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville puis renforcée par la loi solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000, la procédure a été largement modernisée par la loi ALUR du 24 mars 2014. Elle constitue désormais le cadre privilégié de l'action publique pour restaurer le cadre de vie des occupants des copropriétés en très grande difficulté, engagées dans une spirale de déqualification – paupérisation typique des contextes de quartiers d'habitat social. Le PDS permet de traiter les problèmes structurels et les difficultés de gestion des grands ensembles immobiliers construits dans les années 60-70.

Cette option devait permettre de trouver une issue favorable aux copropriétés accompagnées en plan de sauvegarde depuis une dizaine d'années, et dont l'absence de travaux accélère la dégradation des immeubles et conduit à terme à la carence de la copropriété, entraînant *in fine* des coûts financiers élevés pour les pouvoirs publics.

Il a finalement paru plus adapté de clarifier l'objectif de l'intervention et de supprimer la notion d'habitabilité, afin de rendre possible une intervention en amont d'une dégradation trop importante sans la lier à un cadre préexistant. De plus, lier l'extension des travaux à un dispositif opérationnel limité dans le temps (ce qui est le cas des plans de sauvegarde et plus largement des dispositifs de l'Agence nationale de l'habitat) aurait entraîné un risque juridique pour les porteurs de projet dans le déroulement des procédures qui ne sont pas encadrées de la même manière dans le temps.

#### 3.2. OPTION RETENUE

Il est proposé de modifier l'article L. 313-4 du code de l'urbanisme relatif à l'Opération de Restauration Immobilière (ORI) et de prévoir une nouvelle finalité pour les travaux, en remplaçant la notion d'habitabilité par les notions de sécurité, d'intégrité et de salubrité pour les occupants et de conservation des immeubles.

L'option retenue est de faire évoluer l'ensemble du cadre de l'Opération de Restauration Immobilière (ORI) afin de ne pas créer de difficulté d'interprétation dans la concordance entre une Opération de Restauration Immobilière (ORI) « générique », qui aurait concerné

l'ensemble des immeubles, y compris les copropriétés accompagnées par un ou plusieurs dispositifs publics, et l'Opération de Restauration Immobilière (ORI) accompagnée par un plan de sauvegarde limité dans le temps.

Elle doit permettre d'intervenir plus efficacement et plus tôt dans le processus de dégradation d'un immeuble, c'est à dire avant que les conditions d'habitabilité ne soient plus assurées et qu'un recyclage (démolition) ne devienne inéluctable. Cette intervention plus en amont permettra d'engager le redressement de l'immeuble dès qu'il y aura atteinte à son intégrité ou à la sécurité des occupants, et donc d'anticiper de plusieurs années le traitement des difficultés, évitant ainsi un cycle de dégradation inéluctable.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

##### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

###### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Le présent article modifie l'article L. 313-4 du code de l'urbanisme. L'opération de restauration immobilière pourra désormais être mobilisée dans le cas de travaux « ayant pour objet ou pour effet de garantir la sécurité des personnes, ou l'intégrité ou la salubrité d'un ou plusieurs bâtiments. »

L'Opération de Restauration Immobilière (ORI), tant dans son fonctionnement actuel que dans le cadre postérieur à la modification envisagée, permet *in fine* en cas de non réalisation des travaux prescrits par la déclaration d'utilité publique, de procéder à l'expropriation des propriétaires en carence exposant les occupants des logements à des risques sanitaires ou de sécurité. La procédure, qui n'évoluera pas dans son déroulement, permet de conserver une proportionnalité entre la finalité de l'opération et le but recherché, tout en garantissant un cadre permettant une phase contradictoire et la possibilité pour les propriétaires d'être accompagnés par la puissance publique (aides de l'Agence nationale de l'habitat et des collectivités territoriales, accompagnement des services sociaux, fonds de solidarité logement...).

###### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Sans objet.

##### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

###### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

La mise en œuvre d'une procédure contraignante en amont du processus de dégradation entraînera des programmes de travaux moins onéreux pour les propriétaires.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Sans objet.

#### **4.2.3. Impacts budgétaires**

La mesure proposée n'entraîne pas de dépense supplémentaire pour le budget de l'Etat ou des collectivités territoriales, ni d'accompagnement public supplémentaire des copropriétés qui pourront être concernées par le nouveau champ du dispositif opération de restauration immobilière. Il n'est pas prévu de créer un nouveau dispositif d'accompagnement, celui-ci étant intégré dans les aides existantes (plans de sauvegarde, opération programmée d'amélioration de l'habitat, ...). Il convient de noter que dans le cadre des plans de sauvegarde, les taux de financement public pour les travaux jugés « essentiels » atteignent en moyenne 85% depuis l'engagement du plan initiative copropriétés.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Les collectivités territoriales disposeront d'un outil plus souple et plus adapté aux situations auxquelles elles doivent faire face sur leur territoire. Le recours à cet outil reste à leur initiative et à l'appréciation des situations rencontrées.

L'extension de son champ d'application pourrait entraîner un recours accru à l'opération de restauration immobilière. A ce titre, les services des collectivités pourront être sollicités.

En revanche, la mesure permettra d'éviter un processus de démolition-reconstruction coûteux et de limiter le volet expropriation, générant ainsi des économies pour les acteurs publics financeurs (Agence nationale de l'habitat et collectivités territoriales).

### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Le recours plus fréquent à l'opération de restauration immobilière mobilisera les services de l'Agence nationale de l'habitat, déjà parties prenantes tant des opérations de restauration immobilière dans leur format actuel, que dans les dispositifs opérationnels de traitement des copropriétés dégradées (plans de sauvegarde, opérations de requalification des copropriétés dégradées, opération programmée d'amélioration de l'habitat – copropriétés dégradées, ...).

Toutefois, le fait d'éviter des opérations de démolition-reconstruction représentera un gain non négligeable.

### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

#### **4.5.1. Impacts sur la société**

La mise en œuvre de la nouvelle procédure permettra de donner plus rapidement des conditions de logement dignes pour des publics vulnérables qui ont été dans l'incapacité sociale ou financière de se reloger dans des immeubles en bon état.

L'application de la mesure sera favorable pour les occupants et les tiers, en réduisant le temps d'exposition aux dangers et risques, et en limitant les impacts sur la santé physique et mentale, le tout justifiant l'intervention publique le plus tôt possible.

#### **4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Sans objet.

#### **4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes**

Sans objet.

#### **4.5.4. Impacts sur la jeunesse**

Sans objet.

#### **4.5.5. Impacts sur les professions réglementées**

Sans objet.

### **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Les particuliers concernés par cet élargissement des conditions de mobilisation d'une Opération de Restauration Immobilière (ORI) bénéficieront d'un redressement accéléré de leur immeuble puisqu'il pourra être engagé dès qu'il y aura atteinte à son intégrité ou à la sécurité des occupants. Il sera ainsi possible d'anticiper de plusieurs années le traitement des difficultés évitant ainsi un cycle de dégradation inéluctable.

Les copropriétaires vertueux pourront être maintenus dans leur logement, ce qui n'est pas possible en cas d'intervention trop tardive, où le recyclage (destruction) de l'immeuble devient inéluctable. De plus, les copropriétaires indélicats seront contraints de réaliser les travaux au risque d'être expropriés dans le cas contraire. En effet, la mesure mêle un volet incitatif (aides distribuées en plan de sauvegarde par l'Agence nationale de l'habitat et les collectivités territoriales) et un volet coercitif (possibilité d'expropriation par déclaration d'utilité publique en cas de non réalisation des travaux). C'est donc un levier important pour rendre obligatoires des travaux d'amélioration des logements, en ciblant les immeubles par une déclaration d'utilité publique. La menace d'expropriation permet d'enclencher des travaux de mise aux normes à la charge des propriétaires ou copropriétaires. C'est ainsi un levier puissant contre les marchands

de sommeil qui refusent systématiquement les travaux pour ne pas dégrader la rentabilité de leurs investissements.

#### **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Cet assouplissement permettra d'intervenir en amont d'une dégradation définitive des immeubles qui entraînerait potentiellement leur démolition ou *a minima* la mise en place d'un programme de travaux lourds. Le dispositif assoupli permettra donc des gains en évitant un processus de démolition reconstruction plus consommateurs sur le plan environnemental (émission de gaz à effet de serre, consommation de matières premières...).

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

En application de l'article 13-1 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières a été obligatoirement consulté et a rendu un avis différencié pour les articles qui impactent les missions des syndics le 10 novembre 2023.

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été obligatoirement soumise au Conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable le 9 novembre 2023.

En application de l'article R\*361-2 du code de la construction et de l'habitation, la disposition envisagée a été obligatoirement soumise au Conseil national de l'habitat qui a rendu un avis favorable le 6 novembre 2023.

#### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

Le présent article entre en vigueur le lendemain de sa publication au *Journal officiel* de la République française.

##### **5.2.2. Application dans l'espace**

Le présent article s'applique de plein droit en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion et à Mayotte, collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et par le principe de l'identité législative.

En l'absence de mention expresse d'application, les dispositions du présent article ne sont pas applicables à Wallis-et-Futuna et en Polynésie française, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et appliquant le principe de la spécialité législative. Il en est de même pour la Nouvelle-Calédonie (articles 76 et 77 de la Constitution) et pour les Terres australes et antarctique françaises (article 72-3 de la Constitution).

Les compétences dévolues à la Nouvelle-Calédonie et à ses provinces par la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 et à la Polynésie française par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ne permet plus à l'Etat d'intervenir dans ces deux collectivités en matière de logement, de construction, d'habitation, d'urbanisme et de droit civil, ce qui interdit toute possibilité d'extension des dispositions du projet de loi dans ces deux collectivités. Tel n'est pas le cas pour les Terres australes et antarctique françaises et, pour certaines des dispositions du projet de loi, pour Wallis-et-Futuna. Cependant, la non-application dans ces collectivités des textes modifiés par le projet de loi rend impossible ou inutile d'éventuelles extensions.

Pour Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et par le principe de l'identité législative, les dispositions du présent article modifiant le code de l'urbanisme ne sont pas applicables en ce qu'elles interviennent dans les compétences dévolues à ces collectivités en matière d'urbanisme, de construction, d'habitation et de logement (cf. articles LO 6 214-3, LO 6 314-3 et LO 6 414-1 du code général des collectivités territoriales).

### **5.2.3. Textes d'application**

Le présent article ne nécessite aucun texte d'application. Toutefois, des supports viendront accompagner son déploiement (circulaire, notice explicative, guide) pour faciliter son appropriation par les acteurs concernés.

## **Article 2 – Emprunt global collectif pour le financement de travaux dans les immeubles en copropriété**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Le parc immobilier français compte environ 565 000 immeubles à usage total ou partiel d'habitation soumis au statut de la copropriété défini par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, comportant environ 11,8 millions de lots constitutifs d'un logement<sup>6</sup>.

Compte-tenu des enjeux liés au vieillissement du parc de logements et à la rénovation énergétique des bâtiments, la question du financement des travaux apparaît cruciale pour les copropriétés, afin de prévenir, voire de remédier à des difficultés bâtimentaires dont le coût de remise en état peut être très lourd lorsqu'une copropriété a atteint un stade de dégradation trop important, aussi bien pour les copropriétaires que pour les différentes autorités publiques concernées.

Publié en 2012, le rapport de Dominique Braye, président de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) indiquait que « le besoin d'intervention publique ne fera que progresser au cours des années qui viennent » et que « plusieurs phénomènes se conjuguent qui sont de nature à faire basculer bon nombre de copropriétés dans les difficultés à plus ou moins brève échéance :

- tout d'abord, des besoins importants en travaux dans les années à venir, et un risque accru de dégradation et de dépréciation d'ensembles immobiliers qui ne parviendraient pas à se mettre à niveau : les copropriétés construites entre les années 50 à 80 (un peu moins de la moitié du parc) nécessitent aujourd'hui des réinvestissements lourds et des travaux d'amélioration énergétique (40 à 70 milliards de travaux, selon une étude de l'Anah, pour les 10 ans à venir), cependant que les copropriétés plus anciennes rencontrent elles aussi des problèmes d'obsolescence technique ;

- des enjeux sociaux, notamment dans ces copropriétés fragiles les plus concernées par les enjeux techniques : les anciens copropriétaires sont remplacés par de nouveaux dont les moyens sont moindres, notamment des accédants dont le niveau d'endettement est à la limite du supportable, qui peuvent peiner à s'acquitter des charges courantes, et seront d'autant plus dans l'incapacité de faire face à des dépenses de travaux ;

- un modèle juridique et un mode de fonctionnement qui sont essentiellement bâtis pour accomplir des tâches de gestion courante sur des immeubles en assez bon état et sans autre problème particulier, mais qui présentent des limites lorsqu'il s'agit de prendre des décisions

---

<sup>6</sup> Données issues du registre national des copropriétés en date du 3 octobre 2023.

lourdes de conséquences, de mettre en œuvre des projets ou de réagir quand des difficultés surviennent. C'est l'équilibre de la copropriété qui peut alors se trouver menacé. »

Selon une estimation de l'Anah, les copropriétés en difficulté seraient au nombre de 10 000 pour 390 000 logements, et les copropriétés fragiles<sup>7</sup> au nombre de 80 000.

Lorsqu'une assemblée générale des copropriétaires se prononce sur la réalisation de travaux, les copropriétaires doivent également approuver les modalités de financement de ces travaux. La résolution adoptant les travaux (ou une résolution à part) fixe ainsi un calendrier comportant la ou les dates d'exigibilité des appels de fonds provisionnels pour les différents copropriétaires. Selon le coût des travaux, la résolution adoptée en assemblée générale peut prévoir la mise en place d'un ou plusieurs appels de fonds, afin d'échelonner les paiements.

Pour financer des travaux votés, la copropriété dispose de plusieurs moyens, dont la possibilité de recourir à un emprunt collectif. Le syndicat des copropriétaires, qui est l'entité juridique constituée de l'ensemble des copropriétaires d'un ensemble immobilier, peut souscrire, en son nom propre, un emprunt collectif afin de financer des travaux sur les parties communes, des travaux d'intérêt collectif sur les parties privatives, ou encore l'acquisition de biens ou le préfinancement de subventions publiques. La mise en place de ce type de prêt a été rendue possible par les dispositions des articles 26-4 à 26-8 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis introduits par la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, dite loi Warsmann II.

En pratique, lorsqu'un organisme prêteur est sollicité par un syndicat des copropriétaires pour financer par emprunt des travaux adoptés par la copropriété, il peut lui proposer deux types de produits :

- les prêts collectifs à adhésion individuelle, qui sont des prêts collectifs souscrits au nom du syndicat des copropriétaires avec une adhésion volontaire des copropriétaires qui souhaitent en bénéficier, le syndicat des copropriétaires jouant alors le rôle d'emprunteur et chaque copropriétaire volontaire celui d'adhérent ;
- s'il ne s'avère pas possible de mettre en place un prêt collectif à adhésion individuelle, ou en complément du prêt collectif pour les copropriétaires qui en sont exclus, des prêts individuels.

L'éventail de produits correspondant à ces prêts est assez large, se composant aussi bien de prêts réglementés (éco-PTZ copropriété ou individuel selon les cas) que de prêts de marché non réglementés.

Néanmoins, comme le souligne la Banque des territoires dans son rapport intitulé *Mission exploratoire sur le financement de la rénovation des copropriétés en difficulté*, rendu en octobre

---

<sup>7</sup> Selon la définition donnée par l'article 29-1 A de la loi n° 65-557 du 2 janvier 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, les copropriétés fragiles sont celles qui présentent plus de 25 % d'impayés de charges, ou, pour les copropriétés de plus de 200 lots, plus de 15 % d'impayés de charges.

2023, force est de constater qu'aucun de ces produits actuellement mobilisables n'est véritablement adapté au financement de travaux collectifs, *a fortiori* au sein de copropriétés en difficulté ou dégradées. Les principales difficultés, qui conduisent à exclusion de nombreuses copropriétés de ce marché, sont les suivantes :

- Plus de la moitié des copropriétés ne sont pas éligibles à ces offres de prêts en raison de leur profil à risque. Les dossiers sont refusés notamment si le taux de défaillance ou le poids en tantièmes des copropriétaires en retard de paiement de leurs charges sur plus de 2 trimestres sur les 12 derniers mois, est supérieur à 15%) ;
- Les copropriétés de petite taille sont également très souvent exclues des prêts collectifs existants. En effet, compte tenu de la lourdeur de mise en place et de gestion de ce type de prêts, les organismes prêteurs exigent en général un seuil minimal d'emprunt ;
- Enfin, les exclusions sont nombreuses au niveau individuel, par définition pour les prêts individuels dont l'octroi est subordonné à une analyse de solvabilité classique au niveau de chaque copropriétaire, mais aussi pour les prêts collectifs sur adhésion individuelle. En effet, si l'analyse de la situation du copropriétaire souhaitant adhérer au prêt est plus limitée, elle n'est toutefois pas inexistante (exclusion par exemple des copropriétaires en interdit bancaire ou en retard important de paiement de leurs charges).

Ces différentes exclusions peuvent conduire à des situations de blocage pour la rénovation de copropriétés ou le redressement de copropriétés en difficulté, dans la mesure où les travaux ne peuvent pas démarrer tant que les fonds de tous les copropriétaires ne sont pas réunis.

Dès lors, il apparaît nécessaire de créer un nouveau type de prêt collectif, moins excluant et donc plus adapté au financement de travaux, en particulier dans des copropriétés en difficulté ou dégradées. Ce nouveau prêt collectif se caractérisera par une analyse de solvabilité réalisée uniquement au niveau du syndicat des copropriétaires, de manière à inclure un maximum de copropriétaires, y compris ceux qui sont peu solvables, souvent nombreux dans les copropriétés en difficulté. Il devra également pouvoir être octroyé sur une durée suffisamment longue, de manière à ce que les échéances mensuelles de remboursement puissent être supportables pour les copropriétaires concernés.

## 1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

En premier lieu, le Conseil constitutionnel rappelle régulièrement que le principe de liberté contractuelle découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 selon lequel « La liberté consiste à faire tout ce qui ne nuit pas à autrui »<sup>8</sup>.

La valeur constitutionnelle de la liberté contractuelle concerne tant les personnes privées que les personnes publiques. Le Conseil constitutionnel a en effet consacré tout aussi explicitement la valeur constitutionnelle de la liberté contractuelle des personnes publiques.

---

<sup>8</sup> Cons. const., 19 décembre 2000, n°2000-437 DC.

La valeur constitutionnelle du principe de liberté contractuelle a été pleinement consacrée par la décision d'inconstitutionnalité du 13 juin 2013 fondée sur une atteinte disproportionnée à deux composantes essentielles de ce principe : la liberté de choisir son cocontractant et celle de déterminer le contenu du contrat<sup>9</sup>.

Le principe de liberté contractuelle n'est toutefois pas un principe absolu ; il peut connaître des limitations légales.

- Forme de l'encadrement :

Dans sa décision du 4 juin 1984, le Conseil Constitutionnel a jugé que « l'article 34 de la Constitution réserve à la loi la détermination des principes fondamentaux du régime des obligations civiles et commerciales, au rang desquels il convient de ranger la liberté contractuelle »<sup>10</sup>. De cette décision, il ressort que les limites portées à la liberté contractuelle doivent se traduire par des mesures exclusivement législatives.

Sur l'ensemble des codes français, on dénombre un peu moins de 1 200 dispositions encadrant l'exercice de la liberté contractuelle, dont 120 pour le seul code civil.

La liberté de déterminer le contenu du contrat subit davantage d'encadrement législatif (notamment avec l'interdiction des clauses privant de sa substance l'obligation essentielle du débiteur et des clauses abusives prévue aux articles 1170 et 1171 du code civil) que la liberté de contracter (par exemple, les mineurs non émancipés et les majeurs protégés ne peuvent nouer des contrats selon l'article 1146 du code civil). La liberté de choisir son cocontractant subit peu de limitations.

La compétence du législateur n'est toutefois pas absolue : l'intervention du pouvoir réglementaire sera toujours possible dans le cadre des limitations déjà établies par le Parlement. Cette règle impose au juge de mesurer et d'apprécier l'état de la législation antérieure afin de vérifier si, oui ou non, une disposition législative régleme[n]te bien la liberté contractuelle et autorise ainsi l'adoption de mesures réglementaires pour prolonger les interdictions initiales<sup>11</sup>.

- Motifs de l'encadrement :

On peut distinguer deux sortes de motifs justifiant l'encadrement de la liberté contractuelle :

- l'ordre public au sens de la loi du 5 avril 1984 (tranquillité, sécurité, salubrité) : certains contrats sont ainsi prohibés car susceptibles de porter atteinte à l'ordre public par leurs stipulations ou par leur but (article 1162 du code civil) ;
- l'intérêt général : certains contrats sont prohibés parce qu'un intérêt supérieur serait atteint par la conclusion d'un accord, comme par exemple le contrat conclu en violation

---

<sup>9</sup> Cons. const., 13 juin 2013, n°2013-672 DC.

<sup>10</sup> Cons. const., 4 juin 1984, n°84-137.

<sup>11</sup> Cons. const., 27 novembre 1959, n°59-1.

de la promesse unilatérale avec un tiers qui en connaissait l'existence (article 1124 du code civil).

Le Conseil Constitutionnel veille à ce que les limitations portées par le législateur soient non seulement justifiées par l'intérêt général ou la protection de l'ordre public, mais également proportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

Cet encadrement s'applique au cas de la conclusion obligatoire d'un contrat<sup>12</sup>.

Ensuite, la Charte de l'environnement, intégrée au Préambule de la Constitution, et en particulier ses articles 1er, 2, 3 et 6, prévoit que :

- Article 1<sup>er</sup> : Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ;
- Article 2 : Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ;
- Article 3 : Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences ;
- Article 6 : Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

### **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

Le Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne fixe les objectifs de la politique environnementale aux articles 191 à 193.

Ces objectifs sont la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, la protection de la santé des personnes, l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles, la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou mondiaux de l'environnement.

Le traité de Lisbonne a ajouté à ces objectifs la lutte contre le changement climatique.

### **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Les comparaisons des différentes législations nationales relatives au financement de travaux par l'emprunt sont peu aisées car l'organisation des copropriétés et le mécanisme de prises de décisions dans chaque pays correspondent, soit à un statut spécifique, soit à l'existence de

---

<sup>12</sup> Cons. const. 11 déc. 2003, n° 2003-486 DC.

bonnes pratiques qui ne sont assises sur aucune réglementation, et laissées à la liberté contractuelle des copropriétaires.

Le rapport de la Banque des territoires rendu en octobre 2023<sup>13</sup> mentionne le cas de la Belgique où depuis 1994, l'association des copropriétaires, équivalent du syndicat des copropriétaires en droit interne, dispose de la personnalité juridique et peut à ce titre contracter en son nom un prêt.

Ce rapport évoque un prêt collectif qui, bien que non soumis à des dispositions légales spécifiques, permet aux copropriétaires de choisir entre bénéficier du prêt ou verser leur quote-part du prix des travaux.

Les copropriétaires bénéficiaires du prêt ne sont pas connus de la banque ni de l'assureur. L'analyse de risque est donc effectuée uniquement au niveau de la copropriété : analyse du niveau d'impayés des charges courantes, analyse territoriale, analyse sur le programme de travaux passé et à venir.

En pratique, la distribution de ces prêts se limite aujourd'hui aux copropriétés saines, ayant un taux d'impayés limité.

## 2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

### 2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le dispositif d'emprunt collectif issu de l'article 24-6 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis semble insuffisant, à différents titres.

En premier lieu, le vieillissement général du parc de logements nécessite de lourds investissements, qui sont plus difficilement soutenables pour les copropriétés en difficulté, contribuant ainsi à l'aggravation de leur état (cf. AJDI 2020, p. 398, *La plasticité du droit de la copropriété*). Si l'on considère également les impératifs de rénovation énergétique, qui ont été renforcés notamment par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, il ne fait aucun doute que le financement des travaux dans les copropriétés constitue un enjeu majeur et prioritaire.

Ensuite, la mise en œuvre pratique du dispositif actuel de financement des travaux dans les copropriétés a montré une efficacité limitée.

L'exigence d'un vote à l'unanimité pour la souscription d'un emprunt au nom du syndicat des copropriétaires, qui engage tous les copropriétaires, rend quasi-impossible cette décision.

Par ailleurs, si la législation existante offre la possibilité de voter la souscription d'un emprunt collectif à la même majorité que celle qui est applicable aux travaux à financer, seuls les

---

<sup>13</sup> [Mission exploratoire sur le financement de la rénovation des copropriétés en difficulté.](#)

copropriétaires qui acceptent l'emprunt y participent. Or, des copropriétaires peuvent décider de ne pas participer à l'emprunt sans pour autant être en capacité de payer la quote-part du prix des travaux correspondant à leur lot, alors même que ces travaux ont été décidés en assemblée générale.

Dans la pratique, cette formule d'emprunt collectif à adhésion individuelle est celle qui est privilégiée par les acteurs de terrain.

Dans ce cadre, l'établissement prêteur procède à une analyse de risque du prêt à un double niveau : au niveau du syndicat des copropriétaires et au niveau de chaque copropriétaire souhaitant bénéficier de l'emprunt.

Pour ce qui concerne le cas particulier des copropriétés en difficulté ou fragiles, l'obtention d'un tel prêt est très difficile. Ainsi, selon le rapport de la Banque des territoires rendu en octobre 2023<sup>14</sup>, « *près de 60 % des copropriétés ne sont pas éligibles à ces prêts en raison de leur profil de risque (dossiers refusé notamment si le taux de défaillance, ou poids en tantièmes des copropriétaires en retard de paiement de leurs charges sur plus de 2 trimestres sur les 12 derniers mois, est supérieur à 15 %) ou de leur taille (montant minimum du prêt de 30 k€). En outre, même si la copropriété est éligible au prêt collectif à adhésion individuelle, tous ses copropriétaires ne peuvent pas y adhérer (exclusion par exemple des copropriétaires en retard de paiement de leurs charges de plus de 2 trimestres sur l'année).* »

Ainsi, les dispositifs actuels d'emprunt collectif constituent des outils insuffisamment efficaces, et inadaptés au cas particulier des copropriétés dégradées, qui sont peu utilisés<sup>15</sup>.

## 2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Face au constat d'un vieillissement du parc des immeubles en copropriété, il apparaît indispensable de garantir la conservation en bon état de ces immeubles, de protéger la santé et la sécurité de leurs occupants, et de favoriser la rénovation énergétique des bâtiments.

Pour cela, le dispositif proposé prévoit de faciliter la souscription d'un emprunt collectif par les syndicats de copropriétaires pour financer des travaux (notamment de rénovation) et de sécuriser le financement de ces travaux.

---

<sup>14</sup> [Rapport Mission exploratoire sur le financement de la rénovation des copropriétés en difficulté.](#)

<sup>15</sup> Selon le rapport de la Banque des territoires rendu en octobre 2023, intitulé [Mission exploratoire sur le financement de la rénovation des copropriétés en difficulté](#), la production totale de prêts collectifs à adhésion individuelle est évaluée en 2022 à un plus de 175 M€ soit moins de 15 % des travaux réalisés.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Seule l'option législative pouvait être retenue par le gouvernement dans la mesure où les dispositifs actuels d'emprunt collectif souscrit au nom du syndicat des copropriétaires sont prévus à l'article 26-4 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

Dans ce cadre législatif, compte tenu des enjeux liés au vieillissement du parc de logements et à la rénovation énergétique des bâtiments, plusieurs options ont été envisagées.

La substitution aux deux dispositifs existants d'un emprunt voté à la même majorité que celle applicable au vote des travaux et auquel participent tous les copropriétaires, sauf ceux qui versent la totalité de leur quote-part du prix des travaux votés, aurait pu être retenue.

Toutefois, cette solution n'aurait pas permis de s'assurer au préalable que ce nouveau prêt soit effectivement proposé par les établissements financiers de sorte qu'elle aurait pu laisser des copropriétés sans solution de financement de leurs travaux au moyen d'un emprunt collectif.

Le gouvernement a donc choisi une autre voie qui consiste à laisser l'assemblée générale des copropriétaires choisir entre trois dispositifs d'emprunt aux modalités différents : soit l'un des deux dispositifs déjà existants, soit un nouveau type d'emprunt créé par la présente loi voté à la même majorité que celle applicable au vote des travaux et auquel participent tous les copropriétaires, à l'exclusion de ceux qui versent la totalité de leur quote-part du prix des travaux votés.

#### **3.2. OPTION RETENUE**

Le dispositif retenu par le gouvernement répond à la double nécessité de faciliter la souscription d'un emprunt collectif par les syndicats de copropriétaires pour financer des travaux d'intérêt général régulièrement votés et de sécuriser le financement de ces travaux.

Le dispositif prévoit la possibilité d'un emprunt souscrit au nom du syndicat des copropriétaires pouvant financer exclusivement des travaux d'intérêt général sur des parties communes ou d'intérêt collectif sur des parties privatives, prévus à l'article 24 et à l'article 25 de la loi du 10 juillet 1965 précitée, qui sont les suivants :

- les travaux nécessaires à la conservation de l'immeuble ainsi qu'à la préservation de la santé et de la sécurité physique des occupants, qui incluent les travaux portant sur la stabilité de l'immeuble, le clos, le couvert ou les réseaux et les travaux permettant d'assurer la mise en conformité des logements avec les normes de salubrité, de sécurité et d'équipement définies par les dispositions prises pour l'application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 67-561 du 12 juillet 1967 relative à l'amélioration de l'habitat ;

- les travaux rendus obligatoires en vertu de dispositions législatives ou réglementaires ou d'un arrêté de police administrative relatif à la sécurité ou à la salubrité publique, notifié au syndicat des copropriétaires pris en la personne du syndic ;
- les travaux notifiés en vertu de l'article L. 313-4-2 du code de l'urbanisme ;
- les travaux de suppression des vide-ordures pour des impératifs d'hygiène ;
- les travaux d'économies d'énergie ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre, y compris des travaux d'intérêt collectif réalisés sur les parties privatives.

Contrairement au régime hybride de l'emprunt collectif à adhésion individuelle, la mesure proposée ne conduira pas à une analyse des capacités financières des copropriétaires ; seule la situation financière d'ensemble du syndicat des copropriétaires sera examinée.

En outre, afin de faciliter la souscription de l'emprunt, il est prévu un vote en assemblée générale des copropriétaires à la même majorité que celle qui s'applique au vote des travaux que l'emprunt servira à financer.

Pour sécuriser le financement des travaux, le présent article prévoit que dès lors qu'il a été décidé de souscrire à cet emprunt, ce mode de financement est retenu de plein droit pour la contribution de chacun des lots aux charges afférentes aux travaux. Toutefois, tout copropriétaire peut refuser de participer à l'emprunt à la double condition de :

- notifier ce refus au syndic dans un délai de deux mois à compter de la notification du procès-verbal de l'assemblée générale ayant voté l'emprunt ;
- verser la totalité de la quote-part du prix des travaux correspondant à son lot, dans le délai de six mois à compter de cette notification.

Si le copropriétaire ne respecte pas cette double condition, il est automatiquement tenu par l'emprunt.

En outre, pour sécuriser le paiement des travaux, les fonds empruntés doivent être versés par l'établissement prêteur sur un compte bancaire dédié et le paiement doit être effectué par cet établissement sur présentation des factures par le syndic.

Pour que le syndicat des copropriétaires puisse procéder au remboursement de l'emprunt et au paiement des intérêts, des frais et des honoraires y afférents, la mesure prévoit que les copropriétaires bénéficiaires versent une contribution chaque mois, en fonction du montant pour lequel ils participent à l'emprunt selon la grille établie pour la répartition des quotes-parts de dépenses.

Pour sécuriser le remboursement de l'emprunt en cas de mutation, il est prévu un transfert de la charge de la contribution au remboursement de l'emprunt aux propriétaires successifs.

Le dispositif prévoit des garanties pour le syndicat des copropriétaires en cas de défaillance d'un copropriétaire bénéficiant de l'emprunt pour les sommes correspondant à son remboursement ainsi que pour le paiement des accessoires.

Les sommes versées par les copropriétaires qui ont refusé le prêt entrent définitivement, dès leur versement, dans le patrimoine du syndicat des copropriétaires et sont affectées sans délai par le syndic au remboursement de l'emprunt.

Les copropriétaires ne peuvent réclamer leur remboursement à l'occasion de la cession d'un lot mais l'acquéreur peut consentir à verser au vendeur un montant équivalent à ces sommes en sus du prix de vente du lot.

Enfin, la mesure régleme *a minima* le contrat de prêt en prévoyant que :

- ce nouveau prêt est consenti pour une durée déterminée par décret en Conseil d'Etat ;
- qu'il finance le coût des travaux non couvert par la mobilisation de fonds propres par le syndicat des copropriétaires, afin de tenir compte du préfinancement des éventuelles subventions publiques ;
- l'emprunt comporte des facilités de remboursement anticipé pour tenir compte du versement des subventions publiques accordées pour la réalisation des travaux votés ou du versement des montants des quotes-parts du coût des travaux des copropriétaires ne souhaitant pas bénéficier du prêt.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Le présent projet prévoit la modification des articles 26-4, 26-6, 26-7 et 26-8 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

En outre, il insère de nouveaux articles 26-9 à 26-13 au sein de la même loi.

Enfin, il insère un nouveau chapitre VI, qui comprend des articles L. 316-1 à L. 316-3, dans le titre I du livre III du code de la consommation.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Sans objet.

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

La mise en place de ce nouveau prêt collectif permettra à des copropriétés, notamment fragiles ou en difficultés de pouvoir finaliser la constitution de leur plan de financement et donc de pouvoir engager des travaux. Aujourd'hui bloqués pour la plupart à défaut de financements adéquats, ces projets concourront au dynamisme du secteur du BTP alors que les besoins de travaux de rénovation énergétique deviendront croissants dans les prochaines années. Néanmoins, il est très difficile de chiffrer précisément le potentiel de travaux induit par la mise en place de ce prêt et son impact sur l'économie du pays.

### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

#### Sur le secteur bancaire

Le marché du financement des copropriétés est aujourd'hui un marché de niche investi par un nombre limité d'établissements de crédits. À l'heure actuelle, très peu d'organismes bancaires sont positionnés sur l'ensemble de la gamme des produits à destination des copropriétés (les prêts réglementés et les prêts de marché pour le financement des travaux, le préfinancement des subventions publiques). Il en va de même du cautionnement de ce type de prêts : les organismes de caution sont très peu nombreux.

Cette situation s'explique essentiellement par le fait qu'il existe des freins importants liés à la gestion de ces produits par les banques et les organismes de caution. Le caractère collectif de ces prêts implique pour les établissements bancaires des contraintes fortes en termes de système d'information, ainsi que des spécificités de gestion, l'adhésion individuelle de chaque copropriétaire imposant un long processus de collecte de pièces.

En créant un nouveau type de prêt collectif, dont les caractéristiques faciliteraient son octroi par les établissements bancaires, la présente mesure pourrait avoir pour conséquence d'ouvrir ce marché à un nombre plus important d'acteurs et de générer une augmentation du chiffre d'affaires du secteur bancaire. Il n'apparaît cependant pas possible à ce stade d'évaluer cet impact dont l'ampleur dépendra du succès que rencontrera ce nouveau prêt collectif auprès des copropriétés.

#### Sur le secteur du BTP

Cette mesure ayant pour objectif de stimuler les travaux de rénovation dans les copropriétés, il est attendu à moyen terme un report mécanique sur le chiffre d'affaires des entreprises. Cette mesure concourra également à la massification du tissu d'entreprises ayant vocation à intervenir dans le secteur de la rénovation.

#### **4.2.3. Impacts budgétaires**

Sans objet.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Sans objet.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Sans objet.

#### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

##### **4.5.1. Impacts sur la société**

En favorisant la réalisation de travaux de rénovation des immeubles en copropriété, la mesure permettra d'assurer aux habitants de ces immeubles un cadre de vie plus sain.

Elle permettra également un meilleur accès à un financement de ces travaux, notamment pour des copropriétaires qui aujourd'hui n'ont pas la possibilité de contracter un emprunt.

##### **4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Sans objet.

##### **4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes**

Sans objet.

##### **4.5.4. Impacts sur la jeunesse**

Sans objet.

##### **4.5.5. Impacts sur les professions réglementées**

La mesure permettra aux syndicats de copropriété de mener à bien leur mission qui consiste notamment à administrer l'immeuble et pourvoir à sa conservation, à sa garde et à son entretien<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> [Article 18 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.](#)

#### 4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Le nouveau prêt collectif proposé dans le présent article permettra de contribuer au financement des travaux essentiels de remise en état des copropriétés. Ces travaux « d'intérêt général » sont ceux relatifs à la structure ou aux équipements essentiels des immeubles concernés, ceux relatifs à la rénovation énergétique dans une optique de conformité aux nouvelles règles de décence, qui font l'objet d'un soutien de l'Anah pour les copropriétés éligibles dans le cadre des projets de redressement (opération programmée d'amélioration de l'habitat pour les copropriété dégradées, Plan de Sauvegarde, Opération de Requalification des Copropriété Dégradées – ORCOD) et des projets d'amélioration énergétique (MPR Copropriété).

Les éléments de bilan réalisés sur les cinq dernières années, qui correspondent à la date de mise en œuvre du Plan Initiative copropriété, ont permis d'établir une évaluation des impacts financiers pour les copropriétaires de ces deux types de programmes.

En ce qui concerne les programmes de redressement, le montant moyen de travaux hors taxe par logement est de 10 869 €, qui permettent de financer des travaux portant sur des équipement structurants et assortis en conséquence d'une durée d'amortissement importante (8 à 10 ans). Pour les copropriétés faisant l'objet d'une aide de l'Anah et des collectivités locales, on observe un reste à charge moyen (hors taxe) par logement de 3 043 €.

En ce qui concerne les programmes de rénovation énergétique, le montant moyen de travaux hors taxe est de 14 571 €, pour des équipements dont l'amortissement est de l'ordre de 5 à 6 ans. Il convient de noter qu'une aide pour l'ensemble des copropriétés est déployée par l'Anah (MaPrimeRénov Copro), qui permet pour les copropriétés bénéficiaires de faire diminuer le reste à charge pour les copropriétaires à hauteur de 9 640 €.

Il ressort de ces données que la mise en place d'un prêt collectif permettant de couvrir le besoin pour les copropriétaires, sur des durées équivalentes à l'amortissement des travaux réalisés à des conditions de marché, n'est pas de nature à entraîner une hausse anormale du coût de l'opération pour les copropriétaires qui n'auraient pas recours à cet emprunt. En effet, dans le cas de copropriétés dites saines avec une absence ou un faible taux d'impayés, les établissements bancaires et de garantie seront conduit à proposer des taux de marché à mi-chemin entre les prêts à la consommation et les prêts immobiliers. Concernant les copropriétés en difficulté, le déploiement d'aides publiques réduit fortement le coût de ces opérations pour les copropriétaires (ce qui est également valable pour les travaux de rénovation énergétique qui bénéficient de primes qui ne sont pas incluses dans les montants cités ci-dessus). Ces aides à la réalisation de travaux sont également de nature à réduire le risque pour les établissements bancaires, dans la mesure où elles sont liées à la mise en place d'actions d'accompagnement des copropriétaires et des syndicats de copropriété par les collectivités, pour garantir la pérennité du fonctionnement des instances de décision. Ces dispositifs peuvent le cas échéant conduire à des mesures ciblées d'accompagnement social pour les ménages les plus en difficulté.

#### 4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Le réchauffement climatique, comme la hausse des prix de l'énergie, ont suscité une prise de conscience collective en faveur d'une plus grande efficacité énergétique et d'un renforcement des politiques publiques en la matière.

Au niveau mondial en premier lieu, l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015 entend renforcer la réponse mondiale à la menace du changement climatique en maintenant l'augmentation de la température mondiale à un niveau bien inférieur à 2 degrés Celsius par rapport aux niveaux préindustriels en poursuivant les efforts pour contenir de préférence l'augmentation de la température à 1,5 degré Celsius.

Au niveau européen ensuite, après l'initiative « 20-20-20 »<sup>17</sup>, de nouveaux objectifs à l'horizon 2030 ont été fixés, récemment rehaussés avec le paquet « Ajustement à l'objectif 55 »<sup>18</sup> et l'adoption des directives relatives aux énergies renouvelables<sup>19</sup> et à l'efficacité énergétique<sup>20</sup> :

- Une réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) d'au moins 55 % au niveau communautaire entre les niveaux de 2030 et de 1990 ;
- Une augmentation de la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale de l'UE à hauteur de 42,5 % en 2030 ;
- Une réduction de 11,7 % de la consommation d'énergie par rapport aux prévisions de consommation d'énergie pour 2030 établies en 2020.

En France, les émissions directes de gaz à effet de serre du secteur du bâtiment, sans prendre en compte les émissions liées à la production d'énergie consommée dans les bâtiments ni les émissions liées à la construction et la destruction, représentaient, en 2021, 18 % des émissions nationales de gaz à effet de serre<sup>21</sup>.

Le secteur du bâtiment représente 45 % de l'énergie finale consommée en France<sup>22</sup>. En 2022, le secteur résidentiel représentait 38 % de la consommation finale d'électricité, devant le tertiaire (32 %) et l'industrie (26 %), et 31 % de la consommation finale énergétique de gaz naturel, devant l'industrie (24 %), la production d'électricité et de chaleur (24 %) et le tertiaire (17 %)<sup>23</sup>. Par ailleurs, sur un parc national d'environ 36,7 millions de logements, il existe

---

<sup>17</sup> [Paquet climat énergie 2020](#) et [Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE.](#)

<sup>18</sup> [Pacte vert pour l'Europe](#) et [Ajustement à l'objectif 55.](#)

<sup>19</sup> [Communiqué de presse du Conseil de l'Union européenne relatif à la directive sur les énergies renouvelables en date du 9 octobre 2023.](#)

<sup>20</sup> [Directive \(UE\) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement \(UE\) 2023/955 \(refonte\).](#)

<sup>21</sup> [CITEPA-SECTEN édition 2022 – hors UTCATE.](#)

<sup>22</sup> [Chiffres-clés de l'énergie, édition 2023 | Ministères Ecologie Energie Territoires.](#)

<sup>23</sup> [Chiffres-clés de l'énergie, édition 2023 | Ministères Ecologie Energie Territoires.](#)

aujourd'hui plus de 15 millions de logements en classe énergie E, F ou G<sup>24</sup>. Les logements situés dans des immeubles en copropriété sont environ 11,8 millions<sup>25</sup>. Par ailleurs, 36,5 % des appartements en résidence principale sont de classe E, F ou G.

Enfin le parc des logements en copropriété vieillit : 24,8 % a été construit avant 1949 et 51,8 % avant 1974. Au total, les logements en copropriété sont donc majoritairement situés dans des immeubles dont la conception est antérieure à la première réglementation thermique qui date de 1974.

Dans ce contexte, le secteur du bâtiment constitue un domaine clé dans la lutte contre le réchauffement climatique et la transition énergétique, à travers notamment la rénovation des logements existants.

Le dispositif proposé n'a pas un impact directement quantifiable sur les émissions de GES, mais il permettra de favoriser la réalisation de travaux d'amélioration énergétique des immeubles en copropriété et pourra ainsi contribuer à atteindre les objectifs de lutte contre le réchauffement climatique et de transition énergétique.

En effet, en facilitant le financement de la rénovation, cette mesure concourt à la mise en œuvre des orientations bâtiments 1 et 2 de la Stratégie nationale bas carbone (SNBC)<sup>26</sup> : « guider l'évolution du mix énergétique sur la phase d'usage des bâtiments existants et neufs vers une consommation énergétique totalement décarbonée » et « inciter à une rénovation de l'ensemble du parc existant résidentiel et tertiaire afin d'atteindre un niveau BBC équivalent en moyenne sur l'ensemble du parc ». La SNBC2, actuellement en vigueur, prévoit en effet un objectif annuel de 370 000 rénovations complètes équivalentes sur la période 2015-2030, ce qui nécessite d'encourager et de faciliter la rénovation de l'ensemble du parc. Le respect de la SNBC révisée, qui doit être adoptée par décret en 2024, devrait nécessiter un effort encore plus important, en accord avec le renforcement de nos objectifs européens et nationaux.

Enfin, les immeubles dégradés, source potentielle supplémentaire de pollution, seront avantagusement rénovés.

## 5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

### 5.1. CONSULTATIONS MENÉES

En application de l'article 13-1 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds

---

<sup>24</sup> [Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1er janvier 2022 | Données et études statistiques \(developpement-durable.gouv.fr\)](#)

<sup>25</sup> Données issues du Registre national des copropriétés

<sup>26</sup> [Stratégie Nationale Bas-Carbone \(SNBC\) | Ministères Écologie Énergie Territoires \(ecologie.gouv.fr\)](#)

de commerce, le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières a été obligatoirement consulté et a rendu un avis favorable sous réserves le 16 novembre 2023.

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été obligatoirement soumise au Conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable le 9 novembre 2023.

En application de l'article R\*361-2 du code de la construction et de l'habitation, la disposition envisagée a été obligatoirement soumise au Conseil national de l'habitat qui a rendu un avis favorable le 6 novembre 2023.

En application de l'article L. 612-4 du code monétaire et financier, le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières a été consulté et a rendu un avis favorable, le 16 novembre 2023.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Cette disposition entrera en vigueur au lendemain de la promulgation de la loi au *Journal officiel* de la République française.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Le présent article s'applique de plein droit en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion et à Mayotte, collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et par le principe de l'identité législative.

En l'absence de mention expresse d'application, les dispositions du présent article ne sont pas applicables à Wallis-et-Futuna et en Polynésie française, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et appliquant le principe de la spécialité législative. Il en est de même pour la Nouvelle-Calédonie (articles 76 et 77 de la Constitution) et pour les Terres australes et antarctique françaises (article 72-3 de la Constitution).

Les compétences dévolues à la Nouvelle-Calédonie et à ses provinces par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 et à la Polynésie française par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ne permet plus à l'Etat d'intervenir dans ces deux collectivités en matière de logement, de construction, d'habitation, d'urbanisme et de droit civil, ce qui interdit toute possibilité d'extension des dispositions du projet de loi dans ces deux collectivités. Tel n'est pas le cas pour les Terres australes et antarctique françaises et, pour certaines des dispositions du projet de loi, pour Wallis-et-Futuna. Cependant, la non-application dans ces collectivités des textes modifiés par le projet de loi rend impossible ou inutile d'éventuelles extensions.

Pour Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et par le principe de l'identité législative, les dispositions du

présent article modifiant la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 ne sont pas applicables en ce qu'elles interviennent dans les compétences dévolues à ces collectivités en matière d'urbanisme, de construction, d'habitation et de logement (cf. articles LO 6 214-3, LO 6 314-3 et LO 6 414-1 du code général des collectivités territoriales).

### **5.2.3. Textes d'application**

Les conditions d'application de l'article 2 seront déterminées par décret en Conseil d'Etat.

## **Article 3 – Création d’une procédure d’expropriation des immeubles dégradés à titre remédiable**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

La lutte contre l’habitat indigne<sup>27</sup> et dégradé est un enjeu essentiel des politiques nationales de l’habitat.

En effet, on estime entre 400 000 et 420 000 le nombre de logements du parc privé potentiellement indignes en métropole (100 000 en Outre-mer), dont environ la moitié sont occupés par leur propriétaire<sup>28</sup>.

Cette politique publique a fait l’objet de nombreux textes de lois, de réglementations<sup>29</sup> pour permettre aux collectivités territoriales et aux services de l’Etat de mettre fin aux situations de danger et de risque.

L’ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020 relative à l’harmonisation et à simplification des polices des immeubles, locaux et installations, en particulier, a permis la simplification des procédures coercitives.

En effet, elle a fusionné les dix procédures de police administrative spéciale préexistantes en matière de dégradation et d’insalubrité, réparties sur trois codes, en deux procédures dont une d’urgence. Cette ordonnance se trouve codifiée au livre V du code de la construction et de l’habitation. Il en résulte une police unique de la sécurité et de la salubrité des immeubles,

---

<sup>27</sup> Est qualifié d’habitat indigne « toute situation d’habitat portant atteinte et contraire à la dignité humaine » et « exposant les occupants à des risques manifestes ».

<sup>28</sup> Sources DGALN/DHUP/PNLHI - Fondation Abbé Pierre, 2022.

<sup>29</sup> La circulaire du 20 juin 2013 relative aux modalités d’application de la loi du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d’habitat informel et à la LHI dans les départements et régions d’outre-mer, l’Instruction du 31 mars 2014 relative au traitement de l’habitat indigne dans les départements et régions d’outremer, la circulaire de la Dihal 2015 sur le déploiement et le management des PDLHI, l’Instruction du gouvernement de 2017 relative à la désignation d’un sous-préfet référent LHI, la circulaire du 08 février 2019 relative au renforcement et à la coordination de la LHI, la note du 23 juillet 2019 relative à l’astreinte administrative en polices spéciales LHI, la Loi dite « Vivien » n° 70-612 du 10 juillet 1970, la Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d’habitat informel et à la LHI dans les départements et régions d’outre-mer complétée par la Loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d’actualisation du droit des Outre-mer dite Loi ADOM, la loi sur les rapports locatifs 6 juillet 1989, la loi du 31 mai 1990 dite Loi Besson, la loi d’orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, la loi no 2000-1208 relative à la solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 et son décret 30 janvier 2002, la loi no 2003-710 du 1er août 2003 d’orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, la loi no 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement qui a ratifié l’ordonnance no 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l’habitat insalubre ou dangereux, la loi du 24 mars 2014 relative à l’accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR) et la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement de l’aménagement et du numérique (Elan), l’ordonnance du 16 Septembre 2020 n° 2020-1144 relative à l’harmonisation et la simplification des polices, immeubles, locaux et installations et le décret n° 2020-1711 du 24 décembre 2020 relatif à l’harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installation.

locaux et installations (articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation).

Cette police a pour objet de protéger la sécurité et la santé des personnes en remédiant aux situations suivantes (article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation) :

- Les risques présentés par les murs, bâtiments ou édifices quelconques qui n'offrent pas les garanties de solidité nécessaire au maintien de la sécurité des occupants et des tiers (1°) ;
- Le fonctionnement défectueux ou le défaut d'entretien des équipements communs d'un immeuble collectif à usage principal d'habitation, lorsqu'il est de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants ou des tiers ou à compromettre gravement leurs conditions d'habitation ou d'utilisation (2°) ;
- L'entreposage, dans un local attenant ou compris dans un immeuble collectif à usage d'habitation, de matières explosives ou inflammables (...) (3°) ;
- L'insalubrité, telle qu'elle est définie aux articles L. 1331-22 et L. 1331-23 du code de la santé publique (4°). L'article L. 1331-22 du code de la santé publique dispose qu'est insalubre tout local, installation, bien immeuble ou groupe de locaux, d'installations ou de biens immeubles, vacant ou non, qui constitue, soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé, exploité ou utilisé, un danger ou risque pour la santé ou la sécurité physique des personnes.

Dans les trois premiers cas d'intervention, le maire est en principe l'autorité de police compétente. Dans le dernier, l'autorité de police compétente est le préfet de département.

La notion d'insalubrité a été consacrée pour la première fois par la loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres. La résorption de l'habitat insalubre trouve son origine dans la loi n° 70-712 du 10 juillet 1970 (« Loi Vivien »), désormais codifiée aux articles L. 511-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (CECUP).

L'ensemble des textes et procédures en vigueur évoqués ci-dessus, s'ils permettent de résoudre une partie des situations, sont toujours jugés longs à mettre en œuvre et complexes par l'ensemble des intervenants, collectivités et services de l'Etat.

D'après l'étude de multiples situations de terrain, les durées d'intervention de la puissance publique pour maîtriser un immeuble et le rénover sont estimées de 7 ans à 10 ans s'il n'existe pas d'obstacle particulier et ces délais peuvent aller jusqu'à 20 ans dans les cas les plus complexes. Ce temps de résolution des risques et dangers, bien trop longs, ne correspond ni aux besoins, ni aux attentes des habitants, ni à la nécessité d'assurer la sécurité et le maintien d'une offre de logement responsable et durable souhaitée par l'ensemble des acteurs de l'habitat. Plus le temps d'intervention de la puissance publique est long et complexe, plus les étapes et interventions successives et multiples sont nécessaires et plus les coûts sont élevés.

Plus la collectivité ou l'Etat seront en capacité d'enrayer la spirale de dégradation des logements, plus la résolution des situations complexes sera facilitée.

En l'état du droit, les articles L. 511-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique permettent, en dehors de tout projet d'aménagement urbain préétabli par la ville, l'expropriation des immeubles particulièrement dégradés, et ce au seul vu de leur état et sans que la puissance publique n'ait à justifier de l'emploi ultérieur qu'elle fera des lieux.

Il s'agit des immeubles ayant fait l'objet des dispositifs susmentionnés à savoir : d'un arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité pris en application de l'article L. 511-11 du code de la construction et de l'habitation et ayant prescrit la démolition ou l'interdiction définitive d'habiter, et, à titre exceptionnel, des immeubles qui ne sont eux-mêmes ni insalubres, ni impropres à l'habitation, lorsque leur expropriation est indispensable à la démolition d'immeubles insalubres ou d'immeubles menaçant ruine, ainsi que des terrains où sont situés les immeubles déclarés insalubres ou menaçant ruine lorsque leur acquisition est nécessaire à la résorption de l'habitat insalubre, alors même qu'y seraient également implantés des bâtiments non insalubres ou ne menaçant pas ruine.

Les immeubles dégradés à titre remédiable ne sont pas concernés. Il faut, pour les exproprier, qu'ils s'intègrent dans un projet d'aménagement plus vaste et soumis à enquêtes publique et parcellaire.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

L'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen énonce que l'expropriation ne peut être justifiée que lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. En général, l'utilité publique est aujourd'hui déclarée par le pouvoir réglementaire pour un projet déterminé, à l'issue d'enquêtes publiques préalables.

Il existe toutefois des exceptions dans lesquelles l'utilité publique de l'expropriation est « préétablie » par la loi. C'est ainsi le cas en matière de suppression de l'habitat insalubre irrémédiable ou de biens en état d'abandon manifeste.

Pour la détermination de l'indemnité due au propriétaire, la valeur du bien est fixée en priorité par référence à des mutations et accords amiables portant sur des biens dépendants du même secteur et se trouvant dans un état de dégradation ou d'insalubrité comparable. Lorsque ces références sont en nombre insuffisant et que des opérations sur des biens de meilleure qualité sont retenues pour le calcul de la valeur, un abattement est pratiqué sur la valeur des références considérées. Cet abattement est en rapport avec le montant des travaux inexécutés prescrits par l'arrêté. Lorsque l'arrêté a prescrit une interdiction temporaire d'habiter les lieux expropriés, l'indemnité d'expropriation est réduite du montant des frais de relogement des occupants assuré, si le propriétaire n'y a pas procédé.

Par ailleurs, si le Conseil constitutionnel relève, entre autres éléments, dans son appréciation de la constitutionnalité du dispositif que le régime d'expropriation s'applique aux immeubles déclarés insalubres à titre irrémédiable, on ne peut en tirer la conclusion, par une interprétation *a contrario*, qu'il censurerait toute application d'un régime d'expropriation dérogatoire du droit commun à des immeubles en état d'insalubrité remédiable.

### **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CESDH), « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international ».

En application de cette disposition, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) juge qu'il incombe aux autorités nationales de déterminer ce qui est « d'utilité publique » et de se prononcer sur l'existence d'un problème d'intérêt général justifiant des privations de propriété. Elle estime que les Etats jouissent ici d'une large marge d'appréciation<sup>30</sup>.

L'atteinte au droit de propriété doit, pour être compatible avec l'article 1 du Protocole n°1, se conformer au principe de légalité et poursuivre un but légitime par des moyens présentant un rapport raisonnable de proportionnalité avec le but visé<sup>31</sup>.

Elle considère également que l'obligation d'indemniser les personnes expropriées découle implicitement de ces dispositions<sup>32</sup>.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

La mesure présentée fait suite aux difficultés constatées sur le traitement des immeubles très fortement dégradés sans qu'ils ne soient pour autant sous interdiction définitive d'habiter. S'agissant de dispositions de nature législative, elle nécessite une intervention de la loi, conformément aux dispositions de l'article 34 de la Constitution.

Les procédures coercitives et les possibilités d'expropriation existantes dans le cadre législatif et réglementaire actuel ne couvrent pas les cas où l'absence de réparations des bâtiments par leurs propriétaires est avérée, sans toutefois que le caractère « irrémédiable » de la dégradation du bâti puisse être constatée (condition de mise en œuvre de la procédure d'expropriation dite

---

<sup>30</sup> CEDH 22 avril 2002, Lallement c. France, n° 46044/99.

<sup>31</sup> CEDH 5 janvier 2000 Beyer c. Italie, n° 33202/96, §§ 108-114.

<sup>32</sup> CEDH 8 juillet 1986, Lithgow c. Royaume-Unis, n° 9006/80.

« Vivien » introduite par la loi du 10 juillet 1970 visant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre).

Bien que les maires ou préfets puissent engager des travaux d'office, cela ne suffit pas à pallier l'inaction des propriétaires. Les travaux, souvent trop coûteux et difficiles à recouvrer dans les faits pour la collectivité en cas de substitution, ne permettent pas de requalifier les immeubles de façon pérenne.

Deux exemples permettent d'illustrer l'insuffisance des outils actuels :

- un immeuble à Bordeaux, où le premier arrêté d'insalubrité remédiable a été pris en 2005, suivi d'un arrêté préfectoral irrémédiable en mars 2016, permettant *in fine* une ordonnance d'expropriation en mars 2018, et la réhabilitation complète de l'immeuble en 2022. La mobilisation de la puissance publique pendant 17 ans au bénéfice d'un seul immeuble, et les multiples procédures prises, démontrent l'impossibilité à agir vite sans dégradation irrémédiable des immeubles, et mise en danger des occupants et des tiers ;
- un immeuble à Saint-Denis dont le premier arrêté de péril date de 2012. 11 arrêtés d'insalubrité ont été pris, s'étalant jusque 2017. Les travaux prescrits n'ayant pas été réalisés par les propriétaires ou étant de très mauvaise qualité, et la collectivité n'étant pas en capacité de prendre en charge la totalité de ces travaux, il lui aura fallu attendre 5 ans après le 1<sup>er</sup> arrêté pour pouvoir exproprier les propriétaires de l'immeuble, et ainsi agir de façon pérenne sur le bâtiment, mettant hors de danger les occupants, en danger permanent pendant ces 5 années.

Modifier les cadres d'interventions propres à résorber l'habitat indigne donnera à l'ensemble des acteurs impliqués des leviers supplémentaires, qu'il s'agisse des acteurs quotidiens (opérateurs, propriétaires...) intervenant dans les copropriétés ou la puissance publique intervenant (Etat, collectivités) en dernier recours.

Créer une procédure d'expropriation des immeubles dégradés à titre remédiable est une condition nécessaire pour optimiser l'action publique, anticiper les possibilités de portage, tout en réduisant les délais dans lesquels s'exerce la maîtrise du foncier. Il est nécessaire qu'elle relève du niveau législatif, ne pouvant pas se rattacher à une mesure réglementaire existante.

## 2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Devant le blocage de certaines situations (dégradation progressive de l'immeuble, pas de sortie d'habitat indigne pérenne) et le danger récurrent pesant sur les occupants, le processus de traitement de l'habitat indigne doit être optimisé et l'action publique simplifiée, afin de trouver des solutions concrètes pour :

- Améliorer les outils coercitifs et accélérer l'action des collectivités ;
- Permettre aux acteurs de l'habitat privé d'intervenir ;
- Protéger les habitants.

La mesure proposée vise à compléter la boîte à outils opérationnelle pour lutter activement contre l'habitat indigne.

La création de ce dispositif nouveau a pour but de traiter les cas de négligence ou d'impossibilité des propriétaires à faire réaliser les travaux prescrits par l'arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité.

En créant une nouvelle procédure d'expropriation des immeubles dégradés ou insalubres à titre rémissible, l'objectif est d'intervenir avant que la situation ne se dégrade et ne devienne irrémédiable nécessitant donc la démolition de l'immeuble.

Les délais d'intervention de la puissance publique sont également réduits, apportant des solutions plus rapidement aux habitants et réduisant le coût d'intervention, dans un objectif de rationalisation des deniers publics.

Cette modification législative préviendra non seulement des situations que l'on sait déjà à risque dans des copropriétés et immeubles dégradés, mais accélèrera aussi le traitement de l'habitat indigne avec une prise en charge optimisée pour les occupants, qu'ils soient propriétaires ou locataires.

L'objectif d'une telle mesure est donc multiple :

- Mettre fin à une mise en danger des occupants ou des tiers,
- Eviter à la puissance publique de supporter des coûts dus à la nécessité d'intervenir, parfois à plusieurs reprises, pour sécuriser ou réparer ponctuellement les lieux sans pouvoir les rénover dans leur globalité et durablement,
- Stopper la dégradation du bâti.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Initialement, il a été envisagé une modification de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la résorption de l'habitat insalubre. Il est toutefois apparu que la situation visée, à savoir des immeubles dont le bâti est certes très dégradé mais pas de façon irrémédiable, nécessitait la mise en place d'une procédure *ad hoc* afin de garantir le bon équilibre entre la préservation des droits des propriétaires et occupants et le nécessaire traitement par la puissance publique de la situation considérée.

Par ailleurs, si dans un premier temps la procédure n'était pas conditionnée, il est apparu nécessaire de la sécuriser avec des critères d'application.

### **3.2. OPTION RETENUE**

Pour rappel, en l'état du droit, ces prescriptions de travaux de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité peuvent résulter de l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation, et plus précisément de son 1° (défaut de solidité du bâti), du 2° (fonctionnement défectueux ou défaut d'entretien des équipements communs d'un habitat collectif) ou du 4° (insalubrité telle que définie aux articles L. 1331-22 et L. 1331-23 du code de la santé publique).

Une nouvelle procédure *ad hoc* d'expropriation, avec indemnisation en valeur de récupération foncière, ciblée aux cas des immeubles en situation d'habitat indigne est proposée. Elle concerne les immeubles très dégradés sous procédure de mise en sécurité (hors interdiction définitive d'habiter) ou de traitement de l'insalubrité réparable. Elle s'applique aux immeubles ayant fait l'objet d'au moins deux arrêtés de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité sans action des propriétaires au cours des dix années civiles précédant la date du dernier arrêté, et sur lesquels des mesures de remise en état sont nécessaires pour prévenir à terme une dégradation irrémédiable. Un projet de plan de relogement doit également être établi dans le cas des immeubles à usage d'habitation.

Ainsi, l'expropriation ne s'applique qu'après constat de la négligence ou de la défaillance des propriétaires.

Les immeubles ayant toujours une valeur de marché, leur indemnisation reste régie par les principes de droit commun de l'expropriation pour cause d'utilité publique, en invitant toutefois expressément la juridiction de l'expropriation à se prononcer sur des termes de référence comparables.

Portée par le gouvernement et par l'ensemble des acteurs de terrain cette mesure facilitera les conditions de la maîtrise publique, dans des délais raisonnables, et permettra le déblocage de situations dangereuses pour les occupants sans recourir à des travaux de sécurisation ponctuels, dont la répétition dans un bâti qui continue de se dégrader s'avère dispendieuse et inefficace à moyen et long terme.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Le présent article vient renforcer la boîte à outil en matière de lutte contre l'habitat indigne en introduisant une nouvelle procédure au sein du code l'expropriation pour cause d'utilité publique, et permettra d'accélérer l'amélioration de l'habitat privé, et de mettre à disposition des logements sur le marché avec l'aide des collectivités au bénéfice des habitants.

Ainsi, le titre du I du livre V est renommé « Expropriation des immeubles insalubres ou dégradés », le chapitre unique est renommé « Chapitre 1 : Expropriation des immeubles insalubres ou dégradés à titre irrémédiable » et un chapitre 2 est créé.

Il est intitulé « Chapitre 2 : Expropriation des immeubles insalubres et dégradés à titre rémissible » et composé des articles suivants : L. 512-1, L. 512-2, L. 512-3, L. 512-4 et L. 512-5.

Il s'agit de créer un nouveau cas de procédure d'expropriation en matière d'habitat insalubre ou dangereux rémissible, lorsque les propriétaires ne procèdent pas aux travaux prescrits par l'administration, et de faire cesser les risques encourus par les occupants ou les tiers. Il s'agit de situations précises où les désordres se développent dans le temps, faute d'entretien de la part des propriétaires, exposant de façon répétitive les occupants ou les tiers aux dangers et risques (effondrements par exemple).

Pour mémoire, dans sa décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, pour justifier la dérogation opérée par la loi Vivien au caractère préalable de l'indemnisation, le Conseil constitutionnel a qualifié de motif impérieux d'intérêt général le fait de « mettre fin dans les meilleurs délais à l'utilisation de locaux ou d'habitation présentant un danger pour la santé ou la sécurité des occupants ». Ce motif apparaît transposable au cas dans lequel l'insalubrité ou l'insécurité est avérée et où le propriétaire n'exécute pas les travaux nécessaires pour y remédier.

Par rapport au droit commun, le régime nouveau conférerait :

- Une facilité procédurale sur le volet administratif, grâce à une présomption d'utilité publique de l'opération (c'est-à-dire sans procédure ordinaire de reconnaissance de cette utilité), et ce dès lors que certaines conditions légales sont remplies,
- Une facilité procédurale sur le volet judiciaire, avec le bénéfice d'une prise de possession anticipée des lieux avant même le transfert de propriété par le juge, justifiée par les travaux et relogements éventuels à opérer,
- Un régime indemnitaire précisé, orientant le juge vers une méthode de valorisation adaptée à ce type de biens.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Ce nouveau cas d'expropriation destiné à protéger les occupants et les tiers de la dégradation avancée du bâti pour lesquels l'inaction des propriétaires est source d'aggravation apparaît proportionnée et justifiée. Cette privation de liberté fait l'objet d'une indemnisation au profit des propriétaires expropriés.

Par conséquent, la mesure proposée respecte les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du Premier Protocole additionnel à la CESDH.

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Les situations d'immeubles très dégradés ont un impact négatif sur la valeur foncière des parcelles voisines, et tendent à dévaloriser les quartiers dans lesquels ils se situent et la valeur économique des biens voisins. Cette mesure tend à contrer la spirale de dévalorisation économique, sociale et urbaine.

### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

L'émergence et la réalisation de nouvelles opérations de réhabilitation et de requalification, qui seront facilitées par les mesures du présent article, auront un impact positif sur les entreprises d'une part en ce qui concerne l'activité directe générée par les études, les travaux et l'exploitation des projets, d'autre part en ce qui concerne la dynamique économique qui sera créée dans les quartiers et communes concernés par les projets. Bien que difficilement quantifiables, de nombreux travaux sur les immeubles bénéficieront aux entreprises de ces territoires.

Il convient toutefois de noter que les entreprises installées dans des immeubles sous arrêtés interdisant leur habitation et leur usage ne seront plus en droit d'exercer leur(s) activité(s) dans ces locaux.

### **4.2.3. Impacts budgétaires**

La mesure proposée n'est pas accompagnée d'un renforcement des dispositifs d'aide existants, et n'entraîne pas une dépense supplémentaire pour le budget de l'Etat et des collectivités territoriales.

Au contraire, bien que l'indemnisation soit à sa charge, la mesure évite à la puissance publique de supporter des coûts dus à la négligence ou la défaillance des propriétaires lorsqu'elle est en situation de substitution, sans avoir toutefois la possibilité réelle de recouvrer les créances publiques.

## **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Ces mesures seront un levier essentiel pour :

- l'exercice des compétences d'hygiène, de salubrité et de la police spéciale de la sécurité des maires, et le cas échéant des présidents d'établissement public intercommunal, et assurer la protection des occupants et des tiers ;
- et la mise en œuvre du projet urbain et social de requalification des centres anciens.

Le maire étant l'autorité compétente responsable de la police spéciale de mise en sécurité, cette nouvelle procédure d'expropriation pourra être enclenchée par ses services lorsque les désordres concernent la sécurité des occupants. Si d'un côté ces procédures seront gérées par les collectivités, y compris le relogement des locataires, la charge liée à la multiplication des procédures de mise en sécurité sur un même immeuble sera supprimée.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Le préfet pourra également utiliser cette procédure d'expropriation en vertu de ses pouvoirs de police spéciale de traitement de l'insalubrité, en cas de risques pour la santé des occupants ou des tiers, ou lorsque les désordres concerneront à la fois la santé et la sécurité des occupants. De même que pour les collectivités territoriales, bien que des nouvelles procédures d'expropriation puissent être prises, cette charge sera moindre, étant donné la suppression de la charge liée à la multiplication de procédures d'insalubrité.

Cette mesure a donc pour effet d'octroyer un pouvoir plus étendu aux maires et aux préfets en ajoutant un outil opérationnel de traitement de l'habitat indigne permettant de débloquer des situations graves et sans issue pour les occupants ou les tiers, pour lesquelles leur propre responsabilité était engagée, sans toutefois être en mesure d'agir.

#### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

##### **4.5.1. Impacts sur la société**

La mise en œuvre de la nouvelle procédure d'expropriation donnera des conditions de logement dignes pour des publics vulnérables qui ont été dans l'incapacité sociale ou financière de se reloger dans des immeubles en bon état.

L'application de la mesure sera favorable pour les occupants et les tiers, en réduisant le temps d'exposition aux dangers et risques, et en limitant les impacts sur la santé physique et mentale, le tout justifiant l'intervention publique le plus tôt possible.

La fonction sécuritaire du logement est essentielle pour les occupants, qu'ils soient propriétaires ou locataires, celle-ci n'étant pas assurée dans les immeubles très dégradés sur le long terme, comme l'effondrement d'éléments, ou l'humidité excessive par exemple.

Lorsque des interventions amont ne permettent pas de résoudre les dégradations de manière pérenne, le risque perdure dans le temps pour les occupants ou les tiers. Par exemple, la présence d'étais à l'intérieur du logement afin d'empêcher son effondrement crée des risques avérés pour l'intégrité physique des personnes.

Cette mesure vient accélérer l'amélioration de l'habitat privé, et mettre à disposition des logements sur le marché avec l'aide des collectivités au bénéfice des habitants.

#### **4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Les publics concernés par ces situations d'immeubles indignes sont la plupart du temps les plus vulnérables : les personnes âgées, les enfants, les femmes enceintes, les personnes souffrant de handicap ainsi que les personnes atteintes de maladies chroniques ou immunodéprimées. Les typologies de personnes les plus touchées sont des femmes, des familles monoparentales, couple avec enfants, jeunes, fumeurs, personnes sans emploi, en temps partiel non choisi, avec de faibles revenus, bénéficiaires du RSA et de l'allocation logement. Pour ces occupants, dont les facteurs de vulnérabilité sont plus élevés que la population générale, une attention toute particulière doit être portée afin qu'ils soient exposés le moins possible aux différents facteurs de l'habitat indigne portant atteinte à la santé et/ou la sécurité des occupants.

#### **4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes**

Les publics concernés par ces situations d'immeubles indignes sont la plupart du temps les plus vulnérables : les personnes âgées, les enfants, les femmes enceintes, les personnes souffrant de handicap ainsi que les personnes atteintes de maladies chroniques ou immunodéprimées. Les typologies de personnes les plus touchées sont des femmes, des familles monoparentales, couple avec enfants, jeunes, fumeurs, personnes sans emploi, en temps partiel non choisi, avec de faibles revenus, bénéficiaires du RSA et de l'allocation logement. Pour ces occupants, dont les facteurs de vulnérabilité sont plus élevés que la population générale, une attention toute particulière doit être portée afin qu'ils soient exposés le moins possible aux différents facteurs de l'habitat indigne portant atteinte à la santé et/ou la sécurité des occupants.

#### **4.5.4. Impacts sur la jeunesse**

Les publics concernés par ces situations d'immeubles indignes sont la plupart du temps les plus vulnérables : les personnes âgées, les enfants, les femmes enceintes, les personnes souffrant de handicap ainsi que les personnes atteintes de maladies chroniques ou immunodéprimées. Les typologies de personnes les plus touchées sont des femmes, des familles monoparentales, couple avec enfants, jeunes, fumeurs, personnes sans emploi, en temps partiel non choisi, avec de faibles revenus, bénéficiaires du RSA et de l'allocation logement. Pour ces occupants, dont les facteurs de vulnérabilité sont plus élevés que la population générale, une attention toute particulière doit être portée afin qu'ils soient exposés le moins possible aux différents facteurs de l'habitat indigne portant atteinte à la santé et/ou la sécurité des occupants.

#### **4.5.5. Impacts sur les professions réglementées**

Sans objet.

#### **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Il y a également un impact sur les propriétaires de ces immeubles qui, s'ils laissent fortement leurs immeubles se dégrader, et mettent ainsi en danger les occupants ou les tiers, pourront se voir dépossédés de leurs biens. Une indemnité leur sera versée par l'autorité expropriante. Concernant les propriétaires occupants étant en responsabilité, leur relogement sera à leur charge. Les locataires seront, eux, relogés par la collectivité ou l'Etat.

#### **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

L'accélération des programmes de travaux devra permettre de ne pas recourir systématiquement à des démolitions-reconstructions dont le bilan écologique est plus défavorable que la réhabilitation.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a obligatoirement été soumise au Conseil national d'évaluation des normes. Il a rendu un avis favorable le 9 novembre 2023.

En application de l'article R\*361-2 du code de la construction et de l'habitation, la disposition envisagée a obligatoirement été soumise au Conseil national de l'habitat (CNH). Il a rendu un avis favorable le 6 novembre 2023.

En application de l'article 13-1 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières a été obligatoirement consulté et a rendu un avis différencié pour les articles qui impactent les missions des syndics le 10 novembre 2023.

#### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

Les présentes dispositions entreront en vigueur le lendemain de la publication au *Journal officiel* de la République française.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Le présent article s'applique de plein droit en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion et à Mayotte, collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et par le principe de l'identité législative.

En l'absence de mention expresse d'application, les dispositions du présent article ne sont pas applicables à Wallis-et-Futuna et en Polynésie française, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et appliquant le principe de la spécialité législative. Il en est de même pour la Nouvelle-Calédonie (articles 76 et 77 de la Constitution) et pour les Terres australes et antarctique françaises (article 72-3 de la Constitution).

Les compétences dévolues à la Nouvelle-Calédonie et à ses provinces par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 et à la Polynésie française par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ne permet plus à l'Etat d'intervenir dans ces deux collectivités en matière de logement, de construction, d'habitation, d'urbanisme et de droit civil, ce qui interdit toute possibilité d'extension des dispositions du projet de loi dans ces deux collectivités. Tel n'est pas le cas pour les Terres australes et antarctique françaises et, pour certaines des dispositions du projet de loi, pour Wallis-et-Futuna. Cependant, la non-application dans ces collectivités des textes modifiés par le projet de loi rend impossible ou inutile d'éventuelles extensions.

Pour Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et par le principe de l'identité législative, les dispositions du présent article modifiant le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique vont s'appliquer de plein droit dans ces trois collectivités en tenant compte des adaptations et réserves prévues aux titres II, III et IV du livre VI du même code.

### **5.2.3. Textes d'application**

Le présent article ne nécessite aucun texte d'application.

## Article 4 – Insaisissabilité des sommes versées à la caisse des dépôts et consignations pour les copropriétés

### 1. ÉTAT DES LIEUX

#### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

Le statut propre de la caisse des dépôts et consignations, établissement public bénéficiaire à ce titre de l'immunité d'exécution des personnes morales de droit public, ne saurait faire obstacle à ce qu'une saisie conservatoire ou une saisie-attribution soient pratiquées entre ses mains en sa qualité de tiers saisi.

Dans le code de commerce, il résulte de l'article L. 662-1 qu'« *Aucune opposition ou procédure d'exécution de quelque nature qu'elle soit sur les sommes versées à la Caisse des dépôts et consignations n'est recevable* ». La formule de ce texte est générale et il pourrait *a priori* être considéré que l'insaisissabilité des fonds déposés à la caisse des dépôts et consignations par les mandataires de justice vaut quel que soit le type de mandat dans lequel ils les ont reçus et dans quelque cadre juridique que l'on se trouve.

Toutefois, la situation de l'article L. 662-1 dans le code de commerce manifeste que l'insaisissabilité édictée ne concerne que les sommes versées entre les mains de la caisse des dépôts et consignation dans le cadre d'une procédure collective.

En outre, cette insaisissabilité avait été initialement édictée pour l'application de l'article 151 de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985, devenu l'article L. 641-8 du code de commerce, c'est-à-dire en ce qui concerne les seules sommes versées par le liquidateur dans l'exercice de ses fonctions à la Caisse des dépôts et consignations, et l'ordonnance du 18 septembre 2000, qui a déplacé le texte dans la partie législative du code de commerce, n'était pas habilitée à en élargir le périmètre. Conformément au principe que les exceptions sont d'interprétation stricte, il faut donc en conclure que l'insaisissabilité en cause est limitée à l'hypothèse pour laquelle elle a été édictée.

Dans le cadre de la procédure d'administration provisoire des copropriétés qui bénéficient de fonds publics, prévue notamment à l'article 29-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, il est fréquent que des subventions publiques en provenance de l'agence nationale de l'habitat (Anah), de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ou des collectivités locales soient versées aux administrateurs afin de réaliser des travaux dans les immeubles bénéficiant de dispositifs tels que les opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH), les plans de sauvegarde, les opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD) ou les opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD IN).

Ces fonds, ainsi que l'argent versé au crédit de la copropriété pendant l'administration provisoire (règlement des charges de copropriété par exemple) sont déposés sur des comptes travaux dédiés à la Caisse des dépôts et consignations. En effet, en application de l'article R. 814-41 du code de commerce, « *les administrateurs judiciaires dans l'exercice des mandats qui leurs sont confiés en matière civile sont tenus de déposer à un compte ouvert à leur nom à la Caisse des dépôts et consignations, dès leur réception, tous les fonds qu'ils ont reçus dans le cadre des missions de justice, y compris les provisions pour frais et honoraires.* »

Or, en raison des délais nécessaires pour redresser un syndicat en difficulté (parfois plusieurs années), ce dernier peut continuer à générer des dettes postérieurement à la désignation de l'administrateur provisoire, indépendamment du passif antérieur qui fait l'objet du plan de remboursement des dettes.

Ces dettes peuvent donner lieu à des procédures d'exécution de droit commun de la part des créanciers notamment fournisseurs d'eau, de gaz et d'électricité, avec le risque que ces saisies portent sur les subventions publiques versées à la copropriété pour effectuer des travaux urgents et indispensables.

Ces procédures heureusement rares ont été exercées une douzaine de fois au cours des dix dernières années.

Par exemple, en 2019, une saisie-attribution du Trésor public au titre d'une dette d'eau est intervenue d'une copropriété à Soisy-sur-Ecole, pour un montant d'environ 536 800 euros, qui a conduit au blocage du compte du syndicat à la Caisse des dépôts et consignations pendant un an, le juge saisi par l'administratrice ayant finalement ordonné la mainlevée de la saisie.

Un autre exemple peut être fourni dans cadre de l'administration provisoire dans une copropriété à Grigny (bénéficiaire d'une ORCOD IN), une saisie administrative à tiers détenteur a été opérée en 2022 pour une somme de près de 63 500 euros au titre d'une dette d'eau. Une mainlevée amiable de cette saisie a été effectuée après intervention de l'administrateur judiciaire auprès des acteurs publics.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

La Constitution, en son article 34, prévoit que la détermination des principes fondamentaux relatifs au régime de la propriété, aux droits réels et aux obligations civiles et commerciales est fixée par la loi.

Les articles 2284 et 2285 du code civil édictent un principe de saisissabilité de tous les biens du débiteur, présents et à venir, qui forment le gage général de ses créanciers : ils répondent indistinctement de toutes ses dettes, présentes et futures, et peuvent en conséquence être saisis par l'un quelconque de ses créanciers dans le respect des règles de l'exécution forcée prévues par le code des procédures civiles d'exécution.

Si la saisissabilité des biens du débiteur est donc le principe, leur insaisissabilité est l'exception qu'autorise l'article R. 112-1 du code des procédures civiles d'exécution qui dispose que « *Tous les biens mobiliers ou immobiliers, corporels ou incorporels, appartenant au débiteur peuvent faire l'objet d'une mesure d'exécution forcée ou d'une mesure conservatoire, si ce n'est dans les cas où la loi prescrit ou permet leur insaisissabilité* ».

L'insaisissabilité, dérogatoire, ne peut donc être prescrite que par la loi et existe dans des domaines très étendus. On la retrouve par exemple dans le code du travail, le code de la sécurité sociale, le code de la propriété intellectuelle et le code de commerce qui édicte notamment l'insaisissabilité de la résidence principale de l'entrepreneur.

### 1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Il n'existe pas en droit européen primaire ou dérivé de dispositions de fond en matière de copropriété et procédures d'administration des copropriétés en difficulté.

La directive (UE) 2019/1023 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative aux cadres de restructuration préventive, à la remise de dettes et aux déchéances, et aux mesures à prendre pour augmenter l'efficacité des procédures en matière de restructuration, d'insolvabilité et de remise de dettes, et modifiant la directive (UE) 2017/1132 (directive sur la restructuration et l'insolvabilité) devrait s'appliquer aux copropriétés en difficulté. En effet, l'article 1er alinéa 1 de ladite directive dispose : « La présente directive établit des règles concernant :

- a) les cadres de restructuration préventive accessibles aux débiteurs en difficulté financière lorsqu'il existe une probabilité d'insolvabilité, en vue de prévenir l'insolvabilité et d'assurer la viabilité du débiteur ; »
- c) les mesures visant à accroître l'efficacité des procédures en matière de restructuration, d'insolvabilité et de remise de dettes ».

Ainsi, le a) se contente de viser une catégorie générique, à savoir le « débiteur ». L'article 1er alinéa 2 de ladite directive énumère les débiteurs expressément exclus de son champ d'application. Puisque les syndicats de copropriété ou les copropriétés ne sont pas mentionnés dans cette liste d'exclusion, il y a lieu d'en déduire que les règles de la directive relatives aux cadres de restructuration préventive et les mesures visant à accroître l'efficacité des procédures en matière de restructuration, s'appliquent aux syndicats de copropriété ou aux copropriétés.

Or, cette directive ne comporte aucune disposition prévoyant l'insaisissabilité des fonds versés au crédit de la copropriété pendant l'administration provisoire et qui sont déposés sur des comptes à la Caisse des dépôts et consignations. Par conséquent, il ne peut y avoir de jurisprudence rendue par la CJUE relative à cette question.

En matière de procédures collectives concernant les entreprises en difficulté, est notamment applicable le règlement (UE) 2015/848 (refonte) relatif aux procédures d'insolvabilité, qui ne

pose pas de règles matérielles sur l'insaisissabilité des sommes perçues par le mandataire dans le cadre d'une procédure collective, et renvoie aux règles nationales en la matière.

En outre, en vertu de ce règlement, et ainsi que rappelé par la jurisprudence *Enefi* (CJUE 9 nov. 2016, aff. C-212/15) – les procédures d'exécution forcée relèvent des instances en cours qui ne sont pas régies par la *lex fori concursus* mais par la loi du lieu où se déroule l'instance.

La Cour européenne dans un arrêt du 2 novembre 2009 *Thaleia Karydi Axte c/Grèce* n° 44769/07, a pu analyser la réalisation d'une saisie comme une privation de propriété, laquelle se justifie que dans un but légitime d'utilité publique, à savoir la satisfaction du créancier. Selon la CEDH : « la vente aux enchères de la propriété de la société requérante constitue une ingérence dans le droit au respect des biens de celle-ci, qui s'analyse en une privation de propriété au sens de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 » ; cette ingérence poursuivait un but légitime d'utilité publique, à savoir la satisfaction des créances de son créancier », en conditionnant l'ingérence dans le droit au respect des biens par « un « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu.

Ainsi, pour la CEDH, l'insaisissabilité, en tant que moyen de protection des biens du débiteur, garantit la protection de la propriété de l'individu et il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par toute mesure privant une personne de sa propriété, dont l'exercice d'une saisie.

L'équilibre serait rompu, et la protection de la propriété du débiteur écartée, si l'insaisissabilité était totale, ce qui n'est pas le cas de l'insaisissabilité envisagée, qui n'est que relative car limitée dans le temps de l'administration provisoire pour les copropriétés dégradées.

#### 1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Quoique datée de mai 2013, l'étude du Sénat sur les copropriétés en difficulté apporte un éclairage sur le sujet<sup>33</sup>.

En Allemagne, Italie, Royaume-Uni (Angleterre et Pays de Galles), il ne semble pas exister de disposition équivalente à celle du projet de réforme.

Concernant, l'Espagne, cette étude comparative indique que le droit espagnol prévoit la « constitution d'un fonds de réserve » (page 12 de l'étude). D'après cette étude : « Les copropriétaires sont tenus de contribuer, à proportion de leur quote-part dans la copropriété, à un fonds de réserve destiné au paiement des travaux de conservation et de réparation du bâtiment. Le montant de ce fonds ne peut en aucun cas être inférieur à 5% du dernier budget de la copropriété. Les sommes versées au fonds peuvent être affectées au paiement d'une assurance-dommages ou d'un contrat d'entretien permanent de l'immeuble et de ses installations générales ». L'étude poursuit (page 13) : « Le plan national 2013-2016 qui vient

---

<sup>33</sup> Etude comparative accessible à l'adresse <https://www.senat.fr/lc/lc236/lc236.pdf>.

d'être publié pour le développement de la location des biens, la réhabilitation des immeubles, la régénération et la rénovation urbaines fait référence à plusieurs programmes spécifiques dont l'un est consacré au renouvellement et à la rénovation des immeubles (*rehabilitacion edificatoria*). La gestion des aides versées dans ce cadre à des copropriétés (qui ne sont pas les seules bénéficiaires du dispositif, du reste) sera confiée aux communautés autonomes ». Toutefois, ce mécanisme ne correspond pas à la mesure objet du présent texte et il n'est pas n'est pas spécifié que lui soit adjoint une disposition prévoyant que les sommes versées dans ce fonds de réserve sont insaisissables.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

La nécessité de mettre à l'abri les fonds reçus par les mandataires de justice dans le cadre de leurs fonctions ne se retrouve pas seulement pour les mandats qui relèvent du livre VI du code de commerce, mais aussi dans des cas où il leur revient d'encaisser des fonds pour le compte de personnes qu'ils assistent ou représentent, et en particulier à l'occasion de missions d'administration provisoire.

Il est nécessaire d'éviter que des fonds publics, dédiés aux travaux, puissent être, en raison de la saisie, affectés au règlement des créanciers courants, et empêche la copropriété de réaliser les travaux correspondants.

Seule la loi peut instaurer une indisponibilité de créance conformément à l'article 34 de la Constitution selon lequel la loi détermine les principes fondamentaux « du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ».

En effet, l'insaisissabilité des sommes déposées auprès de la Caisse des dépôts et consignations avait été initialement édictée par l'article 173 du décret du 27 décembre 1985, dans sa rédaction issue du décret du 21 octobre 1994. Cette disposition a toutefois été annulée par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 9 février 2000, 7/5 SSR, 192271 sur le fondement de l'article 34 de la Constitution. C'est ensuite que le législateur a restauré l'insaisissabilité en inscrivant la disposition annulée dans la partie législative du code de commerce à l'article L. 662

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Il s'agit de prévoir que les fonds déposés sur un compte ouvert à leur nom à la Caisse des dépôts et consignation en application de l'article R. 814-41 du code de commerce ne puissent être saisis, sur le modèle de l'insaisissabilité déjà prévue pour les entreprises en difficulté au livre VI du code de commerce, à l'article L 662-1.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

L'option non retenue, compte tenu du faible nombre de copropriétés impactées par une saisie, a été de ne pas légiférer, en laissant subsister la possibilité de saisie des sommes versées par l'Etat pour effectuer des travaux dans les copropriétés les plus dégradées. Toutefois, les difficultés liées à une telle saisie ont été telles dans l'hypothèse qui nous est connue, que le choix de l'insaisissabilité s'impose.

Deux options de rédaction ont été écartées, consistant à :

- créer un nouvel article 29-16 s'intégrant à la suite des articles relatifs à l'administration provisoire (articles 29-1 à 29-15 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis) ;
- insérer un 3° au I de l'article 29-3 édictant les principes de suspension de l'exigibilité des créances antérieures autres que les créances publiques et sociales et d'interruption ou l'interdiction des poursuites en paiement d'une somme d'argent ou en résolution d'un contrat, soit la discipline collective des créanciers antérieurs sur le modèle du livre VI du code de commerce.

Il est apparu plus opportun d'intégrer la règle d'insaisissabilité au sein de l'article 29-3 qui concerne notamment les actions en paiement et les procédures d'exécution dans toutes les procédures d'administration provisoire (y compris le plan de sauvegarde et l'administration provisoire renforcée), tout en la séparant des dispositions relatives aux créanciers antérieurs à la décision de désignation d'un administrateur provisoire, puisque l'insaisissabilité concerne uniquement les créanciers postérieurs qui ne sont pas concernés par la discipline collective.

#### **3.2. OPTION RETENUE**

L'option retenue est de dupliquer, à l'article 29-3 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, une disposition similaire à celle existant déjà pour les entreprises en difficulté à l'article L. 662-1 du code de commerce, pour prévoir qu'aucune procédure d'exécution, de quelque nature qu'elle soit, sur les sommes versées à la Caisse des dépôts et consignations en application de l'article R. 814-41 du code de commerce, n'est recevable.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

L'article 29-3 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965, relatif notamment à la suspension de l'exigibilité des créances autres que publiques et sociales et à l'arrêt des poursuites individuelle des créanciers antérieurs, est modifié.

Cet article est complété par un V qui prévoit l'irrecevabilité de toutes les procédures d'exécution sur les sommes versées à la Caisse des dépôts de consignations en application de l'article R. 814-41 du code de commerce.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Le traitement des difficultés des copropriétés est une spécificité française.

Le cadre conventionnel ci-dessus circonscrit induit qu'il n'y a pas de difficulté d'articulation avec le droit de l'Union européenne.

Il n'existe pas de convention internationale à laquelle la France serait tenue relative aux copropriétés en difficulté et prévoyant plus spécifiquement l'insaisissabilité des fonds versés au crédit de la copropriété en difficulté pendant l'administration provisoire.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Sans objet.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Les créanciers postérieurs, qui ne pourront pratiquer de saisie, pourront néanmoins bénéficier d'un échéancier négocié avec l'administrateur provisoire.

#### **4.2.3. Impacts budgétaires**

Les présentes dispositions n'ont pas d'impact budgétaire.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Sans objet.

### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Les dispositions nouvelles ont un impact sur la gestion des comptes ouverts par les administrateurs judiciaires à la Caisse des dépôts et consignations.

### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

#### **4.5.1. Impacts sur la société**

Sans objet.

#### **4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Sans objet.

#### **4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes**

Sans objet.

#### **4.5.4. Impacts sur la jeunesse**

Sans objet.

#### **4.5.5. Impacts sur les professions réglementées**

La mise en place de l'insaisissabilité des sommes versées à la Caisse des dépôts et consignations par les administrateurs judiciaires en application de l'article R. 814-41 du code de commerce, dans l'exercice de leurs mandats civils, va faciliter la mission de ces derniers.

Il n'y a pas d'impact sur les mandataires de justice non visés par l'article R. 814-41 du code de commerce.

### **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Les syndicats de copropriétaires en difficulté financière, bien que très peu concernés à l'échelle nationale par la saisie de leur compte de fonctionnement, bénéficieront de la mesure d'insaisissabilité. Les travaux en cours ne seront pas interrompus, les conditions de sécurité et de santé des résidents copropriétaires ou locataires pourront être maintenues, notamment par le

financement des services quotidiens de fonctionnement des immeubles (entretien courant des parties communes, chauffage, eau, électricité...), et le financement des interventions suite aux sinistres pourra être assuré.

#### **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Sans objet.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la présente disposition a été soumise au Conseil national d'évaluation des normes, qui a rendu un avis favorable le 9 novembre 2023.

En application de l'article R\*361-2 du code de la construction et de l'habitation, la présente disposition a été soumise au Conseil national de l'habitat (CNH) qui a rendu un avis favorable le 6 novembre 2023.

En application de l'article 13-1 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières a été obligatoirement consulté et a rendu un avis différencié pour les articles qui impactent les missions des syndicats le 10 novembre 2023.

#### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

Il n'est pas prévu d'entrée en vigueur différée pour cette mesure, qui entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

Ces dispositions seront applicables aux procédures d'exécution engagées après la date d'entrée en vigueur de la loi.

##### **5.2.2. Application dans l'espace**

Le présent article s'applique de plein droit en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion et à Mayotte, collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et par le principe de l'identité législative.

En l'absence de mention expresse d'application, les dispositions du présent article ne sont pas applicables à Wallis-et-Futuna et en Polynésie française, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et appliquant le principe de la spécialité législative. Il en est de même pour la Nouvelle-Calédonie (articles 76 et 77 de la Constitution) et pour les Terres australes et antarctique françaises (article 72-3 de la Constitution).

Les compétences dévolues à la Nouvelle-Calédonie et à ses provinces par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 et à la Polynésie française par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ne permet plus à l'Etat d'intervenir dans ces deux collectivités en matière de logement, de construction, d'habitation, d'urbanisme et de droit civil, ce qui interdit toute possibilité d'extension des dispositions du projet de loi dans ces deux collectivités. Tel n'est pas le cas pour les Terres australes et antarctique françaises et, pour certaines des dispositions du projet de loi, pour Wallis-et-Futuna. Cependant, la non-application dans ces collectivités des textes modifiés par le projet de loi rend impossible ou inutile d'éventuelles extensions.

Pour Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et par le principe de l'identité législative, les dispositions du présent article modifiant la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 ne sont pas applicables en ce qu'elles interviennent dans les compétences dévolues à ces collectivités en matière d'urbanisme, de construction, d'habitation et de logement (cf. articles LO 6 214-3, LO 6 314-3 et LO 6 414-1 du code général des collectivités territoriales).

### **5.2.3. Textes d'application**

La présente mesure ne requiert aucun texte d'application.

## Article 5 – Faciliter l’ouverture de la procédure de mandat *ad hoc*

### 1. ÉTAT DES LIEUX

#### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

Les difficultés des copropriétés sont souvent liées à de multiples causes : dégradation du bâti, problèmes juridiques et gestion financière inadaptée. La loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, modifiée par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l’accès au logement et un urbanisme rénové prévoit, en fonction du degré de difficulté rencontré par la copropriété (loi ALUR), deux procédures applicables.

Il s’agit, dans l’ordre croissant des difficultés rencontrées par la copropriété :

- de la procédure d’alerte (articles 29-1 A à 29-1 C de la loi du 10 juillet 1965) lorsque la copropriété est en pré-difficulté, prévoyant la désignation par le président du tribunal judiciaire d’un mandataire *ad hoc* lorsque les comptes de la copropriété atteignent certains seuils d’impayés, afin d’analyser la situation financière de la copropriété et de l’état de l’immeuble, et d’élaborer des préconisations pour rétablir l’équilibre financier ;
- de la procédure d’administration provisoire (articles 29-1 à 29-14 de la loi du 10 juillet 1965) lorsque les difficultés de la copropriété sont bien plus importantes, que l’équilibre financier du syndicat des copropriétaires est gravement compromis ou que le syndicat est dans l’impossibilité de pourvoir à la conservation de l’immeuble, prévoyant la désignation par le président du tribunal judiciaire d’un administrateur provisoire aux pouvoirs plus étendus que ceux du mandataire *ad hoc* puisqu’il se voit conférer les pouvoirs du syndic et la plupart des pouvoirs de l’assemblée générale, chargé de prendre toutes les mesures nécessaires au fonctionnement normal de la copropriété.

Avec le développement des difficultés des copropriétés, les tribunaux judiciaires sont de plus en plus sollicités pour désigner des administrateurs provisoires pour gérer les syndicats de copropriété : 947 demandes en 2023 contre 885 demandes formulées en 2010 devant les tribunaux.

Pour répondre aux enjeux actuels de redressement des copropriétés menés par les collectivités, et prévenir le recours croissant à ces procédures, les réformes proposées dans le cadre du présent projet de loi visent à faciliter l’initiation des procédures existantes par les copropriétaires et les syndics et à inciter ces derniers à saisir le juge sans attendre que les difficultés soient telles qu’elles justifient l’ouverture d’une administration provisoire.

Lorsqu’à la clôture des comptes les impayés atteignent 25 % des sommes exigibles (provisions du budget prévisionnel appelées selon les modalités fixées par l’assemblée générale et cotisations annuelles alimentant le fonds de travaux selon les mêmes modalités), ou 15 % pour

les copropriétés de plus de 200 lots, le syndic saisit le juge sur requête d'une demande de désignation d'un mandataire *ad hoc*.

A défaut d'action du syndic dans un délai d'un mois à compter de la clôture des comptes, le juge peut être saisi par les copropriétaires représentant au moins 15 % des voix du syndicat ou le représentant du conseil syndical, un créancier (dans certaines conditions), le représentant de l'Etat dans le département, le procureur de la République, le maire de la commune du lieu de situation de l'immeuble, ou le président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

Le représentant de l'Etat dans le département, le maire de la commune où est implanté l'immeuble et le président de la communauté de communes sont informés de la saisine faite par le syndic, par les copropriétaires ou par un créancier.

Le président du tribunal judiciaire désigne par ordonnance sur requête ou selon la procédure accélérée au fond un mandataire *ad hoc* dont il détermine la mission et la rémunération.

Le mandataire *ad hoc* est habituellement un administrateur judiciaire figurant sur la liste de la commission nationale d'inscription et de discipline des administrateurs et mandataires judiciaires mais, à titre exceptionnel, le juge peut désigner, par une décision spécialement motivée, une personne physique ou morale justifiant d'une expérience ou d'une qualification particulière au regard de la nature de l'affaire et remplissant des conditions définies par le décret n° 67-223 du 17 mars 1967, sous réserve d'une liste d'incompatibilités (Article 29-1 C).

Conformément aux articles 61-1-2 et suivants du décret n° 67-223 du 17 mars 1967, le mandataire *ad hoc* doit justifier :

- qu'il remplit les conditions cumulatives d'expérience d'au moins trois ans dans la gestion d'une copropriété ou dans le conseil des syndicats de copropriétaires, et de diplôme de niveau master 2 attestant de compétences dans trois domaines : le droit civil, la comptabilité et la construction ou gestion immobilière,
- qu'il dispose d'une assurance couvrant les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile encourue du fait de ses négligences, de ses fautes ou de celles de ses préposés, commises dans l'exercice de son mandat,
- qu'il dispose d'une garantie affectée au remboursement des fonds, effets ou valeurs qu'elle est amenée à détenir dans le cadre de son mandat ainsi des sommes versées au fonds de travaux.

L'article 29-1 B de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 impose au mandataire *ad hoc* de dresser, dans les 3 mois (délai renouvelable une fois), un rapport présentant l'analyse de la situation financière du syndicat et de l'état de l'immeuble, ses préconisations pour rétablir l'équilibre financier du syndicat, et, le cas échéant, assurer la sécurité de l'immeuble, ainsi que le résultat des actions de médiation ou de négociation qu'il aura éventuellement menées avec les parties en cause. Ses préconisations devront être mises à l'ordre du jour de la prochaine assemblée des copropriétaires.

Le greffe du tribunal judiciaire adresse ce rapport au syndic, au conseil syndical, et aux autorités publiques (maire, préfet, communauté de communes).

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

L'objectif de la procédure de mandat *ad hoc* est d'analyser la situation financière de la copropriété, les conditions de sécurité de l'immeuble, mener des actions de médiation et de négociation entre les parties prenantes, et d'élaborer des préconisations pour le redressement financier de la copropriété. Cette procédure n'a donc pas pour conséquence directe de limiter l'exercice du droit de propriété des copropriétaires.

Le renforcement de la procédure de mandat *ad hoc*, en ce qu'elle reste une procédure ouverte uniquement sur décision de justice et n'en change pas l'économie telle que ci-dessus définie est conforme au droit constitutionnel et notamment à la protection matérielle du droit de propriété fondée sur les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Par ailleurs, dans son considérant 7 de sa décision n°2014-691 du 20 mars 2014, le conseil constitutionnel, saisi de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, a rappelé « qu'il est loisible au législateur d'apporter aux conditions d'exercice du droit de propriété des personnes privées, protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et à la liberté contractuelle, qui découle de son article 4, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi ».

## **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

Dans les mêmes conditions que celles évoquées au 1.2 cadre constitutionnel, les présentes dispositions sont conformes à l'article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne relatif à la protection de la propriété, lequel dispose, en son premier paragraphe, que « *toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international* ».

Il n'existe pas en droit européen primaire ou dérivé de dispositions de fond en matière de copropriété et procédures d'administration des copropriétés en difficulté.

## **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Sans objet.

## 2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

### 2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

En pratique, la procédure de mandat *ad hoc* n'est presque pas utilisée, alors que les textes prévoient qu'elle doit être déclenchée dès que les conditions d'impayés sont remplies.

En effet, en 2022, les tribunaux judiciaires n'ont été saisis que de 56 demandes de désignation d'un mandataire *ad hoc*, pour 947 demandes de désignation d'un administrateur provisoire, lorsque l'équilibre financier de la copropriété est gravement compromis ou que le syndicat est dans l'impossibilité de pourvoir à la conservation de l'immeuble

Depuis 2017, le nombre de demandes de désignation d'un mandataire *ad hoc* ne représente pas plus de 5,6 % des saisines annuelles totales du tribunal judiciaire aux fins de désignation d'un mandataire ou administrateur lorsque la copropriété est en difficulté (si l'on excepte l'année 2021 où la saisine aux fins de désignation d'un mandataire *ad hoc* représente 8,9 % des saisines).

A Marseille, il n'y a pas eu de demande de mandat *ad hoc* depuis 2019, seulement 3 demandes en 2017 et 2 en 2018.

La très faible demande de désignation d'un mandataire *ad hoc* s'explique d'abord par le fait que les syndicats sont réticents à déclencher cette procédure, sauf s'ils sont en conflit avec les copropriétaires et envisagent de démissionner.

Leur action peut aussi être paralysée s'ils ne parviennent pas à réunir l'assemblée des copropriétaires, et donc à déterminer l'ampleur des impayés en l'absence de clôture des comptes.

De leur côté, les copropriétaires ne sont pas favorables à l'arrivée d'un tiers dont ils devront assumer les honoraires, même si l'article 29-1 B prévoit que le juge peut décider l'imputation des frais entre le syndicat des copropriétaires et les autres parties à la procédure, ou le partage des frais entre eux. La pratique révèle également des syndicats de copropriétaires en grande difficulté lorsque les syndicats n'ont pas convoqué d'assemblée générale d'approbation des comptes ou lorsque le syndic est défaillant.

Les créanciers n'utilisent pas non plus leur droit de déclenchement, même après que la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) a ajouté à l'article 29-1 B une règle d'imputation des frais, en incitant les créanciers et le syndicat des copropriétaires à déclencher la procédure de mandat *ad hoc*.

En effet, l'alinéa 2 de l'article 19 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, introduisant l'article 29-1 B dans la loi du 10 juillet 1965, prévoyait que, dans le cas où un créancier impayé depuis six mois déclenchait la procédure, les frais du mandat *ad hoc* étaient systématiquement supportés par les créanciers.

Comme en matière de procédure collective, les créanciers préfèrent utiliser les moyens de recouvrement de droit commun en cas d'impayés, face à la perspective de l'ouverture postérieure d'une administration provisoire entraînant le gel de leurs créances.

Enfin, même si la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) a élargi les pouvoirs de saisine des maires et des président d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) afin qu'ils puissent aussi saisir le juge d'une demande de désignation d'un mandataire *ad hoc*, ces derniers, de même que le procureur, disposent rarement d'informations directes sur la situation financière du syndicat, et ne sont informés que postérieurement à la saisine.

Ainsi, les copropriétés entrent abruptement dans le régime de l'administration provisoire lorsque leur équilibre financier est déjà gravement compromis, ou qu'elles sont dans l'impossibilité de pourvoir à la conservation de l'immeuble.

Il paraît donc nécessaire, pour que le palier de l'alerte soit réellement utilisé, de redessiner les conditions d'ouverture du mandat *ad hoc*, d'une part, et de rendre effective l'obligation d'alerte posant sur les syndicats d'autre part, en instaurant un mécanisme d'imputation de tout ou partie des frais de l'administration provisoire au syndicat, imputation décidée par le juge dans le cadre de la procédure d'administration provisoire.

## 2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi par la loi est de traiter en amont avec plus d'efficacité les difficultés des copropriétés qui peuvent être redressées, et d'éviter des saisines trop tardives et des administrations provisoires *ab initio*.

En effet, la procédure de mandat *ad hoc* est un outil de prévention qui permet d'engager une dynamique de redressement de la copropriété dès que les impayés deviennent significatifs, mais bien avant que les difficultés ne deviennent trop aiguës et ne nécessitent un investissement lourd de la puissance publique dans le cadre d'une administration provisoire.

Le rétablissement de la situation financière de la copropriété pourra être d'autant plus rapide et efficace que l'équilibre financier du syndicat des copropriétaires n'est pas gravement compromis.

Pour les copropriétés qui rencontrent des difficultés de gestion encore modérées, la procédure de mandat *ad hoc* permet, par un audit extérieur et indépendant, de donner aux copropriétaires des solutions de redressement. L'indépendance du mandataire, désigné par le juge, à l'égard du syndicat et le fait qu'il ne puisse pas être nommé syndic à l'issue de sa mission, donne de la crédibilité à son diagnostic, à ses recommandations dans l'intérêt des copropriétaires.

La mission du mandataire *ad hoc* est plus cadrée que celle du mandataire provisoire, puisque le rapport comportant diagnostic et préconisations doit être adressé au tribunal dans un délai de trois mois renouvelable une seule fois par décision de justice, qu'une assemblée générale doit

être tenue dans les six mois du dépôt du rapport, délai réduit à 3 mois si des mesures urgentes doivent être prises, sinon le juge est saisi pour enjoindre au syndic de convoquer l'assemblée générale ou pour désigner un administrateur provisoire (article 29-1 B).

Cette indépendance permet au mandataire *ad hoc* de solliciter du juge la désignation d'un administrateur provisoire, dès que la situation de la copropriété le justifie, sans attendre que les dégradations ne soient trop conséquentes, rendant la situation de l'immeuble irrémédiable.

Le projet de loi, en assouplissant les conditions d'ouverture et en incitant à l'ouverture d'un mandat *ad hoc*, tend donc à développer cette procédure dans la continuité de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR), et plus particulièrement à inciter les syndicats à saisir le juge dès que les seuils d'impayés sont atteints.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTION ENVISAGÉE**

A été écartée l'option consistant à baisser le seuil d'impayés permettant le déclenchement de l'alerte sous les 25 % des sommes exigibles, ou sous les 15 % pour les copropriétés de plus de 200 lots. En effet, l'abaissement des seuils ne permet pas de résoudre la difficulté tenant à l'absence de comptes approuvés par la copropriété, fréquente dans les situations de copropriétés dégradées. En outre, l'abaissement des seuils pourrait conduire au déclenchement d'une alerte alors que les impayés seraient le fait de peu de propriétaires et ne serait alors plus un signal d'une situation financière dégradée de la copropriété dans son ensemble.

#### **3.2. OPTION RETENUE**

La dégradation de la situation financière et de gestion d'une copropriété s'accompagne fréquemment d'une absence de comptes de la copropriété. Cette absence de comptes approuvés ne permet pas de prendre la mesure de la dégradation et celle-ci s'envenime sans que la situation financière puisse être objectivée. Il apparaît opportun de prévoir l'obligation pour le syndic de déclencher la procédure d'alerte en cas d'absence d'approbation des comptes deux années consécutives et en élargissant la possibilité de la déclencher aux différents acteurs susceptibles d'en être alertés.

Par ailleurs, la prise en charge de tout ou partie des frais de la procédure d'administration provisoire par le syndic, qui n'est pas automatique, mais décidée par le juge dans le cadre de la procédure d'administration provisoire, permettra de manière contradictoire d'évaluer les motifs pour lesquels la procédure de mandat *ad hoc* n'avait pas été déclenchée. Le dispositif entend permettre au juge d'imputer les frais aux syndicats les plus défaillants.

La solution est avantageuse pour les copropriétés qui n'auront pas à supporter les conséquences de l'inaction prolongée du syndic, et reste mesurée vis-à-vis des syndicats qui pourront le cas

échétant faire valoir leurs arguments et expliquer les motifs qui les ont empêchés de déclencher à temps la procédure d'alerte, dans le cadre d'un débat contradictoire devant le président du tribunal judiciaire préalablement à sa décision.

Le magistrat appréciera en outre, avant de décider des modalités de la prise en charge des frais de l'administration provisoire, quelle a été la conséquence sur l'état de la copropriété au moment où il statue, de l'absence de saisine pour mandat *ad hoc* au moment où les impayés atteignaient les seuils prévus par la loi, ou lorsqu'aucune assemblée générale ne s'était tenue depuis au moins deux ans. Son appréciation de la responsabilité liée à l'inaction du syndic sera identique à celle qu'il opère pour évaluer les conséquences d'une perte de chance.

L'option retenue consiste à modifier l'article 29-1 A en ses 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> alinéas, tels qu'introduits par la loi Molle (loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'expulsion) n° 2009-323 du 25 mars 2009, par ajout de conditions de déclenchement de la procédure de mandat *ad hoc*. La modification de l'alinéa 1<sup>er</sup> permet le déclenchement de la procédure par le syndic en cas d'absence de décision d'assemblée générale clôturant les comptes depuis au moins deux ans et l'alinéa 2 permet le déclenchement de la procédure par les copropriétaires, les créanciers, le préfet, le procureur, le maire de la commune ou le président de la communauté de communes non seulement en cas d'absence de clôture des comptes comme dans l'alinéa précédent, mais aussi en cas d'absence de syndic.

En outre, l'article 29-1 II, qui dispose que les modalités de rémunération de l'administrateur provisoire sont fixées par décret, est complété par un alinéa prévoyant la possibilité, pour le président du tribunal judiciaire, d'imputer tout ou partie des frais de l'administration provisoire au syndic de copropriété, si ce dernier n'a pas saisi sur requête le juge d'une demande de désignation d'un mandataire *ad hoc* dans les conditions prévues à l'article 29-1 A.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Les dispositions législatives modifiées figurent au chapitre II de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis :

- Modification des premier et deuxième alinéas de l'article 29-1 A ;
- Ajout d'un alinéa au II de l'article 29-1.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

L'article 1 du protocole n°1 à la Convention européenne des droits de l'homme dispose que « toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de

sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. »

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.

Ainsi, il ressort de cet article que le droit à la protection de la propriété n'est pas absolu et peut faire l'objet de restrictions clairement énoncées dans les conditions prévues par la loi : ces restrictions visent l'intérêt général ou l'intérêt public et doivent être proportionnées, c'est-à-dire ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu.

La Cour européenne des droits de l'homme a considéré que les finalités suivantes relevaient de la notion d'utilité publique : la lutte contre l'injustice sociale, la protection de l'environnement.

Le traitement des difficultés des copropriétés est une spécificité française.

Le cadre conventionnel ci-dessus circonscrit induit qu'il n'y a pas de difficulté d'articulation avec le droit de l'Union européenne.

De même, il n'existe pas de convention internationale à laquelle la France serait tenue relative aux copropriétés en difficulté nécessitant une articulation avec le droit international.

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Sans objet.

### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Sans objet.

### **4.2.3. Impacts budgétaires**

Les modifications envisagées ont un impact en termes d'organisation judiciaire.

Le développement de la procédure de mandat ad hoc, dont le déclenchement sera rendu plus automatique par un mécanisme incitatif, va accroître le nombre de saisines des juridictions

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Sans objet.

### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Sans objet.

### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

#### **4.5.1. Impacts sur la société**

Sans objet.

#### **4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Sans objet.

#### **4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes**

Sans objet.

#### **4.5.4. Impacts sur la jeunesse**

Sans objet.

#### **4.5.5. Impacts sur les professions réglementées**

Le développement espéré de la procédure de mandat *ad hoc* nécessite un vivier d'administrateurs judiciaires civils très spécialisé en cette matière, qui est actuellement d'une vingtaine, et qui sera plus sollicité.

### **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Les copropriétés financent par principe le mandat *ad hoc* et l'administration provisoire.

Les modifications envisagées n'ont donc pas d'impact budgétaire sur les syndicats de copropriétaires.

En revanche, la prévention de difficultés financières graves permettra de réduire les coûts de travaux pour les copropriétés, de prévenir la dégradation des conditions de vie des copropriétaires occupants et des locataires.

#### **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Dans le cadre de l'établissement du diagnostic et des préconisations, le mandataire *ad hoc* sera en mesure de mettre en œuvre plus facilement les dispositions environnementales dédiées aux logements.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

En application de l'article 13-1 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières a été obligatoirement consulté et a rendu un avis défavorable le 16 novembre 2023.

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été obligatoirement soumise au Conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable le 9 novembre 2023.

En application de l'article R\*361-2 du code de la construction et de l'habitation, la disposition envisagée a été obligatoirement soumise au Conseil national de l'habitat qui a rendu un avis favorable le 6 novembre 2023.

#### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

Il n'est pas prévu d'entrée en vigueur différée pour cette mesure. Le présent article entrera donc en vigueur le lendemain de sa publication au *Journal officiel* de la République française.

##### **5.2.2. Application dans l'espace**

Le présent article s'applique de plein droit en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion et à Mayotte, collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et par le principe de l'identité législative.

En l'absence de mention expresse d'application, les dispositions du présent article ne sont pas applicables à Wallis-et-Futuna et en Polynésie française, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et appliquant le principe de la spécialité législative. Il en est de même pour la Nouvelle-Calédonie (articles 76 et 77 de la Constitution) et pour les Terres australes et antarctiques françaises (article 72-3 de la Constitution).

Les compétences dévolues à la Nouvelle-Calédonie et à ses provinces par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 et à la Polynésie française par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ne permettent plus à l'Etat d'intervenir dans ces deux collectivités en matière de logement, de construction, d'habitation, d'urbanisme et de droit civil, ce qui interdit toute possibilité d'extension des dispositions du projet de loi dans ces deux collectivités. Tel n'est pas le cas pour les Terres australes et antarctique françaises et, pour certaines des dispositions du projet de loi, pour Wallis-et-Futuna. Cependant, la non-application dans ces collectivités des textes modifiés par le projet de loi rend impossible ou inutile d'éventuelles extensions.

Pour Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et par le principe de l'identité législative, les dispositions du présent article modifiant la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 ne sont pas applicables en ce qu'elles interviennent dans les compétences dévolues à ces collectivités en matière d'urbanisme, de construction, d'habitation et de logement (cf. articles LO 6 214-3, LO 6 314-3 et LO 6 414-1 du code général des collectivités territoriales).

### **5.2.3. Textes d'application**

La présente mesure ne requiert aucun texte d'application.

## Article 6 – Sécuriser le recours à la concession d'aménagement

### 1. ÉTAT DES LIEUX

#### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

##### *Les dispositifs d'intervention en faveur du traitement des copropriétés dégradées*

Pour répondre aux enjeux de requalification ou de réhabilitation du bâti existant et plus particulièrement intervenir sur les copropriétés dégradées et en difficulté, il existe à différents niveaux des dispositifs opérationnels qui mobilisent l'Etat, des collectivités territoriales, leurs groupements et des opérateurs publics ou privés.

L'opération programmée pour l'amélioration de l'habitat (OPAH) Copropriétés en difficulté est un outil adapté aux problèmes des copropriétés, car il a pour objet de remédier à la dégradation des immeubles. Ce dispositif constitue le cadre privilégié de l'action publique pour restaurer le cadre de vie des occupants des copropriétés en très grande difficulté, engagées dans une spirale de déqualification paupérisation. Ils ont pour objectifs de réaliser des travaux de conservation de l'immeuble, de rétablir le fonctionnement des instances de la copropriété, d'assainir sa gestion et sa situation financière, d'assurer l'information et la formation des occupants de l'immeuble, d'organiser la mise en place de mesures d'accompagnement économiques, urbaines, sociales.

Il fait l'objet d'une convention entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'habitat ou le syndicat mixte qui aurait reçu mandat de ces derniers, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et l'État.

La convention OPAH précise en particulier le périmètre de l'opération, le montant total des aides susceptibles d'être accordées par l'Anah, l'Etat et, le cas échéant, la commune ou l'EPCI ou d'autres personnes publiques ou privées, pour l'amélioration de l'habitat. Il s'agit également des actions d'accompagnement et d'amélioration du cadre de vie prévues par l'Etat, la commune ou l'EPCI.

La mise en œuvre de ce dispositif s'inscrit dans le respect des objectifs du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) et du programme local de l'habitat (PLH).

Une opération de revitalisation de territoire (ORT) tient lieu d'OPAH lorsque sa convention comprend les éléments prévus pour une convention en ce sens.

Il existe à ce jour 76 OPAH spécifiques<sup>34</sup> sur les copropriétés dégradées actives sur la totalité du territoire.

---

<sup>34</sup> Source Anah.

Par ailleurs, lorsqu'une copropriété est confrontée à de graves difficultés (sociales, techniques et financières), le préfet peut intervenir pour prendre certaines mesures. Ces difficultés peuvent être d'ordre social (copropriétaires défaillants), technique (immeuble dégradé), financier (nombre d'impayés importants). Le préfet peut demander l'intervention d'une commission chargée d'élaborer un diagnostic et un plan de sauvegarde de l'immeuble (article L. 615-1 du code de la construction et de l'habitation). Cette commission est composée des personnes suivantes :

- Maire de la commune de l'immeuble ;
- Président de l'EPCI compétent en matière d'habitat ;
- Président du conseil départemental ;
- Président du conseil syndical ou administrateur provisoire s'il en existe un ;
- Représentants des propriétaires et locataires de l'immeuble concerné.

La demande d'intervention d'une commission peut également provenir du maire, du président de l'EPCI ou d'associations d'habitants, de propriétaires ou de copropriétaires de l'immeuble.

Le plan de sauvegarde prévoit plusieurs mesures, en particulier le redressement de la situation financière de la copropriété, la clarification et simplification des règles de structure et d'administration de l'immeuble et la réalisation de travaux de conservation de l'immeuble (par exemple, réfection du gros œuvre) ou tendant à réduire les charges de fonctionnement trop importantes. Il inclut également une information des occupants de l'immeuble (propriétaires, locataires...) pour restaurer les relations sociales.

Le syndicat de copropriété doit remettre à la commission tous les documents utiles à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan de sauvegarde.

Il existe à ce jour 81 Plan de Sauvegarde (PDS)<sup>35</sup> actifs sur l'ensemble du territoire national.

L'« OPAH copropriété » et le plan de sauvegarde, pilotés selon les cas par les collectivités ou le préfet et financés (en partie) par l'Anah constituent le cadre privilégié de l'action publique pour restaurer le cadre de vie des occupants des copropriétés en très grande difficulté, engagées dans une spirale de déqualification paupérisation. Ils ont pour objectifs de réaliser des travaux de conservation de l'immeuble, de rétablir le fonctionnement des instances de la copropriété, d'assainir sa gestion et sa situation financière, d'assurer l'information et la formation des occupants de l'immeuble, d'organiser la mise en place de mesures d'accompagnement économiques, urbaines, sociales. Ils permettent notamment de traiter les problèmes structurels et les difficultés de gestion des ensembles immobiliers construits dans les années 60-70.

Enfin, il y a l'opération de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD), qui concourt plus précisément à lutter contre les logements indignes et la dégradation des immeubles en copropriété (article L. 741-1 du code de la construction et de l'habitation). La loi ALUR<sup>36</sup> a créé ce nouvel outil, plus directement pour faire face aux difficultés rencontrées par certaines

---

<sup>35</sup> Source Anah.

<sup>36</sup> [Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.](#)

copropriétés qui vont bien au-delà d'un simple dysfonctionnement de la gestion, les opérations de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD). Ces opérations offrent un cadre contractuel ensemblier et intégrateur nécessaire pour traiter de façon coordonnée l'ensemble des difficultés observées (dysfonctionnements internes de la copropriété, problèmes urbains, sociaux ou liés au marché de l'habitat) en utilisant un large éventail d'outils.

Les ORCOD dites de droit commun peuvent être mises en place par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements. Elles sont menées sur un périmètre défini par cette collectivité ou ce groupement dans le cadre d'un projet urbain et social pour le territoire concerné ou d'une politique locale de l'habitat.

Chaque opération fait l'objet d'une convention entre personnes publiques, dont, le cas échéant, l'opérateur chargé de la mise en œuvre est signataire. Cette convention mobilise plusieurs outils :

- Un dispositif d'intervention immobilière et foncière, incluant des actions d'acquisition, de travaux et de portage de lots de copropriété ;
- Un plan de relogement et d'accompagnement social des occupants ;
- La mobilisation des dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne ;
- La mise en œuvre des actions prévues dans le cadre d'une OPAH ;
- Le cas échéant, la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde prévu pour répondre à des difficultés exceptionnelles de logement, ainsi que la procédure d'administration provisoire renforcée prévue pour les copropriétés en difficulté ;
- La mise en œuvre d'actions ou d'opérations d'aménagement intégrant les objectifs de l'ORCOD.

Il existe à ce jour quatre ORCOD dites de droit commun (qui ne sont pas déclarées d'intérêt national) contractualisées (Metz, Saint Etienne du Rouvray, Sarcelles et Argenteuil) et trois à l'étude (Marseille, Vaulx-en-Velin et Montpellier).

La mise en œuvre des actions d'accompagnement classiques (OPAH, plan de sauvegarde) sont également possibles et constituent alors un volet spécifique intégré à l'ORCOD pour cibler les efforts sur les immeubles les plus en difficulté du périmètre.

L'opération de requalification des copropriétés dégradées facilite la mobilisation de certains outils de l'aménagement dont le droit de préemption urbain (DPU) renforcé et certaines prérogatives du maire et du président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour le relogement à titre temporaire ou définitif des occupants. Le droit de préemption urbain renforcé (DPUR) permet à la commune ou l'EPCI compétent, sur délibération motivée, de pouvoir intervenir sur des aliénations qui ne sont en principe pas couvertes par le DPU (article L. 211-4 du code de l'urbanisme). Il en est ainsi des lots de copropriétés lors de la vente de ces derniers en se substituant aux futurs acquéreurs. Cette démarche permet dans le cas de copropriétés en difficulté de faire entrer dans ces ensembles un copropriétaire institutionnel

vertueux et dans le cadre des copropriétés vouées au recyclage d'accélérer l'acquisition complète de l'immeuble sans passer par une procédure d'expropriation.

De nombreux autres outils sont par ailleurs mobilisables lorsque l'ORCOD est qualifiée d'opération d'intérêt national (OIN), en application des dispositions de l'article L. 741-2 du code de la construction et de l'habitation. La conduite d'une ORCOD-IN peut être confiée à un établissement public foncier (EPF) de l'Etat. Cette déclaration d'intérêt national permet en particulier l'intervention d'un établissement public foncier d'Etat qui est chargé de la conduite de l'opération et mobilise à cet effet la ressource fiscale qui lui est affectée, la taxe spéciale d'équipement, dans la limite de 5€ par habitant. Des moyens renforcés sont également mobilisés par l'Etat dans le cadre de ces opérations (renfort des agences régionales de santé pour lutter contre l'insalubrité, renfort du tribunal de grande instance). Il existe actuellement cinq ORCOD d'intérêt national, dont quatre en IDF (Grigny, Clichy-sous-Bois, Mantes-La-Jolie, Villepinte) et une à Nîmes (Occitanie).

#### *La concession d'aménagement*

La concession d'aménagement est un contrat de droit administratif entre une personne publique (le concédant) et un aménageur public ou privé (le concessionnaire). Par ce contrat, la personne publique à l'initiative de l'opération d'aménagement délègue l'étude (non de faisabilité, mais d'exécution) et la réalisation de celle-ci à un aménageur public ou privé (articles L. 300-4 et L. 300-5 du code de l'urbanisme). Toute personne y ayant vocation peut être concessionnaire : aménageurs publics (établissements publics d'aménagement, sociétés publiques locales, offices publics de l'habitat, etc.) ou privées telles que les sociétés d'économie mixte (SEM) et des sociétés à responsabilité limitée (SARL). Des dispositions spécifiques sont d'ailleurs prévues pour les sociétés d'économie mixte (articles L. 1523-2 et suivants du code général des collectivités territoriales).

L'Etat et les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics qui sont à l'origine d'une opération d'aménagement peuvent concéder à toute personne y ayant vocation la réalisation d'une telle opération au sens du code de l'urbanisme (opérations ayant pour objet de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, etc.).

Dans ce cadre, le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux, bâtiments et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. Il peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par voie d'expropriation ou de préemption. Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession.

Le traité de concession d'aménagement précise les obligations de chacune des parties, notamment l'objet du contrat, sa durée et les conditions de son éventuelle prorogation ou sa modification.

Ce contrat peut prévoir que l'autorité concédante participe au coût de l'opération, par exemple avec la mise à disposition des biens concernés par l'opération. En cas de participation financière du concédant, le montant (avec une éventuelle répartition) et les modalités sont à préciser au contrat. Cette participation peut être renforcée par voie d'avenant pour apporter un soutien financier en cours d'exécution du contrat. Il convient de rappeler que le montant total de l'opération s'apprécie au niveau du concessionnaire en incluant les sommes versées par le concédant et les recettes provenant de tiers.

Au regard de cette particularité, la notion de concession d'aménagement peut renvoyer tant à un contrat de concession au sens de l'article L. 1121-1 du code de la commande publique (et plus particulièrement l'article L. 3000-1 du même code) dès lors qu'est transféré « *un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service* » tant à un marché public au sens de l'article L. 1111-1 du même code en l'absence de transfert de ce risque.

Concernant ce critère, dès lors que le concessionnaire assume un risque économique lié à l'opération d'aménagement, le contrat est donc soumis au régime des concessions. Au sens du code de la commande publique, la notion de risque économique implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle ne doit pas être purement théorique ou négligeable pour le concessionnaire. Ce risque est réputé assumé par le concessionnaire lorsque celui-ci n'est pas assuré de pouvoir amortir, dans des conditions d'exploitation normales, les investissements ou les coûts qu'il a supportés.

Dans le cas contraire, le contrat est passé selon les règles applicables aux marchés publics de travaux (sous réserve des dispositions prévues par les articles R. 300-11-2 et R\*. 300-11-3 du code de l'urbanisme).

La forme sous laquelle le contrat a été conclu n'a aucune incidence. Dès lors que le cocontractant n'assume aucun risque financier, le contrat constitue un marché public même s'il a été formellement conclu en tant que concession<sup>37</sup>.

En ce sens, l'attribution des concessions d'aménagement est soumise par le concédant à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes. Compte tenu des exigences européenne en la matière, une réforme a été portée par la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement puis précisée par deux décrets<sup>38</sup>.

Ainsi, toutes les concessions d'aménagement sont soumises aux règles générales de publicité et de mise en concurrence applicables selon les cas aux marchés de travaux ou aux contrats de concession, sous réserve des dispositions particulières prévues au code de l'urbanisme (voir notamment les articles R. 300-4 et suivants du code de l'urbanisme).

---

<sup>37</sup> CE, 18 mai 2021, n° 443153.

<sup>38</sup> [Décret n° 2006-959 du 31 juillet 2006 relatif aux conditions de passation des concessions d'aménagement et des marchés conclus par les concessionnaires et modifiant le code de l'urbanisme](#) et [décret n° 2009-889 du 22 juillet 2009 relatif aux concessions d'aménagement](#).

Parmi les spécificités intéressantes de la concession d'aménagement, il y a donc la capacité de pouvoir répartir le risque financier et de disposer d'outils fonciers qui relèvent de prérogatives de puissance publique (la préemption et l'expropriation).

En revanche, la concession d'aménagement a pour objet principal la réalisation d'opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. La jurisprudence a précisé cette notion et notamment des critères en indiquant que l'opération d'aménagement suppose une volonté et un effort d'organisation et d'agencement d'une partie du territoire (Conclusions du commissaire du gouvernement S. Lasvignes sous l'arrêt du CE 28 juillet 1993 « Commune de Chamonix Mont-Blanc ») et qu'une opération dont les caractéristiques (en l'espèce deux îlots d'une superficie de 7 215 m<sup>2</sup> dont un îlot sert de terrain d'assiette à l'hôtel existant et le second sera destiné à la construction d'une annexe de l'hôtel) et la faible importance des travaux d'équipement qu'elle nécessite, ne constitue pas une opération d'aménagement et d'équipement au sens des dispositions précitées de l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme (ancienne codification). L'opération d'aménagement est donc à distinguer de l'opération de planification seule et de l'opération de construction isolée.

En effet, la poursuite d'une des finalités ne suffit pas à qualifier une opération d'aménagement. Cette notion suppose une intervention globale, complexe et comportant une dimension foncière significative<sup>39</sup>. Une concession ne peut porter sur une action de construction ou une action ponctuelle qui ne caractérise pas une opération d'ensemble<sup>40</sup>. En pratique, la concession d'aménagement porte donc sur la réalisation d'opérations d'envergure et complexe et financièrement et techniquement.

Ainsi, dans le cas où des ORCOD visent des situations dont le traitement des logements s'inscrit dans un cadre plus large impliquant notamment le remaniement d'espaces publics, la création d'équipements publics, etc., il est assez aisé de démontrer la possibilité d'une concession d'aménagement confiant à l'aménageur des interventions sur des copropriétés dégradées. Cependant, toutes les actions nécessaires aux OPAH, plans de sauvegarde ou ORCOD ne constituent pas des opérations d'aménagement.

Actuellement, à défaut de pouvoir mobiliser la concession d'aménagement, les acteurs ont recours aux concessions de services et de travaux classiques. C'est ce constat qui a été fait pour les actions de revitalisation commerciale ou artisanale et qui a conduit à intégrer par voie d'amendement au projet de loi 3DS<sup>41</sup> une mesure visant à permettre de confier par une concession d'aménagement de telles actions prévues dans des cadres définis et ce pour dépasser la notion d'opération d'aménagement<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> CE, 28 juillet 1993, n° 124099 ; CE, 20 décembre 2000, n° 210219.

<sup>40</sup> Réponse ministérielle n° 7745 : JOAN Q 10 mars 2003, p. 1846.

<sup>41</sup> [Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.](#)

<sup>42</sup> Article L. 300-9 du code de l'urbanisme, créé par l'article 110 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 précitée.

## 1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La concession d'aménagement, dans la mesure où elle permet de fonder le recours à des prérogatives de puissance publique que sont le droit de préemption et l'expropriation, est un des dispositifs à appréhender au regard du droit de propriété.

S'appuyant sur les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le Conseil constitutionnel a reconnu la pleine valeur constitutionnelle du droit de propriété<sup>43</sup>. Le droit de propriété figure, de même que la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression, « *au nombre des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique* ». Les atteintes et limitations à ce droit doivent être justifiées par une nécessité publique conformément aux dispositions de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, soit par un intérêt général suffisant et proportionnée à l'objectif d'intérêt général poursuivi<sup>44</sup>.

Tout dispositif mis en place avec un risque d'atteinte doit poursuivre un but d'intérêt général, ce qui est le cas quand il tend à la maîtrise de l'occupation des sols et du développement urbain<sup>45</sup> et, par exemple, qu'il poursuit un but de protection de l'environnement, objectif à valeur constitutionnelle<sup>46</sup>. Le Conseil constitutionnel est attentif à accorder une protection du droit de propriété, si ce n'est identique, du moins équivalente à celle du standard de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

En matière de maîtrise foncière publique, l'intervention publique doit également être observée au regard de la liberté d'entreprendre et de la liberté contractuelle garanties par la Constitution. La liberté d'entreprendre et la liberté contractuelle découlent de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Le Conseil constitutionnel a énoncé en 2012 que le législateur peut y apporter des limitations « liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi »<sup>47</sup>.

## 1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le droit de propriété est un droit fondamental qui bénéficie aussi de la protection qu'assure aux citoyens la Convention européenne des droits de l'homme<sup>48</sup>.

L'article 1<sup>er</sup> du Premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH) énonce que « *Toute personne physique ou morale a droit au*

---

<sup>43</sup> Cons. Const. 16 janvier 1982, n° 81-132 DC, loi de nationalisation.

<sup>44</sup> V. par exemple décision n° 2011-177 QPC du 7 octobre 2011 point 2 ; v. aussi décision n° 2019-830 QPC du 12 mars 2020 point 5.

<sup>45</sup> V. décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 point 15 ; v. aussi décision n° 2011-177 QPC précitée point 5.

<sup>46</sup> V. n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, point 4.

<sup>47</sup> V. décision n° 2012-242 QPC du 14 mai 2012.

<sup>48</sup> CEDH, R.P. c/ France, 21 janvier 2010, req. n° 1027/02.

*respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international* », réserve qui permet que des restrictions soient apportées au droit de propriété pour des raisons d'intérêt général, sans indemnisation intégrale des préjudices subis.

Par ailleurs, concernant la concession d'aménagement, il convient de rappeler que ce dispositif s'inscrit dans le respect des exigences de l'Union européenne en matière de commande publique<sup>49</sup>, et notamment du respect du principe de la libre concurrence<sup>50</sup>.

#### **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Sans objet.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Les opérateurs impliqués dans les opérations de requalification de copropriétés dégradées font face à des difficultés pour encadrer leurs relations avec les collectivités. En effet, bien que désignés comme des opérateurs ensembliers et impliqués dans la convention des partenaires, le cadre contractuel existant ne permet pas pleinement de couvrir les attentes de chacun (procédure de désignation d'un opérateur immobilier ou d'aménagement, modalités de partage du risque financier de l'opération entre collectivités et opérateurs ...). Des collectivités mettent alors en place des concessions de services de droit commun, mais celles-ci ne répondent que très partiellement aux besoins des copropriétés concernées et n'apportent qu'un cadre fragile à la relation entre la collectivité et l'opérateur. Ce contrat est mal connu des services des collectivités locales compétents en matière d'habitat ou d'urbanisme. Sa mise en place se révèle difficile à promouvoir. De plus, ce contrat présente la spécificité d'être aux risques du concessionnaire. Si cela a du sens sur des copropriétés dont le redressement a de fortes probabilités de réussir, en revanche, les opérations de portage ciblé ou massif dans des copropriétés confrontées à de nombreuses difficultés susceptibles de compromettre leur redressement présentent un risque considérable pour l'opérateur foncier. Il conviendrait de pouvoir disposer de certaines concessions d'aménagement aux risques du concédant.

La concession d'aménagement apporte un cadre précis mais est réservée avant tout aux opérations d'aménagement, notion entendue au sens de la définition donnée par le Conseil d'Etat dans la décision de 1993 « Commune de Chamonix-Mont-Blanc » susmentionnée. La

---

<sup>49</sup> Voir notamment la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession, et la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

<sup>50</sup> Voir notamment les articles 101 à 109 du traité FUE ainsi que le protocole n° 27 sur le marché intérieur et la concurrence, qui précise que, selon l'article 3, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, un système de concurrence non faussée fait partie intégrante du marché intérieur.

jurisprudence relative aux opérations d'aménagement tend en effet à caractériser la notion d'aménagement par des critères ayant trait à la complexité et l'ampleur des opérations ainsi qu'à la réalisation d'équipements publics. Cette jurisprudence remet en question pour des collectivités la possibilité de recourir à la procédure de concession d'aménagement pour procéder à des opérations de recyclage « simple » de copropriétés consistant à acquérir par voie d'expropriation des bâtiments dégradés, reloger les habitants et procéder aux démolitions nécessaires sans forcément derrière réaliser de grands aménagements publics voire plus simplement à les céder à un bailleur social en vue de leur réhabilitation et transformation en logement social. Or, les opérations de recyclage de copropriétés en difficulté sont particulièrement complexes à mettre en œuvre et la plupart des collectivités ne disposent pas de la capacité de mener directement en régie ces projets. Lorsque ces projets s'intègrent dans un projet d'aménagement plus large tel qu'une opération de rénovation urbaine, le projet de recyclage peut être intégré à une concession d'aménagement. Cependant, lorsque les difficultés concernent uniquement une copropriété unique, cette solution n'est pas vraiment envisageable.

Ainsi, il convient de sécuriser dans le code de l'urbanisme le recours à un cadre conventionnel dans les formes de la concession d'aménagement, permettant de répondre aux difficultés rencontrées par les acteurs locaux pour mener à bien les ORCOD, plans de sauvegarde ou OPAH.

Une telle précision relève du niveau législatif, dans la mesure où elle permettra la mise en œuvre de dispositions spécifiques liées à la commande publique et aux droits des collectivités. Le régime applicable aux concessions d'aménagement est prévu au niveau législatif (articles L. 300-4 et L. 300-5 du code de l'urbanisme). Dès lors qu'il s'agit de conforter voire d'étendre le champ d'application de la concession d'aménagement, les évolutions sont donc de niveau législatif.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

En l'absence de recyclage et de travaux d'aménagement, il ne peut être fait appel à une concession d'aménagement telle que prévue par le code de l'urbanisme dans la mesure où certaines actions nécessaires pour le traitement de copropriétés dégradées ne constituent pas des opérations d'aménagement.

Il convient de sécuriser le recours à des contrats de concession pris dans les mêmes formes que la concession d'aménagement prévue à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, pour les actions, notamment foncières et immobilières, nécessaires à la réalisation des OPAH, plans de sauvegarde et ORCOD. Ces contrats doivent permettre de favoriser la contractualisation entre les opérateurs et les collectivités, principalement sur les volets de désignation de l'opérateur concerné et du partage du risque de l'opération. Cette mesure vise à favoriser également l'engagement de nouveaux opérateurs dans le redressement des copropriétés dégradées, le domaine étant réservé aujourd'hui à des opérateurs avec des capacités financières très importantes, mais qui ne peuvent pas couvrir tous les besoins.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Il a été envisagé de rester à droit constant et de ne pas apporter de précisions supplémentaires. Cependant, les acteurs concernés ont besoin de cette sécurisation pour pouvoir couvrir plus largement les actions rendues nécessaires par ces dispositifs opérationnels. Par ailleurs, dès lors qu'il s'agit de conforter voire d'étendre le champ d'application de la concession d'aménagement, les évolutions sont de niveau législatif.

Il a été envisagé de créer un nouveau régime de concession au code de la construction et de l'habitation pour les actions nécessaires aux OPAH, plans de sauvegarde et ORCOD. Cependant, il ne ferait que reprendre celui existant pour les opérations d'aménagement. Dès lors, il est apparu préférable de s'y raccrocher, comme cela avait été fait pour les actions de revitalisation commerciale et artisanale (article L. 300-9 du code de l'urbanisme).

#### **3.2. OPTION RETENUE**

La difficulté du recours aux concessions d'aménagement ne réside pas dans le contenu même d'un tel contrat ou dans la procédure de mise en concurrence de ces concessions mais dans la jurisprudence sur la notion d'opération d'aménagement qui semble interdire des opérations de portage foncier sans « travaux d'aménagement publics » alors qu'elles présentent une grande complexité et ont tout leur sens pour traiter des copropriétés dégradées. Dès lors, il est possible de s'appuyer sur le cadre existant, sans le modifier, et d'y inclure d'autres actions ou opérations nécessaires au traitement des copropriétés dégradées.

A l'instar de l'évolution apportée par la loi 3DS, il est donc proposé d'indiquer que les actions nécessaires aux OPAH, plans de sauvegarde et ORCOD peuvent faire l'objet d'un contrat dit de concession d'aménagement et donc pris dans les mêmes formes que celles prévues aux articles L. 300-4 et L. 300-5 du code de l'urbanisme. Il est ainsi renvoyé tant à la procédure (dispositions du code de l'urbanisme et du code de la commande publique) qu'au contenu et à la portée de ce type de contrat.

La mesure précise le contenu du contrat et rappelle que le concessionnaire peut bénéficier de prérogatives de puissance publique afin d'acquérir les biens nécessaires à la réalisation de l'opération par voie de préemption ou d'expropriation (avec un contrôle relatif de la collectivité concédante sur l'exercice de ces prérogatives).

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La mesure envisagée crée l'article L. 300-10 au code de l'urbanisme.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Dans la mesure où le régime des concessions d'aménagement a été réformé pour tenir compte des exigences européennes en matière de commande publique (cf. 1.1) et que la présente mesure s'appuie sur ce même régime et n'en remet pas en cause les modalités, notamment de publicité préalable et de mise en concurrence, elle s'inscrit dans le cadre donné par ces exigences (cf. 1.3).

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

La mesure envisagée doit permettre de faciliter la réalisation d'actions ou d'opérations comprenant la réhabilitation ou la requalification de logements. L'ampleur de ces actions ou opérations est significative pour le marché local du logement et plus généralement pour le développement de la collectivité locale concernée. Cette mesure va donc contribuer à la dynamique des territoires et à leur développement économique.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

La mesure vise à favoriser des actions pouvant mobiliser l'intervention de diverses entreprises. Elle aura un impact positif sur les entreprises, d'une part, en ce qui concerne l'activité directe générée par les études et les travaux des projets, en particulier pour les acteurs du bâtiment et de la construction et, d'autre part, en ce qui concerne la dynamique économique qui sera créée dans les territoires concernés par ces démarches.

#### **4.2.3. Impacts budgétaires**

Cette mesure n'entraîne aucune dépense budgétaire supplémentaire directe.

Cependant, les actions visées pourront nécessiter que l'État et ses établissements publics partenaires, les collectivités territoriales et leurs groupements et, le cas échéant, d'autres acteurs publics et privés impliqués, prévoient des participations financières pour mettre en œuvre les outils concernés. Ces participations sont néanmoins difficiles à évaluer, car elles dépendent de

chaque opération. Par ailleurs, le dispositif est très libre pour s'adapter à chaque contexte et à différents niveaux d'engagement des partenaires.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Le renforcement de ce dispositif permet aux collectivités territoriales et leurs groupements de faciliter ou de poursuivre leur action en matière d'amélioration du cadre de vie, d'aménagement de leur territoire et surtout de répondre plus efficacement aux enjeux liés à l'habitat dégradé, indigne ou dangereux.

Les évolutions apportées contribuent également aux outils mis à disposition pour répondre aux éventuels objectifs locaux en matière d'habitat, qui sont par exemple fixés par un programme local de l'habitat.

### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Il n'y a pas d'impact direct sur les services administratifs (pas de charge administrative nouvelle), si ce n'est quant à l'augmentation possible du recours à ce type de concession dans le cadre des actions ou opérations de redressement ou de recyclage des copropriétés dégradées. Les services de l'Etat et des collectivités seront alors mobilisés en vue de la mise en œuvre des dispositifs visés et plus particulièrement sur le contrôle de légalité exercé pour les services de l'Etat. Néanmoins, dans le cadre de certaines opérations, ce cadre rénové facilitera l'action des collectivités qui pourront plus facilement solliciter et contractualiser avec un opérateur immobilier.

### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

#### **4.5.1. Impacts sur la société**

Cette mesure permet de renforcer et faciliter l'intervention sur les copropriétés dégradées et donc de répondre directement aux enjeux d'amélioration de l'habitat, notamment pour des particuliers concernés par des logements dans ces opérations.

#### **4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Cette mesure permet de renforcer et faciliter l'intervention sur les copropriétés dégradées et donc de répondre directement aux enjeux d'amélioration de l'habitat, notamment pour des particuliers qui y résideraient. Parmi eux, peuvent figurer des personnes en situation de handicap.

### **4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes**

Sans objet.

### **4.5.4. Impacts sur la jeunesse**

Cette mesure permet de renforcer et faciliter l'intervention sur les copropriétés dégradées et donc de répondre directement aux enjeux d'amélioration de l'habitat, notamment pour des particuliers qui y résideraient. Parmi eux, peuvent figurer des jeunes.

### **4.5.5. Impacts sur les professions réglementées**

Sans objet.

## **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

A l'instar d'autres mesures du projet de loi, cette mesure permet de renforcer et faciliter l'intervention sur les copropriétés dégradées et donc de répondre directement aux enjeux d'amélioration de l'habitat, notamment pour les habitants concernés par des logements dans ces opérations. Les publics concernés par les situations d'immeubles indignes sont la plupart du temps les plus vulnérables : les personnes âgées, les enfants, les femmes enceintes, les personnes souffrant de handicap, ainsi que les personnes atteintes de maladies chroniques ou immunodéprimées. Les typologies de personnes les plus touchées sont des femmes, des familles monoparentales, couple avec enfants, jeunes, fumeurs, personnes sans emploi, en temps partiel non choisi, avec de faibles revenus, bénéficiaires du RSA et de l'allocation logement. Pour ces occupants, dont les facteurs de vulnérabilité sont plus élevés que la population générale, une attention toute particulière doit être portée afin qu'ils soient exposés le moins possible aux différents facteurs de l'habitat indigne portant atteinte à la santé et/ou la sécurité des occupants.

## **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

La mesure n'emporte pas en tant que telles d'impacts environnementaux, si ce n'est qu'elle favorise plus généralement des actions qui contribuent aux démarches de renouvellement urbain et à l'amélioration du cadre de vie.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

En application de l'article 13-1 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds

de commerce, le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières a été obligatoirement consulté et a rendu un avis différencié sur les articles impactant les missions des syndicats, dont ne fait pas partie l'article 6, le 10 novembre 2023.

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été obligatoirement soumise au Conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable le 9 novembre 2023.

En application de l'article R\*361-2 du code de la construction et de l'habitation, la disposition envisagée a été obligatoirement soumise au Conseil national de l'habitat qui a rendu un avis favorable le 6 novembre 2023.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

La disposition entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

La nouvelle disposition est applicable aux OPAH, plans de sauvegarde et ORCOD déjà existants et à venir.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Le présent article s'applique de plein droit en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion et à Mayotte, collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et par le principe de l'identité législative.

En l'absence de mention expresse d'application, les dispositions du présent article ne sont pas applicables à Wallis-et-Futuna et en Polynésie française, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et appliquant le principe de la spécialité législative. Il en est de même pour la Nouvelle-Calédonie (articles 76 et 77 de la Constitution) et pour les Terres australes et antarctiques françaises (article 72-3 de la Constitution).

Les compétences dévolues à la Nouvelle-Calédonie et à ses provinces par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 et à la Polynésie française par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ne permettent plus à l'Etat d'intervenir dans ces deux collectivités en matière de logement, de construction, d'habitation, d'urbanisme et de droit civil, ce qui interdit toute possibilité d'extension des dispositions du projet de loi dans ces deux collectivités. Tel n'est pas le cas pour les Terres australes et antarctiques françaises et, pour certaines des dispositions du projet de loi, pour Wallis-et-Futuna. Cependant, la non-application dans ces collectivités des textes modifiés par le projet de loi rend impossible ou inutile d'éventuelles extensions.

Pour Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et par le principe de l'identité législative, les dispositions du

présent article modifiant le code de l'urbanisme ne sont pas applicables en ce qu'elles interviennent dans les compétences dévolues à ces collectivités en matière d'urbanisme, de construction, d'habitation et de logement (cf. articles LO 6 214-3, LO 6 314-3 et LO 6 414-1 du code général des collectivités territoriales).

### **5.2.3. Textes d'application**

La disposition ne requiert aucune mesure d'application.

## **Article 7 – Sécuriser le recours au droit de préemption urbain (DPU)**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

##### **1.1.1. Les dispositifs d'intervention en faveur du traitement des copropriétés dégradées**

Pour répondre aux enjeux de requalification ou de réhabilitation du bâti existant et plus particulièrement intervenir sur les copropriétés dégradées et en difficultés, il existe à différents niveaux des dispositifs opérationnels qui mobilisent l'Etat, les collectivités territoriales, leurs groupements et des opérateurs publics ou privés.

L'opération programmée pour l'amélioration de l'habitat (OPAH) Copropriétés en difficulté. Cet outil est adapté aux problèmes des copropriétés, car il a pour objet de remédier à la dégradation des immeubles. Ce dispositif est mobilisé pour améliorer l'habitat (notamment le locatif social) et le cadre de vie de cet habitat (services de proximité). Il a pour objet la réhabilitation du parc immobilier bâti par l'ensemble des acteurs publics ou privés (article L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation). Il vise à améliorer l'offre de logements (surtout celle des logements locatifs) et à maintenir ou développer les services de voisinage.

Il fait l'objet d'une convention entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'habitat ou le syndicat mixte qui aurait reçu mandat de ces derniers, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et l'État.

La convention OPAH précise en particulier le périmètre de l'opération, le montant total des aides susceptibles d'être accordées par l'Anah, l'Etat et, le cas échéant, la commune ou l'EPCI ou d'autres personnes publiques ou privées, pour l'amélioration de l'habitat. Il s'agit également des actions d'accompagnement et d'amélioration du cadre de vie prévues par l'Etat, la commune ou l'EPCI.

La mise en œuvre de ce dispositif s'inscrit dans le respect des objectifs du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) et du programme local de l'habitat (PLH).

Une opération de revitalisation de territoire (ORT) tient lieu d'OPAH lorsque sa convention comprend les éléments prévus pour une convention en ce sens.

Il existe à ce jour 76 OPAH spécifiques sur les copropriétés dégradées sur la totalité du territoire, y compris l'outre-mer.

Par ailleurs, lorsqu'une copropriété est confrontée à de graves difficultés (sociales, techniques et financières), le préfet peut intervenir pour prendre certaines mesures. Ces difficultés peuvent être d'ordre social (copropriétaires défaillants), technique (immeuble dégradé), financier (nombre d'impayés importants). Le préfet peut demander l'intervention d'une commission chargée d'élaborer un diagnostic et un plan de sauvegarde de l'immeuble (article L. 615-1 du code de la construction et de l'habitation). Cette commission est composée des personnes suivantes :

- Maire de la commune de l'immeuble ;
- Président de l'EPCI compétent en matière d'habitat ;
- Président du conseil départemental ;
- Président du conseil syndical ou administrateur provisoire s'il en existe un ;
- Représentants des propriétaires et locataires de l'immeuble concerné.

La demande d'intervention d'une commission peut également provenir du maire, du président de l'EPCI ou d'associations d'habitants, de propriétaires ou de copropriétaires de l'immeuble.

Le plan de sauvegarde prévoit plusieurs mesures, en particulier le redressement de la situation financière de la copropriété, la clarification et simplification des règles de structure et d'administration de l'immeuble et la réalisation de travaux de conservation de l'immeuble (par exemple, réfection du gros œuvre) ou tendant à réduire les charges de fonctionnement trop importantes. Il inclut également une information des occupants de l'immeuble (propriétaires, locataires...) pour restaurer les relations sociales.

Le syndic de copropriété doit remettre à la commission tous les documents utiles à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan de sauvegarde.

Il existe à ce jour 81 Plans de sauvegarde actifs sur l'ensemble du territoire national.

L'« OPAH copropriété » et le plan de sauvegarde, pilotés selon les cas par les collectivités ou le préfet et financés (en partie) par l'Anah constituent le cadre privilégié de l'action publique pour restaurer le cadre de vie des occupants des copropriétés en très grande difficulté, engagées dans une spirale de déqualification paupérisation. Ils ont pour objectifs de réaliser des travaux de conservation de l'immeuble, de rétablir le fonctionnement des instances de la copropriété, d'assainir sa gestion et sa situation financière, d'assurer l'information et la formation des occupants de l'immeuble, d'organiser la mise en place de mesures d'accompagnement économiques, urbaines, sociales. Ils permettent notamment de traiter les problèmes structurels et les difficultés de gestion des ensembles immobiliers construits dans les années 60-70, dont un des volets d'intervention pour le redressement est de permettre l'arrivée d'opérateurs immobiliers en tant que copropriétaire vertueux au sein de ces ensembles.

Enfin, il y a l'opération de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD), qui concourt plus précisément à lutter contre les logements indignes et la dégradation des immeubles en copropriété (article L. 741-1 du code de la construction et de l'habitation).

La loi ALUR<sup>51</sup> a créé ce nouvel outil plus directement utilisé par le niveau national, pour faire face aux difficultés rencontrées par certaines copropriétés qui vont bien au-delà d'un simple dysfonctionnement de la gestion, les opérations de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD). Ces opérations offrent un cadre contractuel ensemble et intégrateur nécessaire pour traiter de façon coordonnée l'ensemble des difficultés observées (dysfonctionnements internes de la copropriété, problèmes urbains, sociaux ou liés au marché de l'habitat) en utilisant un large éventail d'outils.

Les ORCOD peuvent être mises en place par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements. Elles sont menées sur un périmètre défini par cette collectivité ou ce groupement dans le cadre d'un projet urbain et social pour le territoire concerné ou d'une politique locale de l'habitat.

Chaque opération fait l'objet d'une convention entre personnes publiques, dont, le cas échéant, l'opérateur chargé de la mise en œuvre est signataire. Cette convention mobilise plusieurs outils :

- Un dispositif d'intervention immobilière et foncière, incluant des actions d'acquisition, de travaux et de portage de lots de copropriété ;
- Un plan de relogement et d'accompagnement social des occupants ;
- La mobilisation des dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne ;
- La mise en œuvre des actions prévues dans le cadre d'une OPAH ;
- Le cas échéant, la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde prévu pour répondre à des difficultés exceptionnelles de logement, ainsi que la procédure d'administration provisoire renforcée prévue pour les copropriétés en difficulté ;
- La mise en œuvre d'actions ou d'opérations d'aménagement intégrant les objectifs de l'ORCOD ;

Il existe à ce jour quatre ORCOD DC contractualisées (Metz, Saint Etienne du Rouvray, Sarcelles et Argenteuil) et trois à l'étude (Marseille, Vaulx-en-Velin et Montpellier).

La mise en œuvre des actions d'accompagnement classiques (OPAH, plan de sauvegarde) sont également possibles et constituent alors un volet spécifique intégré à l'ORCOD pour cibler les efforts sur les immeubles les plus en difficulté du périmètre.

L'opération de requalification des copropriétés dégradées facilite la mobilisation de certains outils de l'aménagement dont le droit de préemption urbain (DPU) renforcé et certaines prérogatives du maire et du président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour le relogement à titre temporaire ou définitif des occupants.

---

<sup>51</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

De nombreux autres outils sont par ailleurs mobilisables lorsque l'ORCOD est qualifiée d'opération d'intérêt national (OIN). La conduite d'une ORCOD-IN peut être confiée à un établissement public foncier (EPF) de l'Etat. Cette déclaration d'intérêt national permet en particulier l'intervention d'un établissement public foncier d'Etat qui est chargé de la conduite de l'opération et mobilise à cet effet la ressource fiscale qui lui est affectée, la taxe spéciale d'équipement, dans la limite de 5 € par habitant. Des moyens renforcés sont également mobilisés par l'Etat dans le cadre de ces opérations (renfort des agences régionales de santé pour lutter contre l'insalubrité, renfort du tribunal de grande instance). Il existe actuellement cinq ORCOD d'intérêt national, quatre en IDF (Grigny, Clichy-sous-Bois, Mantes-La-Jolie, Villepinte) et une à Nîmes (Occitanie)

### **1.1.2. Le droit de préemption urbain (DPU)**

Les droits de préemption constituent des outils d'acquisition foncière, à la disposition notamment des collectivités territoriales ou de leurs groupements. Il s'agit de la faculté donnée à une collectivité publique ou à un organisme d'acquérir prioritairement dans certaines zones et en vue de certaines actions ou opérations d'intérêt général, des biens mis en vente pour lesquels un acquéreur est pressenti.

Le droit de préemption, en particulier celui dit « urbain » (DPU – articles L. 211-1 et suivants du code de l'urbanisme) offre la possibilité à une collectivité locale, dans un périmètre prédéfini par elle en zone urbaine ou à urbaniser, de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien immobilier mis en vente, pour réaliser une action ou une opération d'aménagement, et dans certains cas un projet ou une opération de construction répondant à un motif d'intérêt général. Le propriétaire doit ainsi déposer en mairie une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) comprenant en particulier l'indication du prix de cession. Le titulaire ou le délégataire du droit de préemption dispose généralement d'un délai de deux mois à compter de la réception de cette DIA pour se prononcer. Le propriétaire du bien n'est alors pas libre de vendre son bien à l'acquéreur de son choix et aux conditions qu'il souhaite. L'acquéreur est alors évincé. Le titulaire du droit de préemption peut ne pas être d'accord avec le prix attendu par le vendeur et formuler une contre-proposition en ce sens. En cas de désaccord sur le prix, il revient au juge de l'expropriation de trancher.

Le droit de préemption urbain (DPU) peut être renforcé dans certaines conditions, pour couvrir des cas particuliers d'aliénation, tel que celle « *d'un ou plusieurs lots constitués soit par un seul local à usage d'habitation, à usage professionnel ou à usage professionnel et d'habitation, soit par un tel local et ses locaux accessoires, soit par un ou plusieurs locaux accessoires d'un tel local, compris dans un bâtiment effectivement soumis, à la date du projet d'aliénation, au régime de la copropriété, soit à la suite du partage total ou partiel d'une société d'attribution, soit depuis dix années au moins dans les cas où la mise en copropriété ne résulte pas d'un tel partage, la date de publication du règlement de copropriété au fichier immobilier constituant le point de départ de ce délai* » (article L. 211-4 du code de l'urbanisme).

En l'état actuel du droit, le droit de préemption urbain (DPU) de droit commun et renforcé peut être mobilisé pour les enjeux relatifs au traitement des copropriétés dégradées et à la lutte contre l'habitat indigne ou dangereux. L'article L. 210-1 du code de l'urbanisme qui définit le périmètre de l'instauration du DPU renvoie aux finalités de l'article L. 300-1 du même code qui prévoit : « *Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le recyclage foncier ou le renouvellement urbain, de sauvegarder, de restaurer ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti [...]* ».

Les ORCOD peuvent comprendre la mise en œuvre d'actions ou d'opérations d'aménagement, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, intégrant les objectifs de l'opération, et elles peuvent donner lieu à l'instauration du DPU renforcé (DPUR) prévu à l'article L. 211-4 du même code, qui peut être délégué à l'opérateur chargé de la mise en œuvre de l'opération. L'instauration du DPUR peut être assortie de l'obligation de joindre un rapport relatif à la salubrité et à la sécurité du bien établi par les autorités compétentes et transmis selon les modalités prévues à l'article L. 213-2 dudit code (article L. 741-1 du code de la construction et de l'habitation).

Ce droit peut être délégué à divers acteurs : Etat, collectivités territoriales ou leurs groupements, établissements publics y ayant vocation ou des concessionnaires d'opération d'aménagement (article L. 213-3 du code de l'urbanisme). Il peut également être délégué à d'autres acteurs du logement en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction permettant la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés en application du premier alinéa de l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation (article L. 211-2 du code de l'urbanisme). Cet article a été récemment complété avec l'ajout des organismes de foncier solidaire (OFS), pour leur objet principal, dans le cadre de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite 3DS.

La même loi a permis de préciser que ce droit pouvait être délégué à une personne y ayant vocation et à laquelle a été confiée, en application de l'article L. 300-9, « *la réalisation d'actions ou d'opérations prévues aux 6°, 8° et 9° du III de l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation dans les secteurs d'intervention délimités d'une opération de revitalisation de territoire mentionnée au même article L. 303-2 ou la réalisation d'actions ou d'opérations ayant pour objet de favoriser la diversité, le maintien ou le développement d'activités artisanales et commerciales de proximité dans des espaces urbains dans le périmètre délimité en application de l'article L. 214-1 du présent code* » (article L. 211-2-3 du code de l'urbanisme).

D'une façon générale, ce droit est directement lié à la notion d'opération d'aménagement. Or, la poursuite d'une des finalités ne suffit pas à qualifier une opération d'aménagement. Cette notion suppose une intervention globale, complexe et comportant une dimension foncière significative (CE, 28 juillet 1993, n° 124099, jurisprudence dite « Commune de Chamonix-

Mont-Blanc » ; CE, 20 décembre 2000, n° 210219). Si le DPU peut également être mobilisé pour des actions d'aménagement, et donc des interventions de moindre ampleur qu'une opération d'aménagement, qui porteraient sur la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat et notamment la requalification de copropriétés dégradées, il n'y a pas de précision dans le code de l'urbanisme portant spécifiquement sur la mobilisation de cet outil dans les OPAH, plans de sauvegarde et ORCOD.

## 1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le droit de préemption urbain est un dispositif à appréhender au regard du droit de propriété.

Le droit de propriété est garanti par l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Les atteintes et limitations à ce droit doivent être justifiées par une nécessité publique conformément aux dispositions de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, soit par un intérêt général suffisant et proportionnée à l'objectif d'intérêt général poursuivi (v. par exemple décision n° 2011-177 QPC du 7 octobre 2011 point 2 ; v. aussi décision n° 2019-830 QPC du 12 mars 2020 point 5).

Tout dispositif mis en place avec un risque d'atteinte doit poursuivre un but d'intérêt général, ce qui est le cas quand il tend à la maîtrise de l'occupation des sols et du développement urbain (v. décision n°2000-436 DC du 7 décembre 2000 point 15 ; v. aussi décision n°2011- 177 QPC précitée point 5) et par exemple qu'il poursuit aussi un but de protection de l'environnement qui constitue un objectif à valeur constitutionnelle (v. n° 2019- 823 QPC du 31 janvier 2020, point 4). Le Conseil constitutionnel est attentif à accorder une protection du droit de propriété, si ce n'est identique, du moins équivalente à celle consacrée par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur la conformité au droit de propriété d'un droit de préemption. A chaque fois, il a examiné si le dispositif prévu par le législateur garantissait que son titulaire utiliserait le bien préempté conformément au motif d'intérêt général qui justifie la restriction apportée au droit de propriété du vendeur du bien préempté. Les rares cas où le Conseil constitutionnel a procédé à des déclarations d'inconstitutionnalité sont ceux où le législateur n'avait pas apporté une garantie suffisante pour que le droit de préemption soit effectivement utilisé en faveur de la finalité d'intérêt général pour laquelle il avait été créé (CC. QPC, 9 janvier 2018, n°2017-683).

L'intervention publique, en matière de maîtrise foncière publique, doit être observée également au regard de la liberté d'entreprendre et de la liberté contractuelle garanties par la Constitution. La liberté d'entreprendre et la liberté contractuelle découlent de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Le Conseil constitutionnel a énoncé en 2012 que le législateur peut y apporter des limitations « liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi » (v. décision n° 2012-242 QPC du 14 mai 2012).

### **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

Le Conseil constitutionnel est attentif à accorder une protection du droit de propriété, si ce n'est identique, du moins équivalente à celle consacrée par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH). La conformité du projet à la jurisprudence du Conseil constitutionnel assure ainsi que le dispositif soit également compatible avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la CESDH garantissant le droit de propriété.

### **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Sans objet.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Alors que le nombre de copropriétés dégradées reste élevé en France (estimé à 19% du parc selon les données issues du Fichier des Logements par Communes (Filocom) et que la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite ELAN a modifié l'article L.741-1 du code de la construction et de l'habitation pour prévoir expressément que l'opérateur en charge de la mise en œuvre d'une ORCOD puisse se voir déléguer le droit de préemption urbain renforcé (DPUR), le recours au DPUR pour requalifier des copropriétés en difficulté rencontre encore un certain nombre d'obstacles.

Si les finalités de l'aménagement foncier (article L. 300-1 du code de l'urbanisme) couvrent bien divers aspects en matière de logements et d'amélioration de l'habitat, il n'est pas fait mention explicitement dans les dispositions relatives au DPU des dispositifs spécifiques que sont les OPAH, plans de sauvegarde et ORCOD. Afin de sécuriser la mobilisation du DPU dans ces cadres opérationnels, il conviendrait d'apporter des précisions en ce sens.

Par ailleurs, la délégation du droit de préemption aux acteurs du logement social renvoie nécessairement à un programme local de l'habitat (PLH) ou aux objectifs en termes de logements sociaux (article L. 211-2 du code de l'urbanisme). Cela ne permet pas nécessairement en pratique aux délégataires (organismes d'habitations à loyer modéré, concessionnaires d'aménagement, ...), de pouvoir préempter des lots de copropriétés dégradées pour éviter qu'ils ne soient acquis par des marchands de sommeil ou des particuliers qui ne pourront pas assumer leur rôle de copropriétaire au vu des difficultés rencontrées par ces copropriétés et des besoins financiers nécessaires au traitement de ces difficultés. Une précision pourrait être apportée sur ce type de délégation pour y inclure plus explicitement les OPAH, plans de sauvegarde et ORCOD.

Ces éléments relèvent nécessairement de dispositions législatives.

## 2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Sans remettre en cause le cadre du DPU, en particulier les finalités et motifs pour le mobiliser, l'objectif de la mesure est de pouvoir clarifier et sécuriser la mobilisation de cet outil dans les dispositifs privilégiés pour la requalification de copropriétés dégradées et ce sans avoir à nécessairement démontrer qu'il s'agit d'une opération d'aménagement au sens de la jurisprudence dite Chamonix<sup>52</sup>. En effet, le DPU renforcé (DPUR) en application de l'article L. 211-4 du code de l'urbanisme mobilisé dans le cadre de copropriété en difficulté ou dégradée permet de faire entrer un copropriétaire institutionnel vertueux qui pourra notamment éclairer les décisions d'assemblée générale par un apport d'une expertise professionnelle.

Cela permet par ailleurs de préempter des biens susceptibles d'être récupérés par des marchands de sommeil, compte tenu de leurs caractéristiques et de leur localisation.

## 3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

### 3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Il a été envisagé de rester à droit constant et de ne pas apporter de précisions supplémentaires. Mais les acteurs concernés ont besoin de cette sécurisation pour pouvoir couvrir plus largement les actions rendues nécessaires par les OPAH, plans de sauvegarde et ORCOD. Et dès lors qu'il s'agit de conforter voire d'étendre le champ d'application du DPU, les évolutions sont de niveau législatif.

Il a été envisagé de compléter les finalités prévues à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, qui fondent le droit de préemption urbain (article L. 210-1 du même code), mais elles font déjà mention d'enjeux couvrant la question du traitement des copropriétés dégradées<sup>53</sup>.

La création d'un article permet d'englober toutes les actions relevant des OPAH, plans de sauvegarde et ORCOD et nécessitant potentiellement un recours à cet outil. Il permet également de faire le lien avec la mesure portant sur la concession d'aménagement pour ces dispositifs (article 6 du projet de loi).

### 3.2. DISPOSITIF RETENU

Afin de sécuriser l'utilisation du DPU, il est proposé d'indiquer qu'il peut être exercé pour répondre à des actions ou opérations nécessaires aux opérations programmées d'amélioration

---

<sup>52</sup> CE, section, 28 juillet 1993, 124099, publié au recueil Lebon.

<sup>53</sup> L'article L. 210-1 du code de l'urbanisme qui définit le périmètre de l'instauration du DPU renvoie aux finalités de l'article L. 300-1 du même code qui prévoit : « *Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, [...] de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le recyclage foncier ou le renouvellement urbain, de sauvegarder, de restaurer ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti [...]* ».

de l'habitat (OPAH), aux plans de sauvegarde ou aux opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD), prévus au code de la construction et de l'habitation. Dans le cadre d'une OPAH, d'un plan de sauvegarde ou d'une ORCOD ; ce droit peut être délégué au concessionnaire d'une opération d'aménagement faisant l'objet du contrat prévu à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme (dans le prolongement de ce que prévoit l'article L. 213-3 du même code) ou plus précisément au concessionnaire d'actions confiés par le contrat prévu à l'article L. 300-10 du même code (qui serait créé par le présent projet de loi).

Par ailleurs, il est apporté une précision à l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme qui traite des délégations de ce droit à des organismes de logements sociaux et aux OFS et qui ne renvoie qu'aux opérations d'aménagement et celles de construction de logements sociaux. Il est donc proposé de préciser les motifs pouvant entraîner la délégation de ce droit à certains organismes intervenant dans le domaine du logement social, en y introduisant explicitement les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), les plans de sauvegarde et les opérations de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD).

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La mesure envisagée modifie l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme, et crée l'article L. 211-2-4 au même code.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Sans objet.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

La mesure envisagée doit permettre de faciliter la réalisation d'actions ou d'opérations comprenant la réhabilitation ou la requalification de logements. L'ampleur de ces actions ou opérations est significative pour le marché local du logement et plus généralement pour le développement de la collectivité locale concernée. Cette mesure peut donc contribuer à la dynamique des territoires et à leur développement économique, dans la mesure où elle favorisera la reconstruction de la ville sur la ville en permettant une action incitative des acteurs publics au sein d'ensembles privés.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

La mesure vise à favoriser des actions pouvant mobiliser ensuite l'intervention de diverses entreprises. Elle aura un impact positif sur les entreprises, d'une part, en ce qui concerne l'activité directe générée par les études et les travaux des projets, en particulier pour les acteurs du bâtiment et de la construction et, d'autre part, en ce qui concerne la dynamique économique qui sera créée dans les territoires concernés par ces démarches.

#### **4.2.3. Impacts budgétaires**

Cette mesure n'entraîne aucune dépense budgétaire supplémentaire directe.

Cependant, les actions visées pourront nécessiter que l'État et ses établissements publics partenaires, les collectivités territoriales et leurs groupements et le cas échéant d'autres acteurs publics et privés impliqués, prévoient des participations financières pour mettre en œuvre les outils concernés. Ces participations sont néanmoins difficiles à évaluer, car elles dépendent de chaque opération et le dispositif est très libre pour s'adapter à chaque contexte et à différents niveaux d'engagement des partenaires.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Le renforcement de ce dispositif permet aux collectivités territoriales et leurs groupements de faciliter ou de poursuivre leur action en matière d'amélioration du cadre de vie, d'aménagement de leur territoire et surtout pour répondre aux enjeux liés à l'habitat dégradé, indigne ou dangereux.

Les évolutions apportées contribuent également aux outils mis à disposition pour répondre aux éventuels objectifs locaux en matière d'habitat, qui sont par exemple fixés par un programme local de l'habitat.

### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Il n'y a pas d'impact direct sur les services administratifs, si ce n'est quant à leur association dans la mise en œuvre des dispositifs visés et plus particulièrement sur le contrôle de légalité exercé. En effet, les modalités de mise en œuvre du DPU n'évolueront pas et la mise en place du DPU sur de nouveaux secteurs restera circonscrite à des secteurs à fort enjeux ce qui n'entraînera pas une surcharge de travail pour les services de l'Etat et des collectivités locales. Par ailleurs, l'instruction des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) issus de ces nouvelles préemptions pourra être déléguée aux opérateurs en charge des opérations de redressement des copropriétés concernées dans un souci d'efficacité.

## **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

### **4.5.1. Impacts sur la société**

A l'instar d'autres mesures du projet de loi, le renforcement du DPU permet de faciliter l'intervention sur les copropriétés dégradées et donc de répondre directement aux enjeux d'amélioration de l'habitat, notamment pour des particuliers concernés par des logements dans ces opérations.

### **4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Sans objet.

### **4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes**

Sans objet.

### **4.5.4. Impacts sur la jeunesse**

Sans objet.

### **4.5.5. Impacts sur les professions réglementées**

Sans objet.

## **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

A l'instar d'autres mesures du projet de loi, cette mesure permet de renforcer et faciliter l'intervention sur les copropriétés dégradées et donc de répondre directement aux enjeux d'amélioration de l'habitat, notamment pour les habitants concernés par des logements dans ces opérations. En effet, la mise en place du DPU permettra d'agir en amont d'une dégradation trop importante de certains immeubles et de préserver le cadre de vie des occupants avant que des désordres trop importants n'apparaissent dans les immeubles (périls, risque sanitaire ...).

## **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

La mesure n'emporte pas en tant que telle d'impacts environnementaux, si ce n'est qu'elle peut favoriser plus généralement des actions qui contribuent aux démarches de renouvellement urbain et à l'amélioration du cadre de vie. La mesure permettra également d'intervenir en amont d'une dégradation trop importante et pourra donc permettre de réaliser des travaux « préventifs » moins onéreux et moins consommateurs de ressources naturelles, et dans les cas les plus à risque éviter un processus de démolition reconstruction.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition a été obligatoirement soumise au Conseil national d'évaluation des normes, qui a rendu un avis favorable le 9 novembre 2023.

En application de l'article R\*. 361-2 du code de la construction et de l'habitation, la disposition a été obligatoirement soumise au Conseil national de l'habitat (CNH), qui a rendu un avis favorable le 6 novembre 2023.

En application de l'article 13-1 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières a été obligatoirement consulté et a rendu un avis différencié sur les articles impactant les missions des syndicats, dont ne fait pas partie l'article 7, le 10 novembre 2023.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La présente disposition entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel de la République française*.

Elle est applicable aux OPAH, plans de sauvegarde et ORCOD déjà existants et à venir.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

Le présent article s'applique de plein droit en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion et à Mayotte, collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et par le principe de l'identité législative.

En l'absence de mention expresse d'application, les dispositions du présent article ne sont pas applicables à Wallis-et-Futuna et en Polynésie française, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et appliquant le principe de la spécialité législative. Il en est de même pour la Nouvelle-Calédonie (articles 76 et 77 de la Constitution) et pour les Terres australes et antarctiques françaises (article 72-3 de la Constitution).

Les compétences dévolues à la Nouvelle-Calédonie et à ses provinces par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 et à la Polynésie française par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ne permet plus à l'Etat d'intervenir dans ces deux collectivités en matière de logement, de construction, d'habitation, d'urbanisme et de droit civil, ce qui interdit toute possibilité d'extension des dispositions du projet de loi dans ces deux collectivités. Tel n'est

pas le cas pour les Terres australes et antarctique françaises et, pour certaines des dispositions du projet de loi, pour Wallis-et-Futuna. Cependant, la non-application dans ces collectivités des textes modifiés par le projet de loi rend impossible ou inutile d'éventuelles extensions.

Pour Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et par le principe de l'identité législative, les dispositions du présent article modifiant le code de l'urbanisme ne sont pas applicables en ce qu'elles interviennent dans les compétences dévolues à ces collectivités en matière d'urbanisme, de construction, d'habitation et de logement (cf. articles LO 6 214-3, LO 6 314-3 et LO 6 414-1 du code général des collectivités territoriales).

### **5.2.3. Textes d'application**

Le présent article ne nécessite aucun texte d'application.

## **Article 8 – Ajout dans le registre national d'immatriculation des copropriétés des données sur les diagnostics de performance énergétique**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Les articles 52 et 53 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a institué le registre national d'immatriculation des copropriétés (RNIC) dans lequel les syndicats de copropriétaires doivent être immatriculés. A cet effet, le représentant légal de la copropriété, en général le syndic, a l'obligation de déclarer un certain nombre d'informations concernant les copropriétés dont il est le mandataire. Ces obligations visent spécifiquement les immeubles à usage d'habitation (total ou partiel). Le nombre de copropriétés est à date de plus de 560 000.

L'immatriculation précitée est assortie d'une obligation de fournir des informations relatives à l'identification de chaque syndicat de copropriétaires, à son mode de gouvernance, aux procédures administratives et judiciaires éventuellement dressées à son encontre, à l'état de son bâti, ainsi qu'à la tenue de ses comptes annuels. Les données financières doivent être mises à jour annuellement et, pour les autres données, uniquement en cas d'évolution. La loi prévoit enfin que les formalités sont entièrement dématérialisées.

Le décret n° 2016-1167 du 26 août 2016 relatif au registre national d'immatriculation des syndicats de copropriétaires définit les procédures d'immatriculation et obligations des télédéclarants chargés d'immatriculer les syndicats de copropriétaires ou d'en mettre à jour les données qui sont :

- les syndics et administrateurs provisoires pour l'immatriculation des copropriétés existantes et la mise à jour des données,
- les notaires pour l'immatriculation des nouvelles copropriétés créées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Ce registre vise à faciliter la connaissance par les pouvoirs publics de l'état de ce parc, afin qu'ils puissent mettre en œuvre des politiques publiques destinées à prévenir la survenance de dysfonctionnements.

Les données du registre sont mises à disposition des services déconcentrés de l'Etat et des collectivités territoriales sur leur périmètre de compétence, ce qui leur permet :

- de mieux connaître le parc de copropriétés, avec ses caractéristiques (nombre, localisation, taille, âge) et son état, aux fins de leur permettre de détecter les copropriétés

en voie de fragilisation pour favoriser une intervention précoce et pouvoir dimensionner les aides locales en faveur de l'amélioration de l'habitat ;

- de mieux appréhender les processus de fragilisation des copropriétés.

La connaissance du parc de copropriétés, au plan local, doit permettre :

- d'alimenter les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les observatoires locaux de l'habitat,
- d'alimenter les dispositifs locaux subventionnés par l'agence nationale de l'habitat (Anah) : veille et observation des copropriétés (VOC), programmes opérationnels de prévention et d'accompagnement des copropriétés (POPAC), opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH-copros, OPAH-renouvellement urbain avec un volet copropriétés), plans de sauvegarde...,
- de contribuer à la compréhension du processus de fragilisation des copropriétés.

Ces données sont également ouvertes à l'ensemble des citoyens de manière plus réduite afin de permettre une meilleure connaissance du parc de logement et faciliter les prises de contacts localement. Les citoyens ont accès aux données fixées au 1° du II de l'article L.711.2 du code de la construction et de l'habitation, soit le nom, l'adresse, la date de création du syndicat et la nature des lots qui composent la copropriété en application des dispositions de l'article R.711.17 du code de la construction et de l'habitation. Ces données sont également employées par les acteurs professionnels de la gestion des copropriétés.

Le registre permet aussi de sécuriser les démarches des syndicats et des copropriétaires en créant un identifiant unique pour chacune des copropriétés et opposable aux tiers. Un numéro d'immatriculation unique de la copropriété permet en premier lieu de l'identifier en tant qu'entité à part entière à l'image d'un SIRET pour une entreprise ou pour un numéro de sécurité sociale. Cela facilite son identification pour toute démarche à effectuer, à titre d'illustration, pour les demandes d'aides publiques, pour une souscription de prêt auprès d'une banque.

L'agence nationale de l'habitat, désignée teneur du registre par arrêté du 10 octobre 2016, met à disposition des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'Etat, les données collectées sur les copropriétés et leur permet d'accéder à un annuaire et à des données statistiques. A ce titre, l'agence assure la gestion du traitement automatisé des données et l'animation du réseau des utilisateurs de ses données (services de l'État, collectivités territoriales et leurs groupements).

Le registre national d'immatriculation des copropriétés a connu une phase de développement importante. Il est, depuis début 2021, stabilisé dans son ergonomie générale (une série de groupe de travail entre l'agence nationale de l'habitat, les syndicats et les éditeurs de logiciels a permis d'assurer la compatibilité entre les différents systèmes d'information) et son champ d'action et couvre un nombre important de copropriétés sur le territoire (541 842 syndicats de copropriétaires immatriculés au 31 décembre 2022), contribuant ainsi à être un outil très efficace, facteur de connaissance, d'études et de prévention.

Par ailleurs, l'agence nationale de l'habitat développe actuellement des outils de connaissance du parc à destination des acteurs de la copropriété (guide syndic bénévole publiée en 2022, guide syndic professionnel prévue fin 2023, guide à destination des collectivités, etc.) afin de faciliter l'identification le plus en amont possible des processus de dégradation et limiter ainsi les coûts d'intervention de la puissance publique, tout en agissant pour garantir au mieux les conditions d'habitabilité des occupants en intervenant en amont dans le processus de dégradation.

Les travaux se sont concentrés autour d'un « indice de risque potentiel des copropriétés » qui identifie un risque de fragilité pour chacune. L'indice de risque potentiel nécessite encore d'être affiné à ce stade. Cependant, celui-ci ainsi que les autres données du registre permettent d'alimenter des observatoires locaux de la copropriété, les dispositifs d'observation et de prévention proposés par l'agence nationale de l'habitat aux collectivités permettant de détecter le plus en amont possible des copropriétés en fragilité et d'intervenir avant qu'elles basculent en difficulté (Veille et observation des copropriétés (VOC) et le Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement des copropriétés (POPAC)). Ces dispositifs permettent de favoriser l'émergence de politiques locales de prévention des difficultés des copropriétés. Cela permet une meilleure connaissance de l'état des copropriétés du parc privé et notamment la détection des critères de fragilité. Ce travail d'observation et de repérage est essentiel avant l'apparition de phénomène de dégradation avancée. L'indice de risque potentiel précité prend en compte plusieurs indicateurs tels que le fonctionnement, les caractéristiques structurelles, le bâti et la gestion (situation financière également) de la copropriété. En alimentant les dispositifs de prévention ou des observatoires locaux, cela permet à une collectivité disposant de moyens très limité en termes d'ingénierie, d'obtenir un pré-diagnostic de son territoire et d'agir en conséquence et ainsi d'être en capacité de prioriser les actions ou les périmètres où il est nécessaire d'agir. Une phase de test est en cours, sur 130 000 copropriétés, pour évaluer, d'une part la pertinence des indicateurs retenus, et d'autre part la fiabilité des données déclarées dans le registre. Ainsi, l'exhaustivité, la qualité de la donnée et la récurrence des mises à jour sont les pistes d'amélioration du cadre qui sont recherchées.

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « loi Climat et résilience », a introduit une obligation de réalisation de diagnostic de performance énergétique « à l'immeuble » dont les modalités sont définies à l'article L. 126-31 du code de la construction et de l'habitation.

Le contenu de ce diagnostic de performance énergétique "à l'immeuble", ou diagnostic de performance énergétique "collectif", est précisé par les arrêtés diagnostic de performance énergétique Logement et Méthodes du 31 mars 2021.

Le diagnostic de performance énergétique (DPE) renseigne sur la performance énergétique et climatique d'un logement ou d'un bâtiment (étiquettes A à G), en évaluant sa consommation d'énergie et son impact en termes d'émissions de gaz à effet de serre. Il s'inscrit dans le cadre de la politique énergétique définie au niveau européen afin de réduire la consommation d'énergie des bâtiments et de limiter les émissions de gaz à effet de serre et sert notamment à identifier les passoires énergétiques (étiquettes F et G du diagnostic de performance

énergétique, c'est-à-dire les bâtiments et les logements qui consomment le plus d'énergie et/ou émettent le plus de gaz à effet de serre). Il a pour objectif d'informer les acquéreurs ou les locataires sur la « valeur verte » des logements, de recommander des travaux à réaliser pour l'améliorer et d'estimer ses charges énergétiques.

Sauf exception (voir article R. 126-15 du code de la construction et de l'habitation), la réalisation d'un diagnostic de performance énergétique est obligatoire à l'occasion de la vente d'un logement ou d'un bâtiment, lors de la signature d'un contrat de location d'un logement ou d'un bâtiment d'habitation, ainsi que pour les bâtiments neufs.

Dans le cas de vente ou de location, le diagnostic de performance énergétique s'intègre dans le dossier de diagnostic technique (DDT) qui regroupe l'ensemble des constats ou états qui doivent être annexés à l'avant contrat de vente ou au contrat de location. Le diagnostic de performance énergétique doit être tenu à disposition de tout candidat acquéreur ou locataire qui en fait la demande, dès la mise en vente ou en location du logement ou du bâtiment. Son tarif n'est pas réglementé.

Le diagnostic de performance énergétique doit être établi par un diagnostiqueur, qui est un professionnel indépendant satisfaisant à certains critères (ces critères sont définis par l'arrêté du 20 juillet 2023), notamment de certification, et ayant souscrit une assurance professionnelle. Avant la loi Climat Résilience d'août 2021, la réalisation d'un diagnostic de performance énergétique (DPE) collectif était obligatoire pour les seuls immeubles collectifs de moins de 50 lots, qui disposaient d'un système de chauffage, de production d'eau chaude sanitaire ou de climatisation collective, que ce soient des bâtiments d'habitation ou à usage commercial. Les bâtiments de plus de 50 lots devaient quant à eux produire un audit énergétique.

Le diagnostic de performance énergétique collectif est établi à l'échelle d'un bâtiment d'habitation collectif, regroupant plusieurs logements. Il est établi de la même manière que le diagnostic de performance énergétique individuel, sauf qu'il est utilisé pour les copropriétés, et qu'il inclut l'analyse de la performance énergétique des parties communes et des équipements communs.

Jusqu'au 30 juin 2021, il pouvait également être utilisé par les copropriétaires pour la vente ou la mise en location de leur logement, de la même manière qu'un diagnostic de performance énergétique réalisé à titre individuel pour leur seul logement.

La loi ELAN a institué l'opposabilité du diagnostic de performance énergétique, qui a été traduite par une obligation d'adaptation du diagnostic de performance énergétique collectif à l'immeuble pour constituer un diagnostic de performance énergétique à l'appartement, depuis le 1er juillet 2021.

La loi dite Climat et Résilience du 22 août 2021 a modifié la réglementation du diagnostic de performance énergétique collectif : elle impose désormais la réalisation d'un diagnostic de performance énergétique collectif à l'ensemble des bâtiments d'habitation, si son permis de

construire a été déposé avant le 1er janvier 2013. Il n'est plus obligatoire de disposer d'une installation collective de refroidissement ou de chauffage pour être soumis à cette obligation.

Cette obligation de réalisation d'un diagnostic de performance énergétique collectif entre en vigueur entre 2024 et 2026. La date d'entrée en vigueur dépend du nombre de lots dont est composée la copropriété.

Ainsi l'article 158 de cette loi prévoit que les bâtiments en copropriété dont le permis de construire a été déposé avant le 1er janvier 2013 devront faire l'objet d'un diagnostic de performance énergétique collectif (DPE collectif).

- Au 1er janvier 2024, toutes les copropriétés de plus de 200 lots devront disposer d'un diagnostic de performance énergétique collectif,
- Au 1er janvier 2025, toutes les copropriétés comportant entre 51 et 200 lots devront disposer d'un diagnostic de performance énergétique collectif,
- Au 1er janvier 2026, toutes les copropriétés comportant au plus 50 lots devront disposer d'un diagnostic de performance énergétique collectif.

Le diagnostic de performance énergétique collectif doit également être renouvelé tous les 10 ans, sauf dans le cas où le diagnostic, réalisé avec le nouveau diagnostic de performance énergétique, indique que le bâtiment d'habitation est classé A, B ou C.

Le diagnostic de performance énergétique collectif peut être établi par les diagnostiqueurs immobiliers « avec mention », formés pour la réalisation de diagnostic de performance énergétique collectifs sur la base de la visite d'un échantillon de logements.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

L'article 7 de la Charte de l'Environnement dispose que « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ».

## **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

Le secteur du bâtiment représente 43 % des consommations énergétiques annuelles et il génère de l'ordre de 20 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) au niveau national.

La mise en œuvre des accords de Paris sur le climat nécessite par conséquent d'accélérer les efforts en matière de lutte contre le réchauffement climatique et la surconsommation d'énergie dans les bâtiments.

A ce titre, la diffusion plus importante de l'information sur la classe de performance énergétique se justifie.

#### **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Sans objet.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

La connaissance du parc de copropriétés sur l'ensemble du territoire est essentielle pour prévenir efficacement leur dégradation, dont fait partie la rénovation thermique, source d'économies d'énergie pour le secteur du bâtiment.

Aujourd'hui, en dehors des données démographiques permettant de cibler les territoires concernés par une paupérisation importante des habitants, le Registre national d'immatriculation des copropriétés (RNIC) demeure l'outil le plus efficace, facteur de connaissance, d'études et de prévention.

Ayant été stabilisé dans son ergonomie générale et étant de plus en plus utilisé par les acteurs nationaux et locaux, notamment grâce à l'ouverture des données en libre accès conformément aux directives internationales, il convient de compléter et préciser les données qu'il recense pour tenir compte des nouvelles obligations pesant sur les copropriétés et rendre ainsi plus efficace le ciblage des dispositifs publics. Ces ajouts ont aussi vocation à apporter une meilleure information aux copropriétaires, notamment lors des mutations.

Considérant que la définition précise des données obligatoires peut relever du niveau réglementaire, l'article proposé recense les catégories de données obligatoires et renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour la mise en œuvre opérationnelle.

Les pouvoirs publics pourront, grâce à cette nouvelle source d'information, adapter les dispositifs de prévention dans les secteurs les plus fragiles ou les plus soumis à aléas. Les citoyens pourront de leur côté mesurer la réalité effective de la transformation du bâti. De plus, la volonté de faire coïncider la connaissance du parc de logements avec l'action des collectivités et de l'Etat en matière de rénovation énergétique, constitue à la fois une réponse aux engagements internationaux du pays et une réponse à la problématique territoriale d'amélioration de l'habitat.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La fourniture des données essentielles relatives à ces diagnostics de performance énergétique au sein du registre national d'immatriculation des copropriétés permettra d'améliorer la connaissance des performances énergétiques des bâtiments et anticiper les besoins en travaux de rénovation.

Le traitement de ces données déclaratives pourra également permettre d'identifier les territoires nécessitant un renforcement de l'accompagnement en faveur de la rénovation énergétique.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

L'article L. 711-2 du code de la construction et de l'habitation décrit les données qui doivent figurer dans le registre. Il prévoit pour un certain nombre de documents ayant trait à l'état du bâti de l'immeuble (projets de plans pluriannuels de travaux (PPT), carnet d'entretien...) que le registre doit contenir les données essentielles desdits documents lorsqu'ils ont été réalisés.

Il avait été envisagé de rendre obligatoire chacun des documents précités en ne se limitant plus aux données essentielles. Cette obligation de télécharger au sein du registre lesdits documents est apparu contraignante (temps de téléchargement) et inexploitable tant les données figurant au sein de ces documents sont nombreuses. Il a été décidé de maintenir la notion de données essentielles. Pour cette raison, le choix a été fait non pas de rendre obligatoire au sein du registre le téléchargement des diagnostics de performance énergétique (DPE) mais de prévoir, comme pour les autres documents liés à l'état du bâti, que puissent figurer les données essentielles relatives aux performances énergétiques et en matière d'émissions de gaz à effet de serre, issues du ou des diagnostics de performance énergétique prévus aux articles L.126-26 et suivants du code de la construction et de l'habitation, pour chaque bâtiment de la copropriété, s'ils ont été réalisés.

Par ailleurs, il avait été également envisagé, par voie législative d'enrichir les données essentielles à renseigner au sein du registre par celles relatives aux performances énergétiques et en matière d'émissions de gaz à effet de serre, issues du ou des diagnostics de performance énergétique prévus aux articles L. 126-26 et suivants du code de la construction et de l'habitation, pour chaque bâtiment de la copropriété, s'ils ont été réalisés. Ceci pour permettre de rendre plus efficace le repérage des copropriétés en difficulté par les acteurs locaux (les collectivités, les opérateurs, les services de l'Etat ...) en améliorant la connaissance des données liées à la performance énergétique des immeubles. Cet ajout visait aussi à apporter une meilleure information aux copropriétaires, notamment lors des mutations. De plus, il devait contribuer à permettre de mesurer la réalité effective de transformation du bâti pour adapter les dispositifs de prévention dans les secteurs les plus fragiles ou les plus soumis à aléas. Cette option n'a finalement pas été retenue considérant que la définition précise des données obligatoires peut relever du niveau réglementaire.

#### **3.2. OPTION RETENUE**

Considérant que la définition précise des données obligatoires peut relever du niveau réglementaire, il est proposé de délégaliser certaines dispositions du III de l'article L. 711-2 du

code de la construction et de l'habitation. Ainsi, l'article proposé recense les catégories de données obligatoires et renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour la mise en œuvre opérationnelle. Ce décret renverra à la déclaration obligatoire des données essentielles du PPPT, du DTG et du DPE, afin de permettre de mesurer la réalité effective de transformation du bâti, tout en bénéficiant de diagnostics détaillés de l'état des immeubles pour adapter les dispositifs de prévention dans les secteurs les plus fragiles ou les plus soumis à aléas.

Ce renvoi à la partie réglementaire du détail des données à renseigner en plus de correspondre aux exigences de précision de la loi et des règlements, permettra d'adapter au mieux les données qui seront mis à disposition des acteurs publics locaux et nationaux. Cette connaissance fine de l'état du parc de copropriété permettra d'évaluer au mieux les politiques mises en œuvre pour favoriser la mutation du parc, et plus particulièrement l'atteinte des objectifs de rénovation. Cela permettra notamment d'évaluer les différences territoriales concernant le recours aux dispositifs et le cas échéant de les adapter ou les compléter.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La mesure modifie les dispositions de l'article L. 711-2, III du code de la construction et de l'habitation en renvoyant à un décret le soin de définir les catégories de données obligatoires contenues dans le registre national d'immatriculation des copropriétés étant entendu qu'il s'agit de données techniques, financières et relevant des politiques publiques.

La collecte des informations relatives au diagnostic de performance énergétique dans le registre national des copropriétés participe à la mise en œuvre de l'article 7 de la Charte de l'Environnement, selon lequel "toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques", en facilitant l'accès des citoyens à cette information.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Les objectifs de réduction de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre des bâtiments visent à satisfaire les engagements internationaux et européens de la France.

Différentes directives européennes vont en ce sens afin que les États membres traduisent ces objectifs dans le droit national. On peut notamment citer :

- La directive sur l'efficacité énergétique (DEE) ;
- La directive sur la performance énergétique des bâtiments (DPEB).

La directive sur l'efficacité énergétique, révisée le 20 septembre 2023, fixe notamment des objectifs globaux de réduction de la consommation énergétique d'ici 2030, pour chaque Etat membre de l'UE, afin d'atteindre une baisse de 55% de émissions constatées de gaz à effet de serre à l'horizon 2030 par rapport aux niveaux de 1990.

La directive sur la performance énergétique des bâtiments (DPEB) institue ensuite au niveau européen, dans son article 11, l'obligation de réalisation de certificats de performance énergétique afin que les propriétaires ou locataires d'un bâtiment ou de l'unité d'un bâtiment puissent comparer et évaluer sa performance énergétique.

La mesure s'inscrit dans un objectif de rénovation énergétique du parc de logements français, en permettant d'informer plus efficacement les copropriétaires sur les caractéristiques énergétiques de leur bâtiment.

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Sans objet.

### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Les syndicats de copropriété devront renseigner les données essentielles du diagnostic de performance énergétique de l'immeuble dont ils assurent la gestion une fois que celui-ci aura été réalisé. Les données essentielles relatives aux performances énergétiques et en matière d'émissions de gaz à effet de serre seront introduites en nombre mesuré et leur durée de validité est de 10 ans, ce qui n'est pas de nature à accroître significativement la charge de travail pour les syndicats professionnels (et bénévoles).

### **4.2.3. Impacts budgétaires**

La mesure proposée n'est pas accompagnée d'un renforcement des dispositifs d'aide existants et n'entraîne pas une dépense supplémentaire pour le budget de l'Etat ou des collectivités territoriales.

## **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Les collectivités territoriales pourront, grâce aux informations nouvelles sur les performances énergétiques et en matière d'émissions de gaz à effet de serre, issues du ou des DPE des immeubles, calibrer des interventions adaptées aux besoins, notamment en direction des copropriétés dégradées, et répondre aux enjeux d'amélioration de la performance énergétique des immeubles d'habitation.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Pour l'agence nationale de l'habitat (Anah), intégrer des nouveaux champs pour des données essentielles ne constitue pas une difficulté technique. Néanmoins, une procédure de test sera à réaliser avec les éditeurs de logiciel (6 mois au minimum). Les syndicats professionnels ont recours aux web-services permettant d'envoyer les données d'une copropriété gérée depuis leur logiciel métier.

Pour le contrôle, elle est en mesure de vérifier rapidement lorsqu'une copropriété n'est pas à jour.

Un travail d'accompagnement sera à mener par l'agence nationale de l'habitat auprès des représentants légaux afin qu'ils soient informés des nouvelles informations à faire figurer au sein du registre.

#### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

##### **4.5.1. Impacts sur la société**

Les citoyens pourront mesurer la réalité effective de la transformation du bâti et disposer ainsi d'une meilleure connaissance de la performance environnementale des copropriétés. Cette connaissance sera bénéfique pour les copropriétaires, futurs acquéreurs, les collectivités locales, les services de l'Etat et les opérateurs à même ainsi d'identifier les fragilités éventuelles du parc de logements et y remédier par des actions appropriées en matière de rénovation énergétique. Cette mesure constitue à la fois une réponse aux engagements internationaux du pays et une réponse à la problématique territoriale d'amélioration de l'habitat. De plus, elle contribue à l'effort de transparence des bases de données traitant des thématiques logement et environnement.

##### **4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Sans objet.

##### **4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes**

Sans objet.

##### **4.5.4. Impacts sur la jeunesse**

Sans objet.

#### **4.5.5. Impacts sur les professions réglementées**

Cette mesure entrainera un travail supplémentaire pour les syndicats de copropriété qui devront renseigner davantage de données dans le registre. Toutefois, étant réduit aux données essentielles et ne devant être mis à jour qu'à l'occasion d'une évolution du diagnostic de performance énergétique (lequel reste valable 10 ans), cette charge de travail sera réduite et ne devrait pas entraîner de surcoût pour les copropriétaires.

#### **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Les particuliers bénéficieront de données plus complètes issues du registre sur la qualité énergétique de leur bâtiment. Cela n'entraînera pas de coût supplémentaire de gestion compte tenu de la faible récurrence de mise à jour des données (la durée de validité d'un diagnostic de performance énergétique étant de 10 ans).

#### **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

La mesure permettra d'améliorer le dimensionnement des mesures d'aide à la rénovation énergétique des copropriétés avec pour effet des économies d'énergie et une réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il s'agira notamment de permettre d'évaluer les incitations locales mises en place par les collectivités et leurs effets sur l'évolution de la performance énergétique du parc de copropriétés, ce qui leur permettra sur la base de ces données de faire évoluer leurs programmes d'aide.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

En application de l'article 13-1 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières a été obligatoirement consulté et a rendu un avis différencié pour les articles qui impactent les missions des syndicats le 10 novembre 2023.

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a obligatoirement été soumise au Conseil national d'évaluation des normes. Il a rendu un avis favorable, le 9 novembre 2023.

En application de l'article R\*361-2 du code de la construction et de l'habitation, la disposition envisagée a obligatoirement été soumise au Conseil national de l'habitat. Il a rendu un avis favorable, le 6 novembre 2023.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de sa publication au *Journal officiel* de la République française. Les copropriétés concernées seront celles ayant eu l'obligation de réalisation d'un diagnostic de performance énergétique, la couverture du parc de copropriété progressera sur le même rythme que le déploiement de l'obligation.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Le présent article s'applique de plein droit en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion et à Mayotte, collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et par le principe de l'identité législative.

En l'absence de mention expresse d'application, les dispositions du présent article ne sont pas applicables à Wallis-et-Futuna et en Polynésie française, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et appliquant le principe de la spécialité législative. Il en est de même pour la Nouvelle-Calédonie (articles 76 et 77 de la Constitution) et pour les Terres australes et antarctique françaises (article 72-3 de la Constitution).

Les compétences dévolues à la Nouvelle-Calédonie et à ses provinces par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 et à la Polynésie française par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ne permet plus à l'Etat d'intervenir dans ces deux collectivités en matière de logement, de construction, d'habitation, d'urbanisme et de droit civil, ce qui interdit toute possibilité d'extension des dispositions du projet de loi dans ces deux collectivités. Tel n'est pas le cas pour les Terres australes et antarctique françaises et, pour certaines des dispositions du projet de loi, pour Wallis-et-Futuna. Cependant, la non-application dans ces collectivités des textes modifiés par le projet de loi rend impossible ou inutile d'éventuelles extensions.

Pour Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et par le principe de l'identité législative, les dispositions du présent article ne sont pas applicables en ce qu'elles interviennent dans les compétences dévolues à ces collectivités en matière d'urbanisme, de construction, d'habitation et de logement (cf. articles LO 6 214-3, LO 6 314-3 et LO 6 414-1 du code général des collectivités territoriales).

### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret en Conseil d'Etat sera nécessaire pour actualiser la définition des données essentielles.

## **Article 9 – Information des copropriétaires et des occupants de chaque immeuble sur les procédures de lutte contre l’habitat indigne en cours au sein de la copropriété**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

L'ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020 relative à l’harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations, prise sur le fondement de l’article 198 de la loi « Elan » du 23 novembre 2018, complétée par un décret d’application n° 2020-1711 du 24 décembre 2020, a procédé à la refonte des polices administratives spéciales de lutte contre l’habitat indigne. Il s’agit d’une nouvelle police de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations, dont la compétence reste partagée entre le préfet et les maires, voire les présidents d’intercommunalité. Les dispositions de ces textes sont entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021 et sont applicables aux arrêtés de mise en sécurité ou de traitement de l’insalubrité (respectivement environ 1500 et 3500 par an) notifiés à compter de cette date.

La loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixe le statut de la copropriété des immeubles ou groupes d’immeubles bâtis dont la propriété est répartie entre plusieurs personnes, par lots comprenant chacun une partie privative et une quote-part de parties communes (code de la copropriété).

Il s’agit de la loi fondatrice régissant le fonctionnement et l’organisation des copropriétés en France. Ce texte s’est adapté aux évolutions des besoins des copropriétaires et a pris en compte les modifications apportées par les lois les plus récentes (la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l’accès au logement et un urbanisme rénové dite « loi ALUR » et la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique dite « loi ELAN »).

Son chapitre 2 en particulier (articles 17 à 29) est relatif à l’administration de la copropriété. Ainsi, l’article 18 prévoit que le syndic doit notamment assurer l’information des occupants de chaque immeuble de la copropriété des décisions prises par l’assemblée générale. Il doit également signaler (article 18-1-1) au procureur de la République les faits qui sont susceptibles de constituer des infractions pénales.

#### **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Sans objet.

#### **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

Sans objet.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

L'un des objectifs de l'ordonnance du 16 septembre 2020 était de permettre de répondre plus efficacement à l'urgence d'intervention sur les immeubles frappés d'un péril ou d'une insalubrité, en précisant les pouvoirs dévolus au maire dans le cadre de ses pouvoirs de police générale en matière de visite des logements et de recouvrement des dépenses engagées pour traiter les situations d'urgence, tout en articulant cette police générale avec les polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne.

Or l'existence d'une procédure dans le cadre de l'exercice de la police de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations prévue au titre I<sup>er</sup> du livre V du code de la construction et de l'habitation, portée à la connaissance des copropriétaires et des occupants par le syndic de copropriété est de nature à renforcer l'action des propriétaires et donc la lutte contre l'habitat indigne.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Rendre obligatoire une information en assemblée générale dans les copropriétés sur lesquelles il existe une ou plusieurs procédures de lutte contre l'habitat indigne doit permettre de garantir l'information de l'ensemble des copropriétaires, réunis lors de l'assemblée générale annuelle, sur les procédures engagées. Cela présente un gain, tant pour les propriétaires occupants qui peuvent dès lors identifier les risques pour leur habitation, que pour les propriétaires bailleurs parfois éloignés de la vie quotidienne des immeubles où ils possèdent des logements.

Pour les locataires, l'objectif est de pouvoir activer leurs droits lorsque l'immeuble et le logement sont frappés par un arrêté.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Une information aux seuls copropriétaires, contactés par le syndic, a été envisagée.

Or, il apparaît que l'information de tout occupant, y compris des locataires, d'un logement frappé par une procédure en cours est nécessaire afin de leur permettre d'exercer pleinement les droits que font naître ces procédures, notamment le relogement le cas échéant.

### **3.2. OPTION RETENUE**

L'existence d'une procédure dans le cadre de l'exercice de la police de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations prévue au titre Ier du livre V du code de la construction et de l'habitation, portée à la connaissance des copropriétaires et des occupants par le syndic de copropriété est de nature à renforcer l'action des propriétaires et donc la lutte contre l'habitat indigne.

Une information globale, quel que soit le type d'occupant, est ainsi apparue plus juste et plus efficace pour permettre le meilleur déroulement possible pour l'ensemble de la procédure. Les modalités de délivrance de cette information, tant aux copropriétaires qu'aux occupants, sera précisée par décret.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Le présent article complète le I de l'article 18 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis par l'ajout d'un alinéa.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Sans objet.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Sans objet.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Le syndic pourra, le cas échéant, être conduit à intégrer des frais dans sa prestation pour assurer cette information.

Cette démarche supplémentaire n'apparaît toutefois pas de nature à accroître significativement la charge de travail pour les syndics professionnels (et bénévoles), et donc peu susceptible d'avoir un impact.

### **4.2.3. Impacts budgétaires**

La mesure proposée n'est pas accompagnée d'un renforcement des dispositifs d'aide existants et n'entraîne pas une dépense supplémentaire pour le budget de l'Etat ou des collectivités territoriales.

## **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Cette mesure va permettre de sécuriser la puissance publique pour l'exercice de ses compétences d'hygiène, de salubrité et de la police spéciale de la sécurité des maires (et le cas échéant des présidents d'EPCI), et assurer la protection des occupants et des tiers. En effet, la majorité des arrêtés de police de la lutte contre l'habitat définis aux articles L. 511 et suivants du code de la construction et de l'habitation sont pris par les maires. Dès lors, ils sont ensuite chargés de leur application, et doivent le cas échéant en gérer les conséquences, notamment les relogements. De fait, une meilleure connaissance des procédures en cours par les occupants dans logements ciblés par les arrêtés qu'ils prennent en facilitent l'exécution.

## **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Sans objet.

## **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

### **4.5.1. Impacts sur la société**

Sans objet.

### **4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Sans objet.

### **4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes**

Sans objet.

### **4.5.4. Impacts sur la jeunesse**

Sans objet.

#### **4.5.5. Impacts sur les professions réglementées**

Cette mesure entraînera un travail supplémentaire pour les syndicats de copropriété qui devront assurer l'information des seuls occupants. En effet, l'information des copropriétaires se fera, elle, lors de l'assemblée générale de copropriété. Toutefois, cette charge de travail sera réduite et ne devrait pas entraîner de surcoût pour les copropriétaires.

#### **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Les mesures contenues dans l'article proposé vont renforcer la protection bénéficiant aux occupants des immeubles, locaux et installations, en apportant tous les outils nécessaires à l'action publique.

#### **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Sans objet.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été obligatoirement soumise au Conseil national d'évaluation des normes, qui a rendu un avis favorable le 9 novembre 2023.

En application de l'article R\*361-2 du code de la construction et de l'habitation, la disposition envisagée a été obligatoirement soumise au Conseil national de l'habitat (CNH), qui a rendu un avis favorable le 6 novembre 2023.

En application de l'article 13-1 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières a été obligatoirement consulté et a rendu un avis différencié pour les articles qui impactent les missions des syndicats le 10 novembre 2023.

#### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication au *Journal officiel* de la République française.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Le présent article s'applique de plein droit en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion et à Mayotte, collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et par le principe de l'identité législative.

En l'absence de mention expresse d'application, les dispositions du présent article ne sont pas applicables à Wallis-et-Futuna et en Polynésie française, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et appliquant le principe de la spécialité législative. Il en est de même pour la Nouvelle-Calédonie (articles 76 et 77 de la Constitution) et pour les Terres australes et antarctique françaises (article 72-3 de la Constitution).

Les compétences dévolues à la Nouvelle-Calédonie et à ses provinces par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 et à la Polynésie française par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ne permet plus à l'Etat d'intervenir dans ces deux collectivités en matière de logement, de construction, d'habitation, d'urbanisme et de droit civil, ce qui interdit toute possibilité d'extension des dispositions du projet de loi dans ces deux collectivités. Tel n'est pas le cas pour les Terres australes et antarctique françaises et, pour certaines des dispositions du projet de loi, pour Wallis-et-Futuna. Cependant, la non-application dans ces collectivités des textes modifiés par le projet de loi rend impossible ou inutile d'éventuelles extensions.

Pour Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et par le principe de l'identité législative, les dispositions du présent article modifiant la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 ne sont pas applicables en ce qu'elles interviennent dans les compétences dévolues à ces collectivités en matière d'urbanisme, de construction, d'habitation et de logement (cf. articles LO 6 214-3, LO 6 314-3 et LO 6 414-1 du code général des collectivités territoriales).

### **5.2.3. Textes d'application**

Le présent article requiert de modifier le décret n° 67-223 du 17 mars 1967, afin de préciser les conditions d'information des occupants.

## **CHAPITRE II – ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES DE RECYCLAGE ET DE TRANSFORMATION DES COPROPRIÉTÉS ET LES OPÉRATIONS D’AMÉNAGEMENT STRATÉGIQUES**

### **Article 10 – Prévoir un régime de réorganisation forcée des copropriétés en redressement au sein des opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD)**

#### **1. ÉTAT DES LIEUX**

##### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

###### **1.1.1. Les outils juridiques de restructuration des grands ensembles immobiliers**

La copropriété définie par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°65-557 du 16 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis implique une répartition de la propriété en lots composés d'une partie privative et d'une quote-part de parties communes indissociables.

Les parties privatives sont la propriété exclusive de chaque copropriétaire alors que les parties communes sont une propriété indivise entre les copropriétaires. En ce sens, la copropriété est un mode d'organisation particulier de la propriété s'analysant comme un régime spécial et dérogatoire à l'indivision. Ce mode d'organisation requiert un ensemble de règles permettant d'assurer la gestion et la conservation des immeubles.

La loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 est la loi fondatrice régissant le fonctionnement et l'organisation des copropriétés. Pour assurer la conservation et l'amélioration de l'immeuble ainsi que l'administration des parties communes, elle prévoit que la collectivité des copropriétaires est constituée en un syndicat doté de la personnalité morale. Cette personne morale est composée d'organes dont une assemblée générale à laquelle revient le pouvoir de décision, le syndic chargé de l'exécution des décisions prises et le conseil syndical assumant les rôles de conseil et de contrôle dans la gestion de la copropriété.

Dès 1965, le législateur a songé aux difficultés que ce mode gestion peut susciter au sein d'ensembles immobiliers complexes.

Ainsi, la scission de copropriété a été introduite dès la loi du 10 juillet 1965, dans l'article 28, « comme un remède au gigantisme des grands ensembles, pour lesquels, l'application du statut se révèle pathogène : impossibilité de prendre des décisions lors des assemblées générales en raison d'absentéisme, charges insupportables du fait de la gestion par le syndicat des

copropriétaires d'espaces collectifs s'apparentant à des espaces publics, désintérêt des copropriétaires pour la gestion d'un ensemble immobilier aux contours mal définis »<sup>54</sup> .

De même, « pour remédier aux difficultés de gestion des grands ensembles, la constitution de syndicats secondaires était déjà jugée opportune »<sup>55</sup> .

Face aux difficultés de gestion et d'administration des grands ensembles immobiliers, la législation actuelle prévoit deux modalités de réorganisation des copropriétés complexes, volontaire ou forcée : la scission et la subdivision.

### **1.1.1.1 La scission : création de copropriétés distinctes**

La scission est l'action de division d'un syndicat initial en deux syndicats distincts et autonomes.

Prévue initialement dans un cadre non-contentieux (décision d'assemblée générale des copropriétaires), cette division peut être imposée dans le cadre de l'administration provisoire d'une copropriété dégradée depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite loi SRU.

#### ➤ La scission volontaire

L'article 28 de la loi du 10 juillet 1965 permet une scission volontaire décidée en assemblée générale à la majorité des voix de tous les copropriétaires.

L'article 28 prévoit que « l'assemblée générale du syndicat initial statue à la même majorité sur les conditions matérielles, juridiques et financières nécessités par la division ».

Au titre des conditions matérielles du partage, vient la nécessité de répartir les parties communes entre les entités nouvellement créées. Comme dans tout partage, celui-ci peut être inégalitaire, par accord des parties ou encore en raison de contraintes matérielles. Dans cette hypothèse, une soulte est prévue. La doctrine met à la disposition des praticiens des méthodes d'évaluation<sup>56</sup>.

Par ailleurs, l'assemblée générale statue également sur la répartition des créances et des dettes du syndicat initial selon les principes exposés aux 1° et 2° du II de l'article 28 de la loi du 10 juillet 1965.

---

<sup>54</sup> Agnès Lebatteux-Simon, étude « Vademecum de la scission en volumes », Revue Loyers et Copropriété n°10, Octobre 2015, dossier 5.

<sup>55</sup> Marianne Saluden, JurisClasseur Notarial Répertoire - Encyclopédies - V° Copropriété - Fasc. 40-2 : COPROPRIÉTÉ. – Administration de la copropriété. – Syndicat. Syndicats particuliers. Scission de copropriété. Union de syndicats § 10.

<sup>56</sup> Cf. notamment Nicolas Benoit « L'estimation de la valeur vénale des parties communes dans le cadre d'un projet de scission de copropriété » AJDI 2018 p.842 ; Véronique Bacot Réaume étude « Scission de copropriété en volumes-Le calcul de la soulte dans le cadre d'une scission inégalitaire en volumes » Actes Pratiques et Ingénierie Immobilière n°1, Janvier 2021, dossier 5.

## ➤ La scission judiciaire

La scission est également apparue comme un outil utile dans le cadre de l'administration provisoire d'une copropriété dégradée. Ainsi, par la loi SRU<sup>57</sup>, il a été instauré une procédure permettant au juge judiciaire de prononcer la scission sur recommandation du mandataire judiciaire. L'ancien article 29-4 de la loi du 10 juillet 1965 prévoyait alors que le juge prononçait la division du syndicat de copropriétaire sur le rapport du mandataire judiciaire présentant les conditions matérielles, juridiques et financières de cette scission.

Ce mécanisme était destiné à résoudre les problèmes auxquels se heurtent les gestionnaires des immeubles concernés. *« Avant la loi SRU, la jurisprudence s'était montrée hostile à la possibilité d'emprunter la voie judiciaire aux fins de procéder au retrait ou à une scission de copropriété. La nouvelle rédaction de l'article 29-4 de la loi de 1965 consacre une nouvelle exception au principe de non immixtion du juge dans les affaires du syndicat des copropriétaires et ce dans l'intérêt même de celui-ci »*<sup>58</sup>.

Si ce dispositif fait de l'administrateur provisoire l'un des intervenants majeurs du processus de scission, le nouvel article 62-15 du décret n° 67-223 du 17 mars 1967 pris pour application de la loi du 10 juillet 1965 est venu préciser les conditions dans lesquelles les copropriétaires représentant ensemble 15 % au moins des voix du syndicat ou le procureur de la République peuvent également saisir le juge d'une telle demande de scission à la suite du dépôt du rapport de l'administrateur au juge.

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi ALUR a réformé l'ensemble de la procédure d'administration provisoire.

Le principe de la demande de scission judiciaire dans le cadre d'une administration provisoire a été maintenu à l'article 29-8 de la loi du 10 juillet 1965 *« afin de créer des entités dont la gestion sera soutenable »*<sup>59</sup>, et amélioré notamment en permettant la réalisation de travaux préalables nécessaires à l'opération et en ouvrant la possibilité d'une division en volume<sup>60</sup>. L'administrateur doit toujours présenter un rapport portant sur les conditions de la division envisagée mais, depuis la loi ALUR, il est précisé qu'il établit entre autres la répartition des parties communes du syndicat initial, les projets de règlements de copropriété et les états descriptifs de division des nouveaux syndicats issus de la scission. Il dresse un état des créances

---

<sup>57</sup> L'article 81 de la loi SRU prévoit que l'article 29-4 de la loi du 10 juillet 1965 est ainsi rédigé : *« Sur le rapport de l'administrateur provisoire précisant les conditions matérielles, juridiques et financières mentionnées à l'article 28 et consignait l'avis des copropriétaires, le président du tribunal de grande instance, statuant comme en matière de référé, peut prononcer aux conditions qu'il fixe la division si d'autres mesures ne permettent pas le rétablissement du fonctionnement normal de la copropriété. Le président du tribunal de grande instance statuant comme en matière de référé désigne, pour chaque syndicat des copropriétaires né de la division, la personne chargée de convoquer l'assemblée générale en vue de la désignation d'un syndic ».*

<sup>58</sup> Jean-Marc Roux, étude « La scission judiciaire de copropriété », Revue Construction-Urbanisme n°5, Mai 2006, étude 5.

<sup>59</sup> Exposé des motifs de la loi ALUR.

<sup>60</sup> Cette possibilité a également été ouverte pour la scission volontaire prévue à l'article 28 de la loi du 10 juillet 1965.

et des dettes du syndicat initial et en établit la répartition selon les mêmes principes que ceux prévus en cas de scission volontaire (art. 28 L. 10 juill. 1965). Le jugement autorisant la division homologue les nouveaux règlements de copropriété et états descriptifs de division des syndicats nées de la scission.

Cette possibilité de scission judiciaire n'est ouverte qu'aux copropriétés en difficulté ayant été placées sous administration provisoire prévue à l'article 29-1 de la loi du 10 juillet 1965.

### **1.1.1.2 La subdivision : création de syndicats de copropriétaires secondaires**

La finalité de la création de syndicats secondaires est de décentraliser les pouvoirs de l'unique syndicat de copropriétaires en créant de nouveaux syndicats au niveau d'un ou plusieurs bâtiments qui feront toujours partie, même après cette création, d'une copropriété unique.

Dans l'hypothèse où l'immeuble n'est pas divisible au sol, cela constitue une alternative à la scission en volume, beaucoup plus lourde techniquement à réaliser, tout en restant dans le statut de la copropriété. Cette création peut permettre le rétablissement du fonctionnement normal de copropriétés en pré-difficulté ou en situation de fragilité, en facilitant la prise de décision au sein de chaque entité ayant retrouvé une autonomie de gestion par bâtiment ou groupe de bâtiments.

Tout comme la scission, cette possibilité a été ouverte dès l'origine aux copropriétaires. La loi ALUR l'a étendue au mandataire judiciaire dans la cadre de l'administration provisoire d'une copropriété dégradée.

#### ➤ La constitution de syndicats secondaires sur décision des copropriétaires

L'article 27 de la loi du 10 juillet 1965 prévoit la possibilité de constituer, au sein d'une même copropriété, un syndicat secondaire par décision adoptée à la majorité des voix de tous les copropriétaires (art. 25 L. 10 juill. 1965). Ce même article prévoit que le syndicat secondaire a pour objet d'assurer la gestion, l'entretien et l'amélioration interne des parties communes du ou des bâtiments entrant dans son périmètre. Les charges spéciales relatives à cette gestion et à cet entretien incombent aux seuls copropriétaires réunis dans le syndicat secondaire, qui ne participent plus aux charges des autres syndicats secondaires. Le syndicat principal n'assure plus la gestion et l'entretien des bâtiments considérés mais continue d'assurer son rôle s'agissant des parties communes dites « générales ». Les copropriétaires appartenant au syndicat secondaire demeurent membres du syndicat principal.

La constitution d'un syndicat secondaire entraîne la mise à jour du règlement de copropriété qui mentionnera son existence et établira la nouvelle répartition des charges.

#### ➤ La constitution de syndicats secondaires sur autorisation du juge

La possibilité pour un administrateur provisoire de solliciter du juge la création d'un syndicat secondaire a été introduite par la loi ALUR. « *L'administrateur provisoire peut ainsi proposer de constituer des syndicats secondaires au sein d'un syndicat comportant plusieurs immeubles*

*dont l'état de dégradation n'est pas homogène. Les immeubles en bon état et financièrement sains ne seront ainsi plus bloqués pour la gestion courante de leur immeuble par les dysfonctionnements du syndicat. »<sup>61</sup>.*

L'article 29-8 de la loi du 10 juillet 1965 prévoit ainsi que le mandataire judiciaire peut demander au juge de prononcer la constitution d'un ou plusieurs syndicats secondaires. A cette fin, l'administrateur provisoire établit, comme en matière de division un rapport et si besoin le juge peut autoriser les travaux préalables nécessaires à la création de ce syndicat secondaire.

Le jugement autorisant la constitution du syndicat secondaire homologue les modifications du règlement de copropriété résultant de cette constitution.

Comme pour la scission judiciaire prévue par ce même article 29-8, cette possibilité n'est ouverte qu'aux copropriétés placées sous administration provisoire dans les conditions de l'article 29-1 de la loi du 10 juillet 1965.

### **1.1.2. L'opération de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD)**

Les grands ensembles complexes, soumis au statut de la copropriété, peuvent rencontrer des difficultés telles que leur redressement passe à la fois par le recours à l'administration provisoire, à titre privé, et l'intégration dans un plan global d'aménagement, telle qu'une opération de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD).

Cette ORCOD prévue par les articles L741-1 et L741-2 du code de la construction et de l'habitation a pour finalité de lutter contre l'indignité et la dégradation des immeubles en copropriété. Le placement sous ORCOD permet ainsi la mobilisation de nombreux outils destinés à requalifier les copropriétés dégradées. La gestion de cette opération est confiée à un opérateur

Les situations au sein des grandes copropriétés ne sont pas nécessairement uniformes. Lors des opérations de traitement des copropriétés en difficultés, certains immeubles sont voués à être recyclés alors que d'autres peuvent faire l'objet d'un dispositif de redressement. Il apparaît donc nécessaire de pouvoir imposer la division ou la subdivision de ces grands ensembles de copropriétés pour les réduire à des entités plus aisées à gérer, et le cas échéant permettre une intervention ciblée uniquement sur les immeubles à recycler, tout en accompagnant le redressement des autres immeubles réduits à des entités pouvant être maintenues sous le statut de la copropriété.

En l'état, seul le placement sous administration provisoire permet de mettre en œuvre, sous le contrôle du juge, les outils de réorganisation que sont la scission et la création de syndicats secondaires. La création d'une procédure dédiée hors administration provisoire permettra de répondre à ces situations.

---

<sup>61</sup> Etude d'impact de la loi ALUR p.201.

## 1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

S'appuyant sur les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le Conseil constitutionnel a reconnu la pleine valeur constitutionnelle du droit de propriété<sup>62</sup>. Le droit de propriété figure, de même que la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression, « au nombre des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique ».

La jurisprudence du Conseil constitutionnel assure une protection de la propriété privée différenciée selon que l'atteinte en cause constitue une privation du droit de propriété ou une limitation des conditions de son exercice. Si la mesure est considérée comme une privation de propriété, elle ne peut être justifiée que par la constatation, légalement prévue, de la nécessité publique et l'allocation d'une juste et préalable indemnité (article 17 de la DDHC). En l'absence de privation du droit de propriété au sens de l'article 17, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi. Il appartient au législateur, seul compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales, de définir les règles relatives à l'acquisition ou la conservation de la propriété. (2011-212 QPC, 20 janvier 2012, cons. 3, 4,)

Le Conseil constitutionnels s'est prononcé à deux reprises seulement sur la copropriété. Dans sa décision 2014-691 DC du 20 mars 2014 sur la loi ALUR, il indique qu'« il appartient au législateur compétent, en application de l'article 34 de la Constitution, pour fixer les principes fondamentaux de la propriété et des droits réels, de définir les droits de la copropriété d'un immeuble bâti sans porter d'atteinte injustifiée aux droits des copropriétaires ». Ce même principe est repris dans la décision n° 2014-409 QPC du 11 juillet 2014 relative au nombre de voix dont disposent les copropriétaires en assemblée générale.

Par ailleurs, la protection de la propriété immobilière privée relève de la compétence exclusive du juge judiciaire<sup>63</sup>.

## 1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le droit de propriété fait partie des droits protégés par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) : le droit est reconnu mais son

---

<sup>62</sup> Cons. Const. 16 janvier 1982, n° 81-132 DC, loi de nationalisation.

<sup>63</sup> Cons. Const. 25 juill. 1989, n°89-256 DC cons. 23.

exercice peut être soumis à un certain nombre de restrictions. Ainsi, l'article 1er du premier protocole additionnel à la CESDH dispose que :

*« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.*

*Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».*

Pour être réputée compatible avec l'article 1er du premier protocole additionnel à la CESDH, l'atteinte doit répondre à certains critères : elle doit se conformer au principe de légalité et poursuivre un but légitime par des moyens présentant un rapport raisonnable de proportionnalité avec le but visé (Arrêt CEDH du 5 janvier 2000, *Beyeler c. Italie* [GC], requête n°3320202/96, § 108-114).

#### **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Sans objet.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le cadre légal actuel, dans le cas des copropriétés de grande taille engagées dans un processus de redressement, impose le passage par une scission forcée qui contraint à désigner un administrateur provisoire qui aura la charge de réaliser la scission. Or, dans les cas les plus complexes comme cela a pu être le cas dans l'opération de requalification de copropriété dégradée d'intérêt national (ORCOD IN) de Grigny, la scission judiciaire existante, qui est régulièrement mise en œuvre par les opérateurs chargés du redressement, se déroule sur un temps trop long. A titre d'illustration, le travail de scission engagé par l'établissement public foncier d'Ile-de-France sur Grigny 2, débuté en 2014, n'a abouti que fin 2021.

L'objectif est de permettre une accélération de la procédure en clarifiant le rôle de l'opérateur d'ORCOD comme pilote des réorganisations nécessaires pour la mise en œuvre du projet, et de permettre la mobilisation de cette procédure plus en amont dans le déroulement des opérations. Ce dernier volet vise également à permettre d'assurer une meilleure prise en charge des immeubles en voie de dégradation importante qui pâtissent de la présence dans le même ensemble d'immeubles très dégradés et d'organes de gestion peu à même de porter un programme de travaux adapté. Ces évolutions nécessitent une évolution du cadre légal au travers de la création d'un nouvel outil favorisant la réalisation des ORCOD.

La création d'une procédure de réorganisation hors administration provisoire doit permettre de répondre à ces situations.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif poursuivi est de créer un dispositif de moyen terme, qui serait utilisable sans que les conditions d'ouverture d'une administration provisoire ne soient nécessairement requises, mais pour les immeubles rencontrant néanmoins des difficultés de gestion par une assemblée générale pléthorique et/ou désinvestie, conduisant progressivement à la dégradation des biens et menaçant le succès d'une opération plus globale.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La création d'une procédure administrative a été envisagée sous la forme d'un dispositif adossé à une déclaration d'utilité publique (DUP), ayant pour objet la mise en œuvre forcée des outils de restructuration que sont la scission de copropriété et la constitution d'un ou plusieurs syndicats secondaires.

Cette option n'a pas été retenue car la nouvelle DUP aurait nécessité la création d'une procédure de reconnaissance de l'utilité publique dédiée, puis l'établissement d'un rapport comportant l'ensemble des éléments indispensables à la réalisation de la division ou la constitution de syndicats secondaires. L'ensemble de ces démarches (enquêtes et rapport) a paru susceptible de faire naître un surcroît de complexité, des problématiques d'ordre constitutionnel, et ce sans gain de temps évident.

### **3.2. OPTION RETENUE**

La voie administrative étant écartée, la reprise du système connu de l'action judiciaire, confiée cette fois à l'opérateur en charge d'une ORCOD, a été retenue. Ce nouvel outil s'inspire très largement de celui mis à disposition du mandataire judiciaire prévu à l'actuel article 29-8 de la loi du 10 juillet 1965 développé ci-dessus.

Selon les besoins identifiés par l'opérateur, celui-ci pourra solliciter du juge une scission judiciaire ou la mise en place forcée d'un ou de plusieurs syndicats secondaires.

#### **➤ Le bien-fondé de la demande**

La mesure proposée fixe les conditions suivantes :

- La poursuite de l'ORCOD doit être menacée par de graves difficultés d'entretien ou d'administration que rencontre une copropriété concernée par cette opération de requalification.
  - o Les difficultés d'administration visées par le dispositif sont notamment celles résultant de la défaillance récurrente des copropriétaires dans la gestion de leur patrimoine (défaut de participation aux assemblées générales, absence de quorum pour voter les résolutions nécessaires voire rejet des projets indispensables à la conservation de l'immeuble). Ces difficultés peuvent également être la conséquence de complexités juridiques ou techniques que rencontrent les grands ensembles immobiliers (ex : gestion des équipements collectifs).
  - o Les difficultés d'entretien peuvent, de la même façon, être liées au désinvestissement des copropriétaires n'adoptant pas les projets de travaux proposés par le syndic, ou encore à la complexité de la mise aux normes de certains ensembles (présence de dalles, parkings en ouvrage, typologie de bâtiment complexe, réglementation IGH ...).

#### ➤ La désignation d'un expert

Si le juge constate que les difficultés sont démontrées et de nature à compromettre la poursuite de l'ORCOD, il désigne un expert chargé d'établir le rapport nécessaire à la mise en œuvre de la division ou de la création d'un syndicat secondaire.

Les frais d'expertise sont assumés par l'opérateur à l'origine de la demande.

#### ➤ La mission de l'expert et son suivi par le juge

L'expert désigné a pour mission de déterminer les conditions matérielles, juridiques et financières de la division ou de la constitution du syndicat secondaire.

A ce titre, il établit :

- en cas de scission, division : la répartition des parties communes du syndicat initial, les projets des nouveaux règlements de copropriété et états descriptifs de division des syndicats issus de la scission ainsi qu'un état des créances et des dettes du syndicat initial et leur répartition selon les principes définis au II de l'article 28 de la loi du 10 juillet 1965 (principes définis pour la scission volontaire) ;
- en cas de subdivision, constitution d'un ou plusieurs syndicats secondaires : les modifications du règlement de copropriété engendrées par cette création.

Le droit commun de l'expertise prévu aux articles 263 à 284-1 du code de procédure civile d'exécution (CPC) a vocation à s'appliquer à la présente expertise avec des aménagements précisés par le nouveau dispositif.

Ainsi, la possibilité prévue par l'article 266 du CPC de fixer lors de la désignation de l'expert une date à laquelle le calendrier des opérations nécessaires à l'expertise devient une obligation dans le présent dispositif.

Par ailleurs, l'expert doit, dans un délai fixé à trois mois renouvelable une fois, à compter de sa désignation, déposer auprès du juge, avec information à l'opérateur, son rapport présentant les conditions matérielles, juridiques et financière de l'opération de restructuration sollicitée par l'opérateur en charge de l'ORCOD. En application de l'article 276 du CPC, l'expert doit prendre en considération les observations ou réclamations des parties. Le présent dispositif indique au surplus que l'expert mentionnera dans son rapport le résultat des actions de médiation ou de négociation qu'il aura éventuellement menées avec les parties en cause.

Le nouveau dispositif prévoit que l'opérateur notifie le rapport d'expertise au syndic, au conseil syndical, s'il existe, ainsi qu'au représentant de l'Etat dans le département.

#### ➤ **Les demandes annexes**

Lorsque que l'expertise révélera la nécessité de réaliser des travaux préalables pour réaliser la division ou la constitution d'un syndicat secondaire, l'opérateur pourra être autorisé par le juge à entreprendre ces travaux.

Par ailleurs, en cas de division, s'il résulte des conclusions de l'expert que cette scission entraîne un partage inégal des parties communes du syndicat initial, l'opérateur en charge de l'ORCOD devra notifier aux copropriétaires lésés une offre d'indemnité dans les conditions et selon les règles prévues au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et, à défaut d'accord entre les parties, le juge ayant ordonné la mesure d'expertise pourra être saisi en fixation de cette indemnité.

#### ➤ **La décision de scission ou de création d'un syndicat secondaire**

A la suite du dépôt du rapport de l'expert, le juge prononcera la scission ou la constitution d'un ou plusieurs syndicats secondaires. A cet effet, il homologuera les différents actes nécessaires à la réalisation de la scission ou de la constitution de syndicat secondaire (états descriptifs de division et/ou règlements de copropriété).

\*

En conclusion, le nouveau dispositif consiste à se dispenser de l'aval des copropriétaires :

- aux fins de partage des parties communes leur appartenant en créant, *via* une division, des copropriétés distinctes ;
- ou pour leur imposer un nouveau mode d'administration, *via* la création d'un syndicat secondaire.

Dans les deux cas, il s'agit d'une atteinte au droit de propriété des copropriétaires justifiée par le motif d'intérêt général de lutte contre la dégradation du parc de logements. La mesure est

proportionnée, en ce qu'elle n'affecte pas les parties privatives des copropriétaires. Elle est circonscrite aux immeubles dépendants d'ORCOD et aux hypothèses où le succès de ces opérations déclarées d'utilité publique est menacé. Dès lors, le dispositif créé apparaît en rapport et proportionné avec l'objectif poursuivi, dans un périmètre précisément circonscrit.

La division de copropriété est également susceptible de générer une privation de propriété. Cette privation intervient uniquement lorsque la scission entraîne un partage inégal des parties communes entre les copropriétaires du syndicat initial, pour les besoins de l'ORCOD (ex : un espace vert à l'origine partagé entre deux immeubles qui se retrouve rétrocédé à une copropriété et pas à l'autre sans que l'on ait pu mettre en place une convention d'usage ou d'accès. Il s'agit d'un commun dont on sera contraint d'affecter l'usage et la propriété exclusivement à l'une des copropriétés). A cet égard, le dispositif créé pour répondre à la nécessité publique de lutte contre les copropriétés dégradées instaure une indemnisation dans les conditions et selon les règles prévues au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, assumée par l'opérateur à l'origine de la scission.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

##### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

###### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La présente disposition aura pour impact de créer au sein des textes dédiés à l'ORCOD, une nouvelle procédure à destination de l'opérateur chargé de sa mise en œuvre.

Elle a donc vocation à s'insérer au sein du chapitre unique du Titre IV du Livre VII du code de la construction et de l'habitation.

Pour ce faire, un article L. 741-3 est créé dans le code de la construction et de l'habitation.

###### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

La mesure proposée constitutive d'une atteinte au droit des copropriétaires sert l'intérêt général de lutte contre la dégradation des copropriétés. Les réorganisations forcées qu'engendrent le nouvel outil mis à la disposition des opérateurs d'ORCOD n'affectent pas les droits privatifs des copropriétaires et peuvent avoir un effet bénéfique sur la gestion de leur copropriété. Par ailleurs, lorsque la scission de copropriété entraîne un partage inégal, les copropriétaires lésés bénéficient d'une compensation que le nouveau dispositif met à la charge de l'opérateur.

Par conséquent, la mesure proposée apparaît compatible avec l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel à la CESDH.

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Sans objet.

### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

La mesure n'a pas d'effet direct sur les entreprises impliquées dans les programmes de travaux.

### **4.2.3. Impacts budgétaires**

La mesure proposée n'est pas accompagnée d'un renforcement des dispositifs d'aide existants et n'entraîne pas une dépense supplémentaire pour le budget de l'Etat ou des collectivités territoriales.

Il pourra y avoir une en charge éventuelle des coûts de procédure et d'indemnisation des compensations en cas de partage inégal entre copropriétés nées d'une scission.

## **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Les collectivités initiatrices des ORCOD de droit commun bénéficieront de cette mesure qui permettra d'améliorer la mise en œuvre du projet. Cela permettra de réduire la durée des opérations et de faciliter le redressement des immeubles les moins dégradés au sein de ces opérations.

## **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Les tribunaux judiciaires auront à instruire une nouvelle procédure et des experts (dont les spécialités pourront varier selon les situations) seront mobilisés. Compte tenu du nombre réduit d'ORCOD sur le territoire national et compte tenu du fait que seuls quelques ensembles seront potentiellement concernés, cette procédure n'est pas de nature à déséquilibrer les conditions d'instruction.

## **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

### **4.5.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Sans objet.

#### **4.5.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes**

Sans objet.

#### **4.5.3. Impacts sur la jeunesse**

Sans objet.

#### **4.5.4. Impacts sur les professions réglementées**

Cette mesure ne contrevient pas aux prérogatives des administrateurs judiciaires. Elle leur permettra également de s'appuyer sur les expériences menées par les opérateurs d'ORCOD pour appuyer leur procédure, et lorsque les copropriétés qu'ils gèrent se retrouveront en périmètre d'ORCOD de s'appuyer sur cette nouvelle procédure pour cadrer l'intervention de l'opérateur.

### **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Cette mesure aura un impact sur les copropriétaires dont l'ensemble immobilier fait partie d'une ORCOD et dont la poursuite nécessite une scission ou la création d'un ou plusieurs syndicats secondaires.

Cette disposition constitutive d'une atteinte voire d'une privation du droit de propriété des copropriétaires apparaît justifiée et nécessaire pour répondre au traitement des difficultés des copropriétés dégradées. La mise en œuvre est assurée sous le contrôle du juge judiciaire. En cas de privation de propriété due à un partage inégal des parties communes, les copropriétaires concernés seront indemnisés comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Les particuliers bénéficient donc de garanties légales importantes.

Au regard de l'effet positif attendu sur le rétablissement du fonctionnement normal des copropriétés concernés, l'atteinte apparaît proportionnée à l'objectif poursuivi et le dispositif suffisamment équilibré.

### **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

L'accélération des programmes de travaux devra permettre de maintenir des immeubles sous le statut de copropriété et dans les cas les plus dégradés permettre de ne pas recourir à des démolitions reconstructions dont le bilan écologique est plus défavorable que la réhabilitation.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

En application de l'article 13-1 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières a été obligatoirement consulté et a rendu un avis favorable sous réserve le 16 novembre 2023.

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition a été obligatoirement soumise au Conseil national d'évaluation des normes, qui a rendu un avis favorable le 9 novembre 2023.

En application de l'article R\*361-2 du code de la construction et de l'habitation, la disposition envisagée a été obligatoirement soumise au Conseil national de l'habitat, qui a rendu un avis favorable le 6 novembre 2023.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

Le présent article entre en vigueur le lendemain de sa publication au *Journal officiel* de la République française.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

Le présent article s'applique de plein droit en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion et à Mayotte, collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et par le principe de l'identité législative.

En l'absence de mention expresse d'application, les dispositions du présent article ne sont pas applicables à Wallis-et-Futuna et en Polynésie française, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et appliquant le principe de la spécialité législative. Il en est de même pour la Nouvelle-Calédonie (articles 76 et 77 de la Constitution) et pour les Terres australes et antarctique françaises (article 72-3 de la Constitution).

Les compétences dévolues à la Nouvelle-Calédonie et à ses provinces par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 et à la Polynésie française par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ne permettent plus à l'Etat d'intervenir dans ces deux collectivités en matière de logement, de construction, d'habitation, d'urbanisme et de droit civil, ce qui interdit toute possibilité d'extension des dispositions du projet de loi dans ces deux collectivités. Tel n'est pas le cas pour les Terres australes et antarctique françaises et, pour certaines des dispositions

du projet de loi, pour Wallis-et-Futuna. Cependant, la non-application dans ces collectivités des textes modifiés par le projet de loi rend impossible ou inutile d'éventuelles extensions.

Pour Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et par le principe de l'identité législative, les dispositions du présent article ne sont pas applicables en ce qu'elles interviennent dans les compétences dévolues à ces collectivités en matière d'urbanisme, de construction, d'habitation et de logement (cf. articles LO 6214-3, LO 6314-3 et LO 6414-1 du code général des collectivités territoriales).

### **5.2.3. Textes d'application**

La présente mesure ne nécessite aucun texte d'application.

## **Article 11 – Extension de la procédure de prise de possession anticipée aux opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD)**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

##### **1.1.1. La procédure de prise de possession anticipée des biens expropriés, prévue par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique**

Les articles L. 522-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (CECUP) prévoient la possibilité de recourir à une procédure de prise de possession d'extrême urgence en matière de travaux intéressant la défense nationale et de travaux de voirie ou d'équipement d'envergure nationale risquant des retards liés à la prise de possession des biens par l'entité expropriante.

Cette procédure d'extrême urgence déroge à la procédure d'expropriation de droit commun sur un point fondamental : l'envoi de l'expropriant en possession du bien exproprié.

Dans le cadre de la procédure normale, l'envoi en possession n'intervient que si le transfert de propriété a été ordonné par le juge de l'expropriation et n'a lieu que sous réserve que l'expropriant procède au versement des indemnités d'expropriation ou, dans certains cas, à leur consignation.

En revanche, dans le cadre de la procédure d'extrême urgence, l'envoi en possession est prononcé par décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat et n'est subordonné qu'au paiement d'une indemnité provisionnelle.

L'article L. 522-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit ainsi que : « Lorsque l'exécution des travaux de construction d'autoroutes, de routes express, de routes nationales ou de sections nouvelles de routes nationales, de voies de chemins de fer, de voies de tramways ou de transport en commun en site propre et d'oléoducs régulièrement déclarés d'utilité publique risque d'être retardée par des difficultés tenant à la prise de possession d'un ou de plusieurs terrains non bâtis, situés dans les emprises de l'ouvrage, un décret pris sur l'avis conforme du Conseil d'Etat peut, à titre exceptionnel, en autoriser la prise de possession. »

L'administration doit soumettre au Conseil d'Etat un projet motivé accompagné d'un plan parcellaire indiquant les communes où sont situés les terrains qu'elle se propose d'exproprier et la description générale des ouvrages projetés. Dans les vingt-quatre heures de la réception du décret autorisant la prise de possession, le préfet prend les arrêtés permettant une occupation temporaire, sur le fondement et dans les limites fixées par les articles 1<sup>er</sup>, 4, 5 et 7 de la loi du

29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution de travaux publics.

Dans les dix jours suivant l'affichage de l'arrêté, un état des lieux est dressé en présence du maire. À défaut d'accord amiable concernant l'état des lieux, le tribunal administratif peut être saisi pour désignation d'un expert.

La prise de possession donne lieu au versement ou à la consignation d'indemnités provisionnelles, d'un montant égal à l'évaluation de la direction de l'immobilier de l'Etat (article L. 522-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) ou à l'offre de l'expropriant si elle est plus élevée.

L'administration doit poursuivre la procédure d'expropriation dans le mois qui suit la prise de possession.

L'exproprié peut également solliciter du juge de l'expropriation une indemnité spéciale pour compenser le préjudice causé par la rapidité de la procédure.

En vue de permettre la prise de possession des biens tout en assurant le respect des droits des occupants, le législateur a prévu que l'administration a la charge d'assurer le relogement des locataires et occupants d'immeubles bâtis expropriés.

Le droit au relogement en cas d'expropriation est institué par l'article L. 423-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Son régime se combine aux dispositions du code de l'urbanisme en matière de relogement (articles L. 314-1 et suivants du code de l'urbanisme).

La notion d'occupant est définie de manière très large, puisque sont concernées toutes les personnes pouvant faire valoir un titre ou un droit d'occupation sur le local dont elles sont évincées, ainsi que l'occupant de bonne foi.

L'obligation de relogement définitif est strictement encadrée et définie à l'article L. 314-2 du code de l'urbanisme qui prévoit qu'il doit être fait à chaque occupant au moins deux propositions de relogement.

En matière d'expropriation, l'article L. 423-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique dispose que « S'il est tenu à une obligation de relogement, l'expropriant en est valablement libéré par l'offre aux intéressés d'un local correspondant à leurs besoins et n'excédant pas les normes relatives aux habitations à loyer modéré. ». De plus, le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique soumet le contentieux du relogement en expropriation à la procédure dérogatoire prévue devant la juridiction de l'expropriation, et non devant le juge civil de droit commun (article L. 423-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique). La loi accorde donc des facilités dérogatoires, en matière de relogement des expropriés et occupants d'immeubles expropriés.

Dans tous les cas, le local proposé doit satisfaire aux besoins personnels et familiaux de l'occupant. Ces besoins sont appréciés principalement en fonction de la composition de la

famille de l'occupant et, le cas échéant, de ses besoins professionnels. La proposition de relogement doit également correspondre à ses possibilités financières et porter sur des locaux satisfaisant :

- aux normes d'habitabilité (définies au troisième alinéa de l'article L. 322-1 du code de la construction et de l'habitation) ;
- aux conditions prévues à l'article 13 *bis* de la loi n° 48-1360 du 1<sup>er</sup> septembre 1948, c'est-à-dire que le logement doit remplir les conditions normales d'hygiène et de sécurité.

Enfin, la situation géographique du local proposé doit être examinée car celui-ci doit se situer à proximité du local dont l'occupant est évincé en vertu de l'article 13 *bis* de la loi n° 48-1360 du 1<sup>er</sup> septembre 1948.

Les dispositions de l'article L. 314-7 du code de l'urbanisme, auxquelles le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ne déroge pas, prévoient que toute offre de relogement doit être notifiée à la personne concernée au moins six mois à l'avance. L'occupant dispose alors d'un délai de deux mois pour faire connaître son acceptation ou son refus. En cas de silence, il est considéré avoir accepté l'offre de relogement.

S'agissant de la possibilité pour l'opérateur de pénétrer dans les lieux suite à la prise de possession anticipée, l'article L. 521-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique impose de se conformer aux exigences des articles 1<sup>er</sup>, 4, 5 et 7 de la loi du 29 décembre 1892.

### **1.1.2. Les extensions ponctuelles du recours à la prise de possession anticipée des biens expropriés, par des textes divers non codifiés**

A l'origine, le droit de recourir à la procédure d'extrême urgence n'était possible que pour les travaux intéressant la défense nationale, sur des terrains non bâtis.

La question du relogement des occupants ne se posait donc pas, en l'absence de constructions habitables sur les terrains concernés.

Il a été étendu, à titre temporaire, sur des terrains bâtis et non bâtis, à certaines opérations spécifiques d'intérêt national :

- la réalisation des aménagements nécessaires à la tenue des jeux olympiques de Grenoble (loi n° 65-496 du 29 juin 1965) ;
- la construction de la première ligne expérimentale d'aérotrain (loi n° 66-1065 du 31 décembre 1966) ;
- l'organisation des jeux olympiques d'hiver à Albertville (loi n° 87-1132 du 31 décembre 1987) ;
- la réalisation du stade de France à Saint-Denis (loi n° 93-1435 du 31 décembre 1993) ;

- la réalisation d'un itinéraire à grand gabarit entre le port de Bordeaux et Toulouse pour l'acheminement des pièces du fuselage de l'airbus A 380 (loi n° 2001-454 du 29 mai 2001) ;
- des opérations de construction ou d'extension d'établissements pénitentiaires (loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002) ;
- l'itinéraire routier destiné à desservir le projet international de réacteur expérimental de fusion thermonucléaire ITEC (loi n° 2006-450 du 18 avril 2006) ;
- le projet de réseau de transport routier du Grand Paris et, concomitamment, le projet de débranchement du tramway Aulnay-Bondy vers Clichy-Montfermeil (lois n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris et n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dit « Grenelle II ») ;
- la réalisation d'une infrastructure ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle (ordonnance n° 2016-157 du 18 février 2016) ;
- la réalisation du village olympique et paralympique, du pôle des médias et des ouvrages nécessaires aux compétitions des jeux Olympiques et paralympiques de 2024 (loi n° 2018-202 du 26 mars 2018) ;
- des opérations de construction ou d'extension d'établissements pénitentiaires (loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice),
- en dernier lieu, les opérations de réalisation d'un réacteur électronucléaire (article 15 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires).

Dans le cadre d'un régime propre à l'expropriation des immeubles insalubre ou dangereux, les articles L. 511-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique confèrent également à l'entité expropriante le droit de prendre possession des lieux au regard de l'urgence à intervenir sur des bâtiments dégradés à titre irrémédiable.

C'est également le cas dans le cadre de la procédure de carence figurant aux articles L. 615-7 et L. 615-7 du code de la construction et de l'habitation, « lorsque, dans un immeuble collectif à usage principal d'habitation, le propriétaire, la société civile immobilière, le syndicat des copropriétaires, la société d'attribution ou la société coopérative de construction est, en raison de graves difficultés financières ou de gestion et de l'importance des travaux à mettre en œuvre, dans l'incapacité d'assurer la conservation de l'immeuble ou la sécurité et la santé des occupants ».

Enfin, la faculté de prise de possession anticipée a été ouverte à titre permanent par la loi dite ELAN n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 s'agissant d'immeubles dégradés situés dans le périmètre d'une opération de requalification des copropriétés dégradées, par décret en Conseil d'Etat, lorsqu'il existe des risques sérieux pour la sécurité des occupants et qu'un projet de

relogement a été établi. Ces dispositions pérennes ont été codifiées au second alinéa de l'article L. 522-1 nouveau du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'opération de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD), concourt plus précisément à lutter contre les logements indignes et la dégradation des immeubles en copropriété (article L. 741-1 du code de la construction et de l'habitation). La loi ALUR a créé ce nouvel outil, plus directement pour faire face aux difficultés rencontrées par certaines copropriétés qui vont bien au-delà d'un simple dysfonctionnement de la gestion, les opérations de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD). Ces opérations offrent un cadre contractuel ensemblier et intégrateur nécessaire pour traiter de façon coordonnée l'ensemble des difficultés observées (dysfonctionnements internes de la copropriété, problèmes urbains, sociaux ou liés au marché de l'habitat) en utilisant un large éventail d'outils.

Les ORCOD dites de droit commun peuvent être mises en place par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements. Elles sont menées sur un périmètre défini par cette collectivité ou ce groupement dans le cadre d'un projet urbain et social pour le territoire concerné ou d'une politique locale de l'habitat.

Chaque opération fait l'objet d'une convention entre personnes publiques, dont, le cas échéant, l'opérateur chargé de la mise en œuvre est signataire. Cette convention mobilise plusieurs outils :

- Un dispositif d'intervention immobilière et foncière, incluant des actions d'acquisition, de travaux et de portage de lots de copropriété ;
- Un plan de relogement et d'accompagnement social des occupants ;
- La mobilisation des dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne ;
- La mise en œuvre des actions prévues dans le cadre d'une opération programmée pour l'amélioration de l'habitat (OPAH) ;
- Le cas échéant, la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde prévu pour répondre à des difficultés exceptionnelles de logement, ainsi que la procédure d'administration provisoire renforcée prévue pour les copropriétés en difficulté ;
- La mise en œuvre d'actions ou d'opérations d'aménagement intégrant les objectifs de l'ORCOD.

Il existe à ce jour quatre ORCOD dites de droit commun (qui ne sont pas déclarées d'intérêt national) contractualisées (Metz, Saint Etienne du Rouvray, Sarcelles et Argenteuil) et trois à l'étude (Marseille, Vaulx-en-Velin et Montpellier).

La mise en œuvre des actions d'accompagnement classiques (OPAH, plan de sauvegarde) sont également possibles et constituent alors un volet spécifique intégré à l'ORCOD pour cibler les efforts sur les immeubles les plus en difficulté du périmètre.

L'opération de requalification des copropriétés dégradées facilite la mobilisation de certains outils de l'aménagement dont le droit de préemption urbain (DPU) renforcé et certaines prérogatives du maire et du président de l'établissement public de coopération intercommunale

(EPCI) pour le relogement à titre temporaire ou définitif des occupants. Le droit de préemption urbain renforcé (DPUR) permet à la commune ou l'EPCI compétent, sur délibération motivée, de pouvoir intervenir sur des aliénations qui ne sont en principe pas couvertes par le DPU (article L. 211-4 du code de l'urbanisme). Il en est ainsi des lots de copropriétés lors de la vente de ces derniers en se substituant aux futurs acquéreurs. Cette démarche permet dans le cas de copropriétés en difficulté de faire entrer dans ces ensembles un copropriétaire institutionnel vertueux et dans le cadre des copropriétés vouées au recyclage d'accélérer l'acquisition complète de l'immeuble sans passer par une procédure d'expropriation.

De nombreux autres outils sont par ailleurs mobilisables lorsque l'ORCOD est qualifiée d'opération d'intérêt national (OIN), en application des dispositions de l'article L. 741-2 du code de la construction et de l'habitation. La conduite d'une ORCOD-IN peut être confiée à un établissement public foncier (EPF) de l'Etat. Cette déclaration d'intérêt national permet en particulier l'intervention d'un établissement public foncier d'Etat qui est chargé de la conduite de l'opération et mobilise à cet effet la ressource fiscale qui lui est affectée, la taxe spéciale d'équipement, dans la limite de 5€ par habitant. Des moyens renforcés sont également mobilisés par l'Etat dans le cadre de ces opérations (renfort des agences régionales de santé pour lutter contre l'insalubrité, renfort du tribunal de grande instance). Il existe actuellement cinq ORCOD d'intérêt national, dont quatre en Ile-de-France (Grigny, Clichy-sous-Bois, Mantes-La-Jolie, Villepinte) et une à Nîmes (Occitanie).

### **1.1.3. Contexte opérationnel nécessitant le recours à la prise de possession anticipée**

La prise de possession anticipée doit permettre aux opérateurs conduisant des opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD) et de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD IN) d'intervenir sur les immeubles concernés dès la prise de la déclaration d'utilité publique, tant sur les parties communes que privatives des immeubles, pour enrayer au plus tôt leur dégradation et de limiter leurs dépenses de mesures conservatoires.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

En droit français, la propriété est protégée par les articles 2 et 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. L'article 17 énonce que nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

Cependant, les articles L. 522-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (CECUP) prévoient la possibilité de recourir à une procédure de prise de possession d'extrême urgence en matière de travaux intéressant la défense nationale et de travaux de voirie ou d'équipement d'envergure nationale risquant des retards liés à la prise de possession des biens par l'entité expropriante.

Cette procédure d'extrême urgence déroge à la procédure d'expropriation de droit commun sur un point fondamental : l'envoi de l'expropriant en possession du bien exproprié.

Dans le cadre de la procédure normale, et conformément aux exigences constitutionnelles, l'envoi en possession n'intervient que si le transfert de propriété a été ordonné par le juge de l'expropriation et n'a lieu que sous réserve que l'expropriant procède au versement des indemnités d'expropriation ou, dans certains cas, à leur consignation.

En revanche, dans le cadre de la procédure d'extrême urgence, l'envoi en possession est prononcé par décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat et n'est subordonné qu'au paiement d'une indemnité provisionnelle.

L'article L. 522-1 du code de l'expropriation prévoit ainsi que : « Lorsque l'exécution des travaux de construction d'autoroutes, de routes express, de routes nationales ou de sections nouvelles de routes nationales, de voies de chemins de fer, de voies de tramways ou de transport en commun en site propre et d'oléoducs régulièrement déclarés d'utilité publique **risque d'être retardée par des difficultés tenant à la prise de possession d'un ou de plusieurs terrains non bâtis**, situés dans les emprises de l'ouvrage, un **décret pris sur l'avis conforme du Conseil d'Etat peut, à titre exceptionnel, en autoriser la prise de possession.** »

A l'origine, le droit de recourir à la procédure d'extrême urgence n'était possible que pour les travaux intéressant la défense nationale.

Par la suite, il a été ouvert à **titre permanent mais exceptionnel**, et uniquement sur des terrains non bâtis, pour les travaux de construction de voies rapides, de routes nationales, d'oléoducs. Plus récemment, la loi ELAN n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 a ajouté à ces hypothèses circonscrites celle de la prise de possession d'immeubles dégradés situés dans le périmètre d'une opération de requalification des copropriétés dégradées, lorsqu'il existe des risques sérieux pour la sécurité des occupants et qu'un projet de relogement a été établi (2<sup>nd</sup> alinéa de l'article L. 522-1 nouveau CECUP).

Il a enfin été étendu, à **titre temporaire**, sur des terrains bâtis et non bâtis, à certaines opérations spécifiques :

- la réalisation des aménagements nécessaires à la tenue des jeux olympiques de Grenoble (loi n° 65-496 du 29 juin 1965).
- la construction de la première ligne expérimentale d'aérotrain (loi n° 66-1065 du 31 décembre 1966) ;
- l'organisation des jeux olympiques d'hiver à Albertville (loi n° 87-1132 du 31 décembre 1987) ;
- la réalisation du stade de France à Saint-Denis (loi n° 93-1435 du 31 décembre 1993) ;
- la réalisation d'un itinéraire à grand gabarit entre le port de Bordeaux et Toulouse pour l'acheminement des pièces du fuselage de l'airbus A 380 (loi n° 2001-454 du 29 mai 2001) ;

- des opérations de construction ou d'extension d'établissements pénitentiaires (loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002) ;
- l'itinéraire routier destiné à desservir le projet international de réacteur expérimental de fusion thermonucléaire ITEC (loi n° 2006-450 du 18 avril 2006) ;
- le projet de réseau de transport routier du Grand Paris et, concomitamment, le projet de débranchement du tramway Aulnay-Bondy vers Clichy-Montfermeil (lois n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris et n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dit « Grenelle II ») ;
- la réalisation d'une infrastructure ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle (ordonnance n° 2016-157 du 18 février 2016) ;
- la réalisation du village olympique et paralympique, du pôle des médias et des ouvrages nécessaires aux compétitions des jeux Olympiques et paralympiques de 2024 (loi n° 2018-202 du 26 mars 2018) ;
- en dernier lieu, des opérations de construction ou d'extension d'établissements pénitentiaires (loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice).

L'extension progressive du recours à la prise de possession anticipée a été accompagnée et encadrée par le Conseil constitutionnel. Il a précisé que la prise de possession sous seule condition d'octroi d'une provision représentative de l'indemnité due n'est pas incompatible avec le respect du droit de propriété protégé par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et que les trois grandes conditions de constitutionnalité sont les suivantes :

1. Un tel mécanisme doit répondre à des motifs impérieux d'intérêt général et garantir les droits des propriétaires intéressés<sup>64</sup>.

Ont notamment été considérés comme des motifs impérieux d'intérêt général, susceptibles de motiver une dérogation au principe d'indemnisation préalable de l'exproprié :

- la nécessité de prendre possession d'immeubles ayant fait l'objet d'une déclaration d'insalubrité à titre irrémédiable ou d'un arrêté de péril assorti d'une ordonnance de démolition ou d'une interdiction définitive d'habiter, en application des dispositions de la loi « Vivien » du 10 juillet 1970<sup>65</sup>,
- de façon plus large, la prise de possession immédiate pour la réalisation de grands ouvrages publics d'intérêt national selon la procédure déterminée aux articles L. 522-1 et L. 522-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles.

<sup>65</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, SARL L'Office centrale d'accession au logement.

<sup>66</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989 précitée.

2. Le Conseil constitutionnel est attentif à ce que le champ d'application du dispositif soit « étroitement circonscrit »

Au titre de la délimitation du champ d'application de la mesure, le Conseil constitutionnel souligne notamment que « le texte de l'article L. 522-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ne peut être invoqué que lorsqu'apparaissent des difficultés bien localisées susceptibles de retarder l'exécution des travaux et que la procédure normale est déjà largement avancée ».

3. Enfin, des garanties effectives au profit du propriétaire concerné doivent être assurées.

Il appartient au seul juge de l'expropriation de fixer le montant de l'indemnité définitive et ce en réparation de l'intégralité du préjudice subi, particulièrement celui résultant le cas échéant de la rapidité de la procédure<sup>67</sup>.

### 1.3. CADRE CONVENTIONNEL

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CESDH), « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international ».

En application de cette disposition, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) juge qu'il incombe aux autorités nationales de déterminer ce qui est « d'utilité publique » et de se prononcer sur l'existence d'un problème d'intérêt général justifiant des privations de propriété. Elle estime que les Etats jouissent ici d'une large marge d'appréciation<sup>68</sup>.

L'atteinte au droit de propriété doit, pour être compatible avec l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n°1, se conformer au principe de légalité et poursuivre un but légitime par des moyens présentant un rapport raisonnable de proportionnalité avec le but visé<sup>69</sup>.

Elle considère également que l'obligation d'indemniser les personnes expropriées découle implicitement de ces dispositions<sup>70</sup>. En revanche, le paiement préalable de l'indemnité d'expropriation ne paraît pas être une condition conventionnellement protégée selon l'état de la jurisprudence de la CEDH à ce jour.

### 1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Sans objet.

---

<sup>67</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989 précitée.

<sup>68</sup> CEDH 22 avril 2002, Lallement c. France, n° 46044/99.

<sup>69</sup> CEDH 5 janvier 2000 Beyeler c. Italie, n° 33202/96, §§ 108-114.

<sup>70</sup> CEDH 8 juillet 1986, Lithgow c. Royaume-Unis, n° 9006/80.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Les procédures d'acquisition de lots en copropriétés dégradées par les opérateurs immobiliers sont très longues (en moyenne une dizaine d'années) et ne permettent d'enrayer que tardivement le cycle de dégradation des immeubles concernés. En effet, si des procédures existent et doivent encore être améliorées, la prise de possession effective des logements se heurte à de nombreuses difficultés (marchands de sommeil, occupants en séjour irrégulier, biens en indivision...) souvent liées à l'incurie de certains copropriétaires expropriés, particulièrement lorsqu'il s'agit de bailleurs n'assumant pas leur obligation en matière de relogement.

Dans les opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD) et de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD IN), la nécessité d'agir vite est d'autant plus prégnante que la situation est très dégradée. Les interventions des opérateurs, faute de pouvoir intervenir sur les parties privatives des immeubles, ne font souvent que renchérir les coûts d'intervention, en ne permettant la réalisation que de travaux d'urgence sur les parties communes.

La prise de possession anticipée permet aux opérateurs d'intervenir sur les immeubles concernés dès la prise de la déclaration d'utilité publique, et d'enrayer au plus tôt la dégradation des immeubles et de limiter leurs dépenses de mesures conservatoires.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Pour améliorer le dispositif de prise de possession anticipée, et pour capitaliser sur l'expérience de cette procédure mise en œuvre pour la première fois à Clichy-sous-Bois, il est proposé de le faire évoluer, notamment pour résoudre les points de blocage suivants :

- Notification de l'arrêté au propriétaire par l'autorité expropriante, et non plus par le maire ;
- Établissement de l'état des lieux contradictoire en présence de l'autorité expropriante, le maire (ou un membre qu'il a désigné) n'étant plus obligatoirement présent ;
- Transfert de la qualité de propriétaire bailleur au profit du bénéficiaire du décret, conséquence de la prise de possession en extrême urgence (si postérieur à l'obtention de l'ordonnance d'expropriation).

Il est également proposé d'étendre la possibilité de recourir à cette procédure, dans les mêmes conditions, pour les opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD) de droit commun.

Cette extension se justifie car comme l'ORCOD IN, l'ORCOD de droit commun reste une procédure exceptionnelle particulièrement adaptée, pour faire face aux difficultés rencontrées par certaines copropriétés particulièrement dégradées qui vont bien au-delà d'un simple dysfonctionnement de la gestion. Or, les procédures d'acquisition de lots en copropriété dégradée par les opérateurs immobiliers en ORCOD de droit commun comme en ORCOD IN sont très longues et ne permettent d'enrayer que tardivement le cycle de dégradation des immeubles concernés. Il est donc pertinent que la procédure de prise de possession actuellement autorisée pour les ORCOD IN puisse être étendue aux ORCOD de droit commun permettant aux opérateurs de réaliser au plus vite les travaux dont l'absence fait peser des risques sérieux pour la sécurité des occupants. En effet, bien que ne faisant pas l'objet d'une déclaration d'intérêt national ces opérations peuvent comprendre des ensembles immobiliers de grande taille dont certains immeubles dans un état de dégradation avancé ne peuvent être voués qu'à la démolition, et qu'il convient alors de procéder à leur maîtrise le plus rapidement possible afin d'assurer la sécurité des occupants et de ne pas entraîner des surcoûts trop importants pour la puissance publique (mesure de travaux d'urgence, relogement temporaire et définitif, sécurisation des logements vacants ...). Comme rappelé dans le cadre général, il existe à ce jour quatre ORCOD de droit commun au plan national ce qui permet de restreindre l'application de ce régime sur le territoire national.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Les autres options envisagées pour améliorer les délais de maîtrise foncière des projets afférents aux copropriétés dégradées font l'objet des différents articles du présent projet de loi.

En matière de prise de possession anticipée, l'extension du dispositif existant pour les opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD IN) aux opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD), et l'adaptation de la procédure d'accès à l'immeuble, étaient les seules pistes à l'étude.

#### **3.2. OPTION RETENUE**

L'objet de la présente mesure est :

- de pérenniser, dans le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, un recours à la prise de possession anticipée pour le traitement de bâtiments dégradés soumis au régime de la copropriété des immeubles bâtis et situés dans le périmètre d'une ORCOD
- et d'établir une procédure dédiée d'accès à l'immeuble, distincte de celle prévue par la loi du 29 décembre 1892, en adaptant les modalités de prévenance et d'entrée dans les lieux, au cas spécifique de locaux d'habitation occupés ; en transférant la conduite des opérations de la municipalité à l'entité expropriante et en prévoyant un état des lieux

facilité, sur réquisition d'un commissaire de justice ; en désignant de façon plus fine les biens objets de la prise de possession dans un contexte de bâtiments en copropriété, de façon à cibler les lots concernés.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Le présent article crée une procédure dédiée au sein du Livre V du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique qu'il modifie en conséquence.

Ainsi, le titre II est renommé « Procédure de prise de possession anticipée » et le chapitre I<sup>er</sup> est renommé « Travaux d'extrême urgence intéressant la défense nationale ».

Le second alinéa de l'article L. 522-1 est supprimé.

Enfin, est inséré un chapitre III intitulé « Opérations de requalification des copropriétés dégradées » incluant les articles nouveaux suivants : L. 523-1, L. 523-2, L. 523-3, L. 523-4, L. 523-5, L. 523-6 et L. 523-7 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

L'article 1<sup>er</sup> du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, qui fonde la protection du droit de propriété en supranational, n'exige pas, contrairement à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le caractère préalable du paiement des indemnités d'expropriation.

Cet article dispose en effet que « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. »

A cet égard, la mesure envisagée ne paraît donc pas entrer en confrontation avec les droits et garanties conventionnellement protégés.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Les situations d'immeubles très dégradés ont un impact négatif sur la valeur foncière des parcelles voisines, et tendent à dévaloriser les quartiers dans lesquels ils se situent et la valeur

économique des biens voisins. Cette mesure tend à contrer la spirale de dévalorisation économique, sociale et urbaine, en permettant une action plus rapide.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Sans objet.

#### **4.2.3. Impacts budgétaires**

La mesure proposée n'est pas accompagnée d'un renforcement des dispositifs d'aide existants, et évite des dépenses supplémentaires pour le budget de l'Etat et de ses opérateurs, ainsi qu'aux collectivités territoriales, en leur évitant les dépenses liées aux mesures conservatoires.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Ces mesures seront un levier essentiel pour l'exercice des compétences d'hygiène, de salubrité et de la police spéciale de la sécurité des maires (et le cas échéant des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale), et assurer la protection des occupants et des tiers, en permettant leur relogement rapide dans des logements dignes.

Par ailleurs, les collectivités, qui sont particulièrement impliquées dans les ORCOD de droit commun et d'intérêt national, bénéficieront d'une procédure plus adaptée au cas des copropriétés permettant ainsi une accélération de la mise en œuvre de la prise de possession anticipée et une meilleure répartition des rôles entre collectivités et opérateurs.

### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Si la mesure entraîne le versement d'une indemnité provisionnelle aux propriétaires, le juge reste chargé de déterminer l'indemnité définitive. Il n'y a donc pas d'impact sur la charge des tribunaux judiciaires.

### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

#### **4.5.1. Impacts sur la société**

La mise en œuvre de la nouvelle procédure permettra de donner plus rapidement des conditions de logement dignes pour des publics vulnérables qui ont été dans l'incapacité sociale ou financière de se reloger dans des immeubles en bon état.

L'application de la mesure sera favorable pour les occupants et les tiers, en réduisant le temps d'exposition aux dangers et risques, et en limitant les impacts sur la santé physique et mentale, le tout justifiant l'intervention publique le plus tôt possible.

#### **4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Sans objet.

#### **4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes**

Sans objet.

#### **4.5.4. Impacts sur la jeunesse**

Sans objet.

#### **4.5.5. Impacts sur les professions réglementées**

Sans objet.

### **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

La mesure est de nature à causer un préjudice particulier aux propriétaires et occupants des immeubles expropriés selon cette procédure, laquelle déroge à un critère essentiel de constitutionnalité de l'expropriation à savoir le paiement préalable de l'indemnité due (article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen).

La conformité de cette dérogation est conditionnée à :

- La poursuite de motifs impérieux d'intérêt général<sup>71</sup> ; au cas présent, l'aboutissement des opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD) sur des bâtiments présentant des risques sérieux pour la sécurité des occupants, sans attendre la fixation définitive des indemnités lorsqu'elles font l'objet de contestations judiciaires ponctuelles qui menacent la bonne exécution des travaux envisagés et la poursuite de l'opération dans son ensemble, fonde cette condition ;
- Un champ d'application « étroitement circonscrit » ; au cas présent, les opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD IN) sont au nombre de cinq et les opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD) au nombre de 4 (Metz, Argenteuil, St Etienne du Rouvray et Sarcelles) ; l'extension de la procédure préexistante pour les opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD IN) aux opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD) de droit commun, est mesurée et participe d'objectifs spécifiques et essentiels au regard des montants engagés par la puissance publique ;

---

<sup>71</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles.

- Des garanties effectives au profit du propriétaire concerné doivent être assurées ; cet aspect de la législation en vigueur, dont la constitutionnalité a déjà été confirmée, reste intact (la rapidité de la prise de possession fait l’objet d’une indemnisation spécifique).

L’impact sur les particuliers semble donc justifié, circonscrit et assorti de garanties suffisantes.

#### **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Sans objet.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D’APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

En application de l’article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a obligatoirement été soumise au Conseil national d’évaluation des normes, qui a rendu un avis favorable le 9 novembre 2023.

En application de l’article R\*361-2 du code de la construction et de l’habitation, la disposition envisagée a obligatoirement été soumise au Conseil national de l’habitat (CNH), qui a rendu un avis favorable le 6 novembre 2023.

En application de l’article 13-1 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d’exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières a été obligatoirement consulté et a rendu un avis différencié pour les articles qui impactent les missions des syndicats le 10 novembre 2023.

#### **5.2. MODALITÉS D’APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

Le présent article entre en vigueur le lendemain de sa publication au *Journal officiel* de la République française.

##### **5.2.2. Application dans l’espace**

Le présent article s’applique de plein droit en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion et à Mayotte, collectivités régies par l’article 73 de la Constitution et par le principe de l’identité législative.

En l'absence de mention expresse d'application, les dispositions du présent article ne sont pas applicables à Wallis-et-Futuna et en Polynésie française, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et appliquant le principe de la spécialité législative. Il en est de même pour la Nouvelle-Calédonie (articles. 76 et 77 de la Constitution) et pour les Terres australes et antarctique françaises (article 72-3 de la Constitution).

Les compétences dévolues à la Nouvelle-Calédonie et à ses provinces par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 et à la Polynésie française par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ne permettent plus à l'Etat d'intervenir dans ces deux collectivités en matière de logement, de construction, d'habitation, d'urbanisme et de droit civil, ce qui interdit toute possibilité d'extension des dispositions du projet de loi dans ces deux collectivités. Tel n'est pas le cas pour les Terres australes et antarctique françaises et, pour certaines des dispositions du projet de loi, pour Wallis-et-Futuna. Cependant, la non-application dans ces collectivités des textes modifiés par le projet de loi rend impossible ou inutile d'éventuelles extensions.

Pour Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et par le principe de l'identité législative, les dispositions du présent article modifiant le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique vont s'appliquer de plein droit dans ces trois collectivités en tenant compte des adaptations et réserves prévues aux titres II, III et IV du livre VI du même code.

### **5.2.3. Textes d'application**

La présente mesure ne requiert aucun texte d'application.

## Article 12 – Amélioration du régime d’expropriation des immeubles insalubres ou menaçant ruine

### 1. ÉTAT DES LIEUX

#### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

La mesure proposée vise à compléter la boîte à outils opérationnelle pour lutter activement contre l’habitat indigne. En effet, on estime entre 400 000 et 420 000 le nombre de logements du parc privé potentiellement indignes en métropole (100 000 en Outre-mer), dont environ la moitié sont occupés par leur propriétaire<sup>72</sup>.

La lutte contre l’habitat indigne et dégradé est donc un enjeu essentiel des politiques nationales de l’habitat.

Cette politique publique a fait l’objet de nombreux textes de lois, de réglementations pour permettre aux collectivités et aux services de l’Etat de mettre fin aux situations de danger et de risque. En effet, « toute situation d’habitat portant atteinte et contraire à la dignité humaine » (code pénal) et « exposant les occupants à des risques manifestes » est qualifiée d’habitat indigne (Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 dite Loi Molle).

L’ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020 relative à l’harmonisation et à simplification des polices des immeubles, locaux et installations, en particulier, a permis la simplification des procédures coercitives (*v. infra*).

L’ensemble des textes et procédures en vigueur, s’ils permettent de résoudre une partie des situations, sont toujours, jugés longs à mettre en œuvre et complexes par l’ensemble des intervenants : services municipaux, services de l’état, opérateurs...

Devant le blocage de certaines situations et le danger récurrent pesant sur les occupants, le processus de traitement de l’habitat indigne doit être optimisé, et l’action publique simplifiée, afin de trouver des solutions concrètes pour :

- Améliorer les outils coercitifs et accélérer l’action des collectivités ;
- Permettre aux acteurs de l’habitat privé d’intervenir ;
- Protéger les habitants ;

Deux exemples permettent d’illustrer l’insuffisance des outils actuels :

- un immeuble à Bordeaux, où le premier arrêté d’insalubrité réparable a été pris en 2005, suivi d’un arrêté préfectoral irrémédiable en mars 2016, permettant *in fine* une ordonnance d’expropriation en mars 2018, et la réhabilitation complète de l’immeuble

---

<sup>72</sup> Sources DGALN/DHUP/PNLHI - Fondation Abbé Pierre, 2022.

en 2022. La mobilisation de la puissance publique pendant 17 ans au bénéfice d'un seul immeuble, et les multiples procédures prises, démontrent l'impossibilité à agir vite sans dégradation irrémédiable des immeubles, et mise en danger des occupants et des tiers.

- un immeuble à Saint-Denis dont le premier arrêté de péril date de 2012. Onze arrêtés d'insalubrité ont été pris, s'étalant jusque 2017. Les travaux prescrits n'ayant pas été réalisés par les propriétaires ou étant de très mauvaise qualité, et la collectivité n'étant pas en capacité de prendre en charge la totalité de ces travaux, il lui aura fallu attendre cinq ans après le premier arrêté pour pouvoir exproprier les propriétaires de l'immeuble, et ainsi agir de façon pérenne sur le bâtiment, mettant hors de danger les occupants, en danger permanent pendant ces cinq années.

Lorsque la situation de certains immeubles est devenue trop dangereuse ou que les copropriétaires sont dans l'incapacité de redresser durablement la situation, il est nécessaire de confier à la puissance publique la transformation d'un ou de plusieurs immeubles. L'intervention s'organise alors généralement par des opérations de restructuration lourde ou en organisant la démolition - reconstruction des bâtis.

Améliorer le régime d'indemnisation de la procédure dite « loi Vivien » est une condition nécessaire pour présenter des conditions efficaces de l'action publique, et anticiper les possibilités de portage. Elle doit renforcer le pouvoir d'agir et notamment accélérer les délais dans lesquels s'exerce cette maîtrise.

### **1.1.1. Notions d'habitat indigne – Historique**

La notion d'insalubrité a été consacrée pour la première fois par la loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres. La résorption de l'habitat insalubre trouve son origine dans la [loi n° 70-712 du 10 juillet 1970](#) (« Loi Vivien »).

L'ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020 relative à l'harmonisation et à simplification des polices des immeubles, locaux et installations a fusionné les dix procédures de police administrative spéciale préexistantes en matière d'insalubrité, réparties sur trois codes, en deux procédures dont une d'urgence. Cette ordonnance se trouve codifiée au livre V du code de la construction et de l'habitation (CCH). Il en résulte une police unique de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations (articles L. 511-1 et suivants du CCH).

Cette police a pour objet de protéger la sécurité et la santé des personnes en remédiant aux situations suivantes (article L. 511-2 du CCH) :

- Les risques présentés par les murs, bâtiments ou édifices quelconques qui n'offrent pas les garanties de solidité nécessaire au maintien de la sécurité des occupants et des tiers (1°) ;
- Le fonctionnement défectueux ou le défaut d'entretien des équipements communs d'un immeuble collectif à usage principal d'habitation, lorsqu'il est de nature à créer des

risques sérieux pour la sécurité des occupants ou des tiers ou à compromettre gravement leurs conditions d'habitation ou d'utilisation (2°) ;

- L'entreposage, dans un local attenant ou compris dans un immeuble collectif à usage d'habitation, de matières explosives ou inflammables (...) (3°) ;
- L'insalubrité, telle qu'elle est définie aux articles L. 1331-22 et L. 1331-23 du code de la santé publique (4°). L'article L. 1331-22 du CSP dispose qu'est insalubre tout local, installation, bien immeuble ou groupe de locaux, d'installations ou de biens immeubles, vacant ou non, qui constitue, soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé, exploité ou utilisé, un danger ou risque pour la santé ou la sécurité physique des personnes.

Dans les trois premiers cas d'intervention, le maire est en principe l'autorité de police compétente. Dans le dernier, l'autorité de police compétente est le préfet de département.

### **1.1.2. Le régime dérogatoire d'expropriation résultant de la « loi Vivien » de 1970**

En 1964, une première loi a été promulguée pour permettre la mise en œuvre de procédures d'expropriation dans les zones d'implantation de bidonvilles<sup>73</sup>. Elle a été remplacée par la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la résorption de l'habitat insalubre (« loi Vivien »), dont les dispositions ont été plusieurs fois modifiées.

Le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (CECUP) de 2014 a intégré dans un titre spécifique la procédure d'expropriation spéciale applicable aux immeubles insalubres ou menaçant ruine.

Aux termes de l'article L. 511-1 du CECUP, cette procédure dérogatoire s'applique :

- Aux immeubles ayant fait l'objet d'un arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité pris en application de l'article L. 511-11 du code de la construction et de l'habitation (CCH) et ayant prescrit la démolition ou l'interdiction définitive d'habiter ;
- A titre exceptionnel, aux immeubles qui ne sont eux-mêmes ni insalubres, ni impropres à l'habitation, lorsque leur expropriation est indispensable à la démolition d'immeubles insalubres ou menaçant ruine, ainsi que des terrains où sont situés les immeubles déclarés insalubres ou menaçant ruine lorsque leur acquisition est nécessaire à la résorption de l'habitat insalubre, alors même qu'y seraient également implantés des bâtiments non insalubres ou ne menaçant pas ruine.

La procédure instituée par les articles L. 511-1 à L. 511-9 du CECUP présente les particularités suivantes :

---

<sup>73</sup> Loi n° 64-1229 du 14 décembre 1964 tendant à faciliter aux fins de reconstruction ou d'aménagement, l'expropriation des terrains sur lesquels sont édifiés des locaux d'habitation insalubres et irrécupérables, communément appelés « bidonvilles ».

- L'utilité publique est préétablie par la loi et tient à la suppression de l'habitat définitivement insalubre ou dangereux. Elle ne repose sur aucune enquête préalable à la déclaration de l'utilité publique ou enquête parcellaire ;
- L'entrée en possession de l'expropriant intervient avant le prononcé du transfert de propriété par le juge judiciaire ;
- Les conditions d'indemnisation du propriétaire exproprié sont moins favorables qu'en droit commun. Le bien est ainsi estimé à la valeur du terrain nu, déduction faite des frais de démolition. L'indemnité est par ailleurs réduite du montant des frais de relogement des occupants.

La procédure se décompose selon les étapes suivantes :

- L'autorité compétente de l'Etat déclare d'utilité publique l'expropriation de l'immeuble concerné, après avoir constaté qu'il a fait l'objet d'un arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité et ayant prescrit la démolition ou l'interdiction définitive d'habiter. Dans la même décision, elle désigne l'expropriant bénéficiaire de l'expropriation, déclare cessibles les immeubles concernés, et fixe le montant de l'indemnité provisionnelle allouée aux propriétaires ainsi qu'aux titulaires de baux commerciaux. Cette indemnité provisionnelle ne peut être inférieure à l'estimation réalisée par les Domaines. La décision détermine encore la date de prise de possession de l'immeuble après paiement ou consignation de l'indemnité provisionnelle. Elle fixe enfin le montant de l'indemnité provisionnelle de déménagement (s'il n'est pas assuré par l'administration) et, le cas échéant, le montant de l'indemnité de privation de jouissance ;
- L'expropriant désigné par l'arrêté préfectoral est tenu à une obligation de relogement, y compris des propriétaires ;
- La procédure d'expropriation doit être poursuivie dans le mois suivant la prise de possession. En particulier, le juge judiciaire doit être saisi pour obtenir une ordonnance d'expropriation qui emporte transfert de propriété.

## 1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (DDHC).

S'appuyant sur les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le Conseil constitutionnel a reconnu la pleine valeur constitutionnelle du droit de propriété<sup>74</sup>. Le droit de propriété figure, de même que la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression, « au nombre des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique ».

---

<sup>74</sup> Cons. Const. 16 janvier 1982, n° 81-132 DC, loi de nationalisation.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel assure une protection de la propriété privée différenciée selon que l'atteinte en cause constitue une privation du droit de propriété ou une limitation des conditions de son exercice. Si la mesure est considérée comme une privation de propriété, elle ne peut être justifiée que par la constatation, légalement prévue, de la nécessité publique et l'allocation d'une juste et préalable indemnité (article 17 de la DDHC). A défaut, l'emprise est une voie de fait<sup>75</sup>.

Par ailleurs, la protection de la propriété immobilière privée relève de la compétence exclusive du juge judiciaire<sup>76</sup>.

La loi prévoit néanmoins la possibilité d'exproprier, sans procédure de détermination de l'utilité publique et sans paiement préalable de l'indemnité réparant le préjudice intégral de l'exproprié, dans l'hypothèse d'un immeuble à usage d'habitation laissé dans un état de dégradation irrémédiable par son propriétaire. Dans un tel cas, les articles L. 511-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoient que le préfet peut fixer lui-même le montant d'indemnités provisionnelles allouées aux propriétaires et fixer la date à laquelle, après paiement ou consignation de ces indemnités provisionnelles, il pourra être pris possession des immeubles en cause. L'indemnité définitive sera quant à elle plafonnée à la valeur de marché du terrain nu, déduite du coût de démolition de l'immeuble irrémédiablement dégradé.

Par une décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, le Conseil constitutionnel a jugé cette procédure d'expropriation dérogatoire, propre aux immeubles insalubres ou dangereux à titre irrémédiable, conforme à la Constitution au regard de son champ d'application étroitement circonscrit. De plus, ces dispositions ayant pour objet de mettre fin dans les meilleurs délais à l'utilisation de locaux ou d'habitations présentant un danger pour la santé ou la sécurité des habitants, elles apportent à la règle du caractère préalable de l'indemnisation un tempérament qui répond à des motifs impérieux d'intérêt général. Enfin, les droits des propriétaires intéressés sont garantis puisqu'ils sont informés de la procédure relative à la déclaration d'insalubrité des immeubles et peuvent être entendus dans les différentes étapes de la procédure. Egalement, ils peuvent contester devant le juge administratif les actes de la phase administrative de l'expropriation. Enfin, la prise de possession est subordonnée au paiement d'indemnités provisionnelles au moins égales à l'évaluation du service des domaines et puisque le juge de l'expropriation arrête en tout état de cause l'indemnité définitive<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Cass. 3<sup>ème</sup> civ, 9 septembre 2009, bull. civ. III n° 185.

<sup>76</sup> Cons. Const. 25 juill. 1989, n° 89-256 DC cons. 23.

<sup>77</sup> P. Bon, « Vingt-cinq ans de contentieux constitutionnel de l'expropriation » in Revue française de droit constitutionnel, 2014 n° 100, p. 803.

### **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

Le droit de propriété est un droit fondamental qui bénéficie aussi de la protection qu'assure aux citoyens la Convention européenne des droits de l'homme<sup>78</sup>.

L'article 1<sup>er</sup> du Premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH) énonce que « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international », réserve qui permet que des restrictions soient apportées au droit de propriété pour des raisons d'intérêt général, sans indemnisation intégrale des préjudices subis.

Pour la Cour européenne des droits de l'homme, l'expropriation doit ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de sauvegarde des droits fondamentaux des individus. Il doit exister un « rapport raisonnable de proportionnalité » entre les moyens employés et le but visé par toute mesure privant un individu de sa propriété et celui-ci doit bénéficier d'une indemnisation « raisonnablement en rapport avec la valeur du bien dont il a été privé », même si des objectifs légitimes d'utilité publique peuvent militer pour « un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande »<sup>79 80</sup>.

### **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Sans objet.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

#### **2.1.1. Indemnisation des locaux commerciaux**

L'article L. 511-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dans sa rédaction actuelle, restreint l'engagement de la procédure d'expropriation des immeubles insalubres ou menaçant ruine aux biens « ayant fait l'objet d'un arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité pris en application de l'article L. 511-11 du code de la construction et de l'habitation et ayant prescrit la démolition ou l'interdiction définitive d'habiter ».

---

<sup>78</sup> CEDH, R.P. c/ France, 21 janvier 2010, req. n° 1027/02.

<sup>79</sup> CEDH, Dervaux c/ France, 4 novembre 2010, req. n° 40975/07, spécialement n° 49 qui rappelle la jurisprudence antérieure de la Cour sur ces questions.

<sup>80</sup> A. Lacabarats, Les droits fondamentaux des expropriés.

Il appartient au législateur, seul compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales, de définir les règles relatives à l'acquisition ou la conservation de la propriété<sup>81</sup>.

Un courant jurisprudentiel exclut l'expropriation du local commercial dépendant d'un bâtiment à usage d'habitation considérant qu'un tel local ne peut faire l'objet d'une interdiction d'habiter au sens strict. Dans cette optique, le propriétaire du local commercial est indemnisé dans les conditions du droit commun de l'expropriation et non selon la méthode dérogatoire dite de récupération foncière (valeur du terrain nu, déduction faite des coûts de démolition), applicable au restant du bâtiment considéré dans ses étages et parties destinées à l'habitation.

Dans d'autres cas, il a été considéré que le dispositif vise l'immeuble au sens du bâtiment dans son ensemble et non l'immeuble au sens du local pris individuellement, et ce dès lors que les espaces à usage d'habitation sont devenus impropres à leur destination et que le bâtiment, pris dans sa globalité, fait l'objet d'une interdiction d'habiter. Dans ce cadre, les propriétaires des locaux commerciaux en pied d'immeuble sont indemnisés, comme les autres copropriétaires responsables de l'état de délabrement du bien, selon la méthode dite de récupération foncière.

Les interprétations variables selon les juridictions de l'inclusion ou non des locaux commerciaux dans le régime dérogatoire des articles L. 511-1 et suivants du CECUP sont une source d'insécurité juridique et financière forte pour les opérateurs chargés de porter le projet de requalification de la copropriété dégradée, qui restreint leur faculté d'action.

Il est donc essentiel de clarifier cette prise en compte dans la loi.

### **2.1.2. Clarification des coûts compris dans le comparatif pour une interdiction définitive d'habiter**

L'expropriation des immeubles insalubres ou menaçant ruine requiert un arrêté de traitement de l'insalubrité ou de mise en sécurité comportant une prescription d'interdiction définitive d'habiter ou de démolition. Or, pour qu'un arrêté comporte ce type de prescription, l'actuel alinéa 7 de l'article L. 511-11 du code de la construction et de l'habitation dispose que « L'arrêté ne peut prescrire la démolition ou l'interdiction définitive d'habiter que s'il n'existe aucun moyen technique de remédier à l'insalubrité ou à l'insécurité ou lorsque les travaux nécessaires à cette résorption seraient plus coûteux que la reconstruction. ». Le juge administratif<sup>82</sup> a considéré que les frais de démolition devaient être pris en compte dans le diagnostic économique-financier. Une telle jurisprudence a tendance à limiter drastiquement le nombre de cas où un arrêté de police peut porter les prescriptions susmentionnées.

Il est donc nécessaire d'apporter dans la loi des modifications de rédaction de l'article L. 511-11 du CCH, en cohérence avec la jurisprudence (décision 21PA02280 de la cour administrative

---

<sup>81</sup> Décision n° 2011-212 QPC, 20 janvier 2012, cons. 3, 4.

<sup>82</sup> V. en ce sens la [décision du Conseil d'Etat n° 450188](#) du 16 juillet 2021 et n°371895 du 20 mars 2015.

d'appel de Paris) et les décisions du Conseil d'Etat n° 450188 du 16 juillet 2021 et n°371895 du 20 mars 2015, en précisant les éléments à prendre en compte dans le calcul des coûts de reconstruction.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.2.1. Expropriation des commerces en rez-de-chaussée d'immeubles d'habitation**

Face à cette incertitude contentieuse, source d'insécurité pour les opérateurs publics de l'aménagement, la présente mesure a pour objectif de clarifier l'article L. 511-11 du CCH.

Cela permettra par ailleurs de garantir une égalité de traitement entre tous les copropriétaires d'un même immeuble, ayant tous contribué à l'état de délabrement conduisant à l'intervention publique.

### **2.2.2. Précision des coûts à comparer pour une interdiction définitive d'habiter**

L'objectif de la mesure proposée est de sécuriser les services de l'Etat et les collectivités territoriales en charge de la préparation des arrêtés de traitement de l'insalubrité et de mise en sécurité en incluant toutes les mesures et travaux nécessaires pour rendre habitables les immeubles et locaux ou utilisables les locaux et installations, et ainsi clarifier et faciliter le comparatif des coûts justifiant la démolition ou l'interdiction définitive d'habiter. Les dispositions prévues permettent aux occupants de retrouver de façon durable des conditions d'habitation ou d'occupation conformes à la réglementation.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Compte tenu de la singularité de chaque situation et de leur diversité, plusieurs options ont été envisagées. En effet, la rédaction doit intégrer tout type de bâti, les arrêtés de mise en sécurité ou de sortie de l'insalubrité pouvant s'appliquer quel que soit la nature ou l'usage de l'élément bâti. Par ailleurs, la question de la façon de définir les coûts à intégrer s'est posée afin de pouvoir s'appliquer à l'ensemble des cas.

### **3.2. OPTION RETENUE**

Concernant les locaux commerciaux, il est envisagé d'indemniser selon la même méthode de calcul les locaux commerciaux et les locaux d'habitation. Ainsi, les propriétaires de ces locaux sont indemnisés, au même titre que le reste des copropriétaires, selon la méthode dite « de récupération foncière », c'est-à-dire à la valeur du terrain nu, coûts de travaux déduits.

Elle dispose expressément que la procédure porte sur la totalité d'un immeuble (au sens de terrain/parcelle) dès lors qu'il comporte un bâtiment objet d'un arrêté de péril ou d'insalubrité irrémédiable, de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité avec interdiction définitive d'habiter (IDH) et d'utiliser, ou prescription de démolition. Elle permet donc de résoudre la question du régime d'expropriation et d'indemnisation du local commercial dépendant d'un tel bâtiment, puisqu'il n'y a pas de distinction sur l'usage.

Au sujet de la qualification de l'interdiction définitive d'habiter, au vu des décisions du CE citées *supra*, l'option retenue consiste à inclure l'ensemble des mesures et travaux à prendre en compte dans le comparatif avec la reconstruction, sans pour autant les détailler de façon explicite, chaque situation étant singulière. Il s'agit de rendre les logements habitables, et les autres locaux conformes à leur utilisation initiale.

Pour ce faire, il a été choisi de remplacer les termes « lorsque les travaux nécessaires à cette résorption » par les mots « lorsque les mesures et travaux nécessaires à une remise en état du bien aux normes de salubrité et de sécurité en vigueur ».

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La présente disposition modifie les articles L. 511-1, L. 511-2 et L. 511-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et L. 511-11 du code de la construction et de l'habitation.

Les modifications apportent une clarification à la rédaction de ces articles existants.

Puisqu'elle ne fait que préciser les modalités de mise en œuvre en rapprochant le traitement réservé aux locaux commerciaux de ce qui est réalisé pour les logements, et en clarifiant les modalités de calcul du comparatif des coûts visant à justifier le caractère irrémédiable de la dégradation du bâti, la mesure proposée ne fait pas évoluer de manière significative les équilibres quant à l'atteinte au droit de propriété.

Si elle est attentatoire au droit de propriété, elle reste proportionnée, car motivée : moindre indemnisation des propriétaires de locaux commerciaux, engagement plus large de la procédure dérogatoire d'expropriation. Ces éléments sont constitutifs d'atteintes au droit de propriété, mais néanmoins justifiés par d'impérieux motifs d'intérêt général et étroitement circonscrits.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

La mesure proposée apparaît proportionnée au regard de l'intérêt général poursuivi consistant à préserver la santé et la sécurité des habitants. Par ailleurs, la privation de propriété qu'elle

engendre ouvre droit à une indemnisation dans les mêmes conditions que les autres copropriétaires du bien délabré. Dès lors, les nouvelles dispositions répondent aux exigences de protection du droit de propriété prévues par la CESDH.

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Aujourd'hui, l'absence de clarification et de précisions apportées au calcul du caractère irrémédiable de l'insalubrité ou de la mise en sécurité limite la faculté de prise d'arrêtés coercitifs avec interdiction définitive d'habiter, facilite le contentieux et bloque l'action publique.

Les situations d'immeubles très dégradés ont un impact négatif sur la valeur foncière des parcelles voisines, et tendent à dévaloriser les quartiers dans lesquels ils se situent et la valeur économique des biens voisins. Cette mesure tend à contrer la spirale de dévalorisation économique, sociale et urbaine.

### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Sans objet.

### **4.2.3. Impacts budgétaires**

La mesure proposée n'est pas accompagnée d'un renforcement des dispositifs d'aide existants, et n'entraîne pas une dépense supplémentaire pour le budget de l'état et des collectivités territoriales. Au contraire, elle évite ainsi à la puissance publique de supporter des coûts dus à la négligence des propriétaires lorsqu'elle est en situation de substitution, sans avoir toutefois la possibilité réelle de recouvrer les créances publiques.

## **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Ces mesures seront un levier essentiel pour l'exercice des compétences d'hygiène, de salubrité et de la police spéciale de la sécurité des maires (et le cas échéant des présidents d'EPCI), et assurer la protection des occupants et des tiers. Elles aideront les collectivités à établir un argumentaire, pertinent et relatif aux exigences de la loi pour motiver leurs arrêtés. Rendant les textes plus précis et sécurisant ainsi les arrêtés, ces mesures inciteront les collectivités à prendre leurs arrêtés, les recours étant plus difficiles.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Cette mesure aura un impact bénéfique pour les services des préfectures, puisque cela va faciliter leur action pour sortir les immeubles des situations de forte dégradation, en sécurisant les arrêtés.

#### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

##### **4.5.1. Impacts sur la société**

La mise en œuvre de la nouvelle procédure d'expropriation permettra de donner des conditions de logement digne pour des publics vulnérables qui ont été dans l'incapacité sociale ou financière de se reloger dans des immeubles en bon état.

L'application de la mesure sera favorable pour les occupants et les tiers, en réduisant le temps d'exposition aux dangers et risques, et en limitant les impacts sur la santé physique et mentale, le tout justifiant l'intervention publique le plus tôt possible.

La fonction sécuritaire du logement est essentielle pour les occupants, qu'ils soient propriétaires ou locataires, celle-ci n'étant pas assurée dans les immeubles très dégradés sur le long terme, comme par exemple l'effondrement d'éléments et l'humidité excessive.

Lorsque des interventions amont ne permettent pas de résoudre les dégradations de manière pérenne, le risque perdure dans le temps pour les occupants ou les tiers. Par exemple, la présence d'étais à l'intérieur du logement afin d'empêcher son effondrement crée des risques avérés pour l'intégrité physique des personnes.

Par ailleurs, une part des accidents domestiques trouve également son origine dans la dégradation du logement : système électrique défectueux et risque d'électrocution et d'incendie, sol en mauvais état, rampe ou garde-corps absent ou détérioré et risques de chute, système de chauffage d'appoint et risques de brûlures, etc.

Les publics concernés par ces situations d'immeubles indignes sont la plupart du temps les plus vulnérables.<sup>83</sup>

##### **4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Les personnes souffrant de handicap, ainsi que les personnes atteintes de maladies chroniques ou immunodéprimées sont un public dont les facteurs de vulnérabilité sont plus élevés que la population générale. Une attention toute particulière doit leur être portée afin qu'il soit exposé

---

<sup>83</sup> Rapport de 2017 l'Observatoire régional de santé d'Île-de-France sur les sujets des interventions sur le logement et de ses impacts sanitaires ; Présentation au congrès national santé environnement d'Anne-Claire Colleville de l'Institut national de veille sanitaire (InVS) en 2014.

le moins possible aux différents facteurs de l'habitat indigne portant atteinte à leur santé et leur sécurité.

#### **4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes**

Les femmes, jeunes, enceintes ou élevant seules leurs enfants, sans emploi, en temps partiel non choisi, avec de faibles revenus, bénéficiaires du RSA ou de l'allocation logement, ont des facteurs de vulnérabilité plus élevés que la population générale. Une attention toute particulière doit leur être portée afin qu'elles soient exposées le moins possible aux différents facteurs de l'habitat indigne portant atteinte à leur santé et leur sécurité.

#### **4.5.4. Impacts sur la jeunesse**

Les facteurs de vulnérabilité sont plus élevés chez les enfants que la population générale. Une attention toute particulière doit leur être portée afin qu'il soit exposé le moins possible aux différents facteurs de l'habitat indigne portant atteinte à leur santé et leur sécurité.

#### **4.5.5. Impacts sur les professions réglementées**

Sans objet.

### **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Cette mesure a d'abord un impact sur les usagers de ces immeubles. Qu'ils soient habitants, commerçants, locataires des locaux d'habitation ou commerciaux, ou usagers des commerces s'y situant, dans les situations où les propriétaires ne réalisent pas les travaux de traitement de l'insalubrité ou de mise en sécurité, ces usagers sont en danger.

L'uniformité du mode d'indemnisation des commerces et des logements permet uniformité et équité dans la méthode d'indemnisation des propriétaires des lots d'habitation et commerciaux.

### **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

La reconstruction d'un immeuble à l'identique contribue à lutter contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain, et assure une qualité environnementale et énergétique du bâtiment.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

En application de l'article 13-1 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières a été obligatoirement consulté et a rendu un avis différencié pour les articles qui impactent les missions des syndics le 10 novembre 2023.

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été obligatoirement soumise au Conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable le 9 novembre 2023.

En application de l'article R\*361-2 du code de la construction et de l'habitation, la disposition envisagée a été obligatoirement soumise au Conseil national de l'habitat qui a rendu un avis favorable le 6 novembre 2023.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

Il n'est pas prévu d'entrée en vigueur différée pour cette mesure. Le présent article entrera en vigueur le lendemain de sa publication au *Journal officiel* de la République française.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

Le présent article s'applique de plein droit en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion et à Mayotte, collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et par le principe de l'identité législative.

En l'absence de mention expresse d'application, les dispositions du présent article ne sont pas applicables à Wallis-et-Futuna et en Polynésie française, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et appliquant le principe de la spécialité législative. Il en est de même pour la Nouvelle-Calédonie (articles 76 et 77 de la Constitution) et pour les Terres australes et antarctique françaises (article 72-3 de la Constitution).

Les compétences dévolues à la Nouvelle-Calédonie et à ses provinces par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 et à la Polynésie française par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ne permettent plus à l'Etat d'intervenir dans ces deux collectivités en matière de logement, de construction, d'habitation, d'urbanisme et de droit civil, ce qui interdit toute possibilité d'extension des dispositions du projet de loi dans ces deux collectivités. Tel n'est pas le cas pour les Terres australes et antarctique françaises et, pour certaines des dispositions

du projet de loi, pour Wallis-et-Futuna. Cependant, la non-application dans ces collectivités des textes modifiés par le projet de loi rend impossible ou inutile d'éventuelles extensions.

Pour Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et par le principe de l'identité législative, les dispositions du présent article modifiant le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique vont s'appliquer de plein droit dans ces trois collectivités en tenant compte des adaptations et réserves prévues aux titres II, III et IV du livre VI du même code.

Les dispositions du présent article modifiant le code de la construction et de l'habitation seront applicables dans ces trois collectivités dans les conditions prévues par l'article L. 531-2-1 du même code, c'est-à-dire dans le cadre de la protection de la santé des personnes afin de remédier à l'insalubrité des immeubles, installations et locaux définie par le 4° de l'article L. 511-2, donc pour les seuls arrêtés de traitement de l'insalubrité. Les arrêtés de mise en sécurité relèvent de la compétence locale et il appartient dès lors aux autorités locales de prévoir leurs propres procédures.

### **5.2.3. Textes d'application**

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

## **Article 13 – Clarifier les éléments nécessaires à la déclaration de carence par le juge pour faciliter le recours à cette procédure par les acteurs locaux**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

L'état de carence est défini à l'article L. 615-6 du code de la construction et de l'habitation (ci-après CCH) comme la situation issue de l'impossibilité pour le propriétaire, la société civile immobilière, le syndicat des copropriétaires, la société d'attribution ou la société coopérative de construction, d'effectuer les travaux nécessaires à la conservation de l'immeuble ou à la sécurité et la santé des occupants, du fait des insuffisances de gestion, de graves difficultés financières et de l'importance des travaux. Cet état est déclaré par le président du tribunal judiciaire, dans le ressort duquel est situé l'immeuble, après l'intervention d'un expert. En cas de carence avérée, l'immeuble est alors exproprié.

Ce dispositif a été inséré à l'article L. 615-6 du code de la construction et de l'habitation par la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003<sup>84</sup>, avec pour finalité de répondre aux situations graves où la gestion de l'immeuble ne peut plus être assurée par le syndicat des copropriétaires, alors même que la conservation des immeubles et la sécurité de leurs occupants sont compromises. Il intègre les outils à disposition des collectivités locales pour la mise en œuvre de leurs actions de renouvellement urbain <sup>85</sup>.

Ce dispositif est intégré au livre VI du code de la construction et de l'habitation portant sur les « mesures tendant à remédier à des difficultés exceptionnelles de logement ». Son champ d'application se trouve encadré par l'article L. 611-1 du code de la construction et de l'habitation et cette procédure n'a donc vocation à s'appliquer que « dans les villes où il existe une crise grave du logement ». Cette condition de « crise grave du logement » est vérifiée par le Conseil d'Etat, qui l'a caractérisée par l'existence d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logements au détriment de certaines catégories sociales et l'a considérée comme une condition du déclenchement de la procédure de réquisition prévue aux articles L. 641 et suivants du code <sup>86</sup>.

Le dispositif initial a été complété par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009<sup>87</sup> qui a simplifié la procédure d'expropriation subséquente selon des modalités nouvelles, exorbitantes du droit commun, inspirées des principes de la loi Vivien n° 70-612 du 10 juillet 1970<sup>88</sup> (absence

---

<sup>84</sup> Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

<sup>85</sup> Exposé des motifs de la loi n°2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 précitée.

<sup>86</sup> CE , ass., 11 juill. 1980, Lucas 04886.

<sup>87</sup> Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

<sup>88</sup> Loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre.

d'enquête publique préalable et fixation par le préfet d'indemnités provisionnelles permettant la prise de possession anticipée). La loi ALUR du 24 mars 2014<sup>89</sup> a apporté également un certain nombre de compléments à la procédure afin de préciser le contenu de la mission dévolue à l'expert. Enfin, la loi ELAN du 23 novembre 2018<sup>90</sup> a supprimé la possibilité pour le président du tribunal judiciaire de statuer sur requête. La procédure est ainsi devenue obligatoirement contradictoire à l'égard de tous les copropriétaires. L'expropriation pour état de carence permet l'acquisition des copropriétés en difficultés importantes, et met en relation les besoins de travaux et les difficultés financières et de fonctionnement de la copropriété.

Pour ce faire, l'article L. 615-6 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction en vigueur, prévoit que lorsque le syndicat des copropriétaires se trouve, en raison de graves difficultés financières ou de gestion et de l'importance des travaux à mettre en œuvre, dans l'incapacité d'assurer la conservation de l'immeuble ou la sécurité et la santé des occupants, le maire de la commune ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, sur le territoire duquel est implanté l'immeuble, peut saisir le président du tribunal judiciaire aux fins de désignation d'un ou plusieurs experts.

La saisine du président du tribunal judiciaire peut être également effectuée, après accord de l'une ou de l'autre de ces autorités publiques, par le représentant de l'État dans le département, le syndicat, l'administrateur provisoire défini à l'article 29-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis ou des copropriétaires représentant 15 % au moins des voix du syndicat.

Le juge saisi commet un expert qui reçoit mission de constater l'importance du déséquilibre financier du syndicat assurant la gestion de l'immeuble, la répartition des dettes par copropriétaire, la nature et l'état des parties communes, ainsi que la nature et le coût des travaux à mettre en œuvre pour garantir la santé et la sécurité des occupants<sup>91</sup>. Sa mission porte donc à la fois sur la partie technique du bâtiment et sur la comptabilité de la copropriété.

Le juge fixe le délai dans lequel l'expert doit avoir accompli sa mission, ce délai ne pouvant excéder 3 mois, renouvelable une fois afin de lui permettre de déposer son rapport. L'expert est tenu de signaler en annexe de son rapport d'expertise les désordres dans les parties privatives affectant la sécurité et la santé des personnes qu'il constate au cours de sa mission.

Le président du tribunal judiciaire, au vu des conclusions de l'expertise et après avoir entendu les parties dûment convoquées, ce qui confère un caractère contradictoire à la procédure, peut déclarer l'état de carence du syndicat des copropriétaires<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

<sup>90</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>91</sup> Article L. 615-6, I CCH.

<sup>92</sup> Article L.615-6 III CCH.

Le président du tribunal judiciaire peut désigner, le cas échéant, un administrateur provisoire pour préparer la liquidation des dettes de la copropriété et assurer les interventions urgentes de mise en sécurité <sup>93</sup>.

La déclaration de l'état de carence entraîne la poursuite de l'expropriation de l'immeuble <sup>94</sup>. La liste des bénéficiaires potentiels de cette mesure a été complétée au fur et à mesure des réformes législatives. Elle comprend désormais la commune, l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, l'opérateur mentionné à l'article L. 615-10 du CCH, l'organisme ayant vocation à assurer la gestion des parties communes expropriées, le concessionnaire d'une opération d'aménagement visé à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, une société de construction dans laquelle l'État détient la majorité du capital <sup>95</sup>.

La procédure d'expropriation consécutive au constat de l'état de carence, instituée par les articles L. 615-7 du CCH, présente les particularités suivantes :

- L'utilité publique est préétablie par la loi et tient à la déclaration de l'état de carence prononcée par le président du tribunal judiciaire. Elle ne repose sur aucune enquête préalable à la déclaration de l'utilité publique ou enquête parcellaire ;
- L'entrée en possession de l'expropriant peut intervenir avant le prononcé du transfert de propriété par le juge judiciaire, sur paiement d'une indemnité provisionnelle.

La procédure de carence est applicable aux copropriétés dans un état de dégradation avancée (dont la vocation ou la conservation ne peuvent être assurée par les copropriétaires) et conduit le plus souvent au recyclage (démolition ou transformation en logements sociaux) des immeubles concernés. Plusieurs collectivités ont des difficultés à mobiliser cette procédure, faute d'expertise locale et de critères précis permettant de caractériser la carence. En effet, les procédures en contentieux sur ce type de procédures étant nombreuses, les collectivités et les opérateurs impliqués ne souhaitent pas s'exposer à un risque financier et politique. De plus, le recours à la procédure de carence par les acteurs locaux produit des résultats très inégaux selon les territoires liés notamment aux délais d'expertise qui peuvent se révéler particulièrement longs (24 mois). En effet, les experts judiciaires nommés par les tribunaux, dans de nombreux cas, sont conduits à prolonger leur mission au-delà des délais légaux.

Or, les délais de mise en œuvre et d'obtention des jugements empêchent de traiter les difficultés de gestion des copropriétés que la procédure de carence doit venir corriger (absence de quorum systématique en assemblée générale, comptes non approuvés, organisation complexe des équipements commun...), mais également de remédier aux difficultés inhérentes aux quartiers dans lesquels les copropriétés sont intégrées (trafic, squat...) qui complexifient l'intervention publique.

La difficulté à conduire ces procédures dans des délais restreints empêche les opérateurs de mettre en œuvre les dispositifs destinés à redresser la copropriété, que ce soit par le biais des

---

<sup>93</sup> Article L. 615-6 VI du CCH.

<sup>94</sup> Article L. 615-7 du CCH.

<sup>95</sup> Article L. 615-7 du CCH.

Opérations programmées d'amélioration de l'habitat à destination des copropriétés dégradées (OPAH CD) ou par les opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD). De fait, la lenteur de la procédure a des impacts (surcoût financier) sur les contributeurs publics de ces programmes (Anah et collectivités) et pour les opérateurs immobiliers qui sont alors contraints d'assurer la gestion d'un patrimoine dégradé et diffus au sein d'ensembles très dégradés, engageant partiellement leur responsabilité de bailleur.

## 1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

En droit français, la propriété est protégée par les articles 2 et 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. L'article 17 énonce que nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel assure une protection de la propriété privée différenciée selon que l'atteinte en cause constitue une privation du droit de propriété ou une limitation des conditions de son exercice.

Le Conseil constitutionnel juge que « la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'aux termes de son article 17 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité » ; qu'en l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi ».

Il en résulte une distinction entre les mesures qui relèvent de l'article 17 de la Déclaration de 1789, lesquelles doivent être justifiées par une nécessité publique légalement constatée et doivent comporter une juste et préalable indemnité, et celles qui doivent respecter les dispositions de l'article 2, qui exige que soient démontrés un motif d'intérêt général et le caractère proportionné de l'atteinte à l'objectif poursuivi<sup>96</sup>.

L'expropriation n'est possible que lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige conformément à l'article 17 de la DDHC. En général, l'utilité publique est déclarée par le pouvoir réglementaire pour un projet déterminé, à l'issue d'enquêtes publiques préalables. Il existe toutefois des exceptions dans lesquelles l'utilité publique de l'expropriation est caractérisée dès lors que les conditions fixées par la loi sont remplies. C'est ainsi le cas en

---

<sup>96</sup> Notamment décisions n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, Consorts B. (Confiscation de marchandises saisies en douane), cons. 4 ; 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, M. Jean-Claude G. (Procédure de dessaisissement d'armes), cons. 4 ; 2011-212 QPC du 20 janvier 2012, Mme Khadija A., épouse M. (Procédure collective : réunion à l'actif des biens du conjoint), cons. 3 ; 2013-316 QPC du 24 mai 2013, SCI Pascal et autre (Limite du domaine public maritime naturel), cons. 3 ; 2013-325 QPC du 21 juin 2013, M. Jean-Sébastien C. (Droit de délaissement d'un terrain inscrit en emplacement réservé), cons. 3 ; 2013-337 QPC du 1er août 2013, M. Didier M. (Présomption irréfragable de gratuité de certaines aliénations), cons. 3.

matière de suppression de l'habitat insalubre irrémédiable (articles L. 511-1 et s. du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) ou de biens en état d'abandon manifeste (articles L. 2243-1 et s. du code général de la propriété des personnes publiques).

Dans sa décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, pour justifier la dérogation opérée par la loi Vivien au caractère préalable de l'indemnisation, le Conseil constitutionnel a qualifié de motif impérieux d'intérêt général le fait de « mettre fin dans les meilleurs délais à l'utilisation de locaux ou d'habitation présentant un danger pour la santé ou la sécurité des occupants ».

Il a ainsi jugé cette procédure d'expropriation dérogatoire, conforme à la Constitution au regard de son champ d'application étroitement circonscrit aux situations de dégradations irrémédiables, appréciées selon des critères définis par la loi (lorsqu'il n'existe aucun moyen technique d'y mettre fin ou lorsque les travaux nécessaires à la résorption de la dégradation seraient plus coûteux que la reconstruction).

Enfin, les droits des propriétaires intéressés ont été considérés comme garantis puisque la procédure est contradictoire et qu'ils peuvent contester devant le juge administratif les actes de la phase administrative.

Au cas présent, les articles L. 615-6 et suivants du code de la construction et de l'habitation instituent un dispositif relativement proche. Ces dispositions n'ont jamais été, pour leur part, examinées par le Conseil constitutionnel.

Enfin, en matière de copropriété, il appartient au seul législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution, de fixer les principes fondamentaux de la propriété et des droits réels, de définir les droits de la copropriété d'un immeuble bâti sans porter d'atteinte injustifiée aux droits des copropriétaires<sup>97</sup>.

Par ailleurs, la protection de la propriété immobilière privée, dans sa globalité, relève de la compétence exclusive du juge judiciaire<sup>98</sup>.

S'agissant enfin des présomptions en matière civile, le Conseil constitutionnel vérifie si une présomption civile instituée ne porte pas une atteinte excessive aux droits de la défense, en examinant ses conditions, sa portée en fonction de la nature des droits qui sont affectés et ses effets, à savoir si elle est irréfragable ou non.

Le Conseil a ainsi déjà formulé une réserve au regard de règles de présomption civiles en matière de discrimination dans sa décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002 sur la loi de modernisation sociale. Il a alors jugé que: « Considérant que les règles de preuve plus favorables à la partie demanderesse instaurées par les dispositions critiquées ne sauraient dispenser celle-ci d'établir la matérialité des éléments de fait précis et concordants qu'elle présente au soutien de l'allégation selon laquelle la décision prise à son égard constituerait une discrimination en matière de logement ou procéderait d'un harcèlement moral ou sexuel au travail ; qu'ainsi, la

---

<sup>97</sup> Cons. Cont. 2014-691 DC, 20 mars 2014, cons. 46, 2014-409 QPC, 11 juillet 2014, cons. 4.

<sup>98</sup> Cons. Cont. 25 juill. 1989, n°89-256 DC cons. 23.

partie défenderesse sera mise en mesure de s'expliquer sur les agissements qui lui sont reprochés et de prouver que sa décision est motivée, selon le cas, par la gestion normale de son patrimoine immobilier ou par des éléments objectifs étrangers à tout harcèlement ; qu'en cas de doute, il appartiendra au juge, pour forger sa conviction, d'ordonner toutes mesures d'instruction utiles à la résolution du litige ; que, sous ces strictes réserves d'interprétation, les articles 158 et 169 ne méconnaissent pas le principe constitutionnel du respect des droits de la défense »<sup>99</sup>.

### **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CESDH), « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international ».

En application de cette disposition, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) juge qu'il incombe aux autorités nationales de déterminer ce qui est « d'utilité publique » et de se prononcer sur l'existence d'un problème d'intérêt général justifiant des privations de propriété. Elle estime que les Etats jouissent ici d'une large marge d'appréciation<sup>100</sup>.

L'atteinte au droit de propriété doit, pour être compatible avec l'article 1er du Protocole n°1, se conformer au principe de légalité et poursuivre un but légitime par des moyens présentant un rapport raisonnable de proportionnalité avec le but visé <sup>101</sup>.

Elle considère également que l'obligation d'indemniser les personnes expropriées découle implicitement de ces dispositions<sup>102</sup>.

### **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Néant.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Il est proposé de venir préciser dans la législation les éléments qui permettraient de caractériser la présomption de carence et de clarifier la procédure auprès des services compétents. Ces

---

<sup>99</sup> Cons. Const n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, Loi de modernisation sociale, cons. 89.

<sup>100</sup> CEDH 22 avril 2002, Lallement c. France, n° 46044/99.

<sup>101</sup> CEDH 5 janvier 2000 Beyeler c. Italie, n° 33202/96, §§ 108-114.

<sup>102</sup> CEDH 8 juillet 1986, Lithgow c. Royaume-Unis, n° 9006/80.

précisions permettront de faciliter le recours à cette procédure par les acteurs locaux, mais également le travail des experts judiciaires nommés par les tribunaux qui, dans de nombreux cas, sont conduits à prolonger leur mission au-delà des délais légaux.

En effet, la procédure de carence demeure un levier essentiel pour permettre le traitement des ensembles immobiliers faisant face à une double problématique de gestion et de dégradation physique des immeubles. Elle constitue un outil efficace d'accompagnement du redressement des copropriétés, y compris au sein des opérations de plus grande ampleur telles que les ORCOD.

Le projet de loi vise, ainsi, à faciliter la caractérisation de l'état de carence pour rendre la procédure plus efficace et plus rapide à enclencher, au regard des situations de dégradation continue qu'elle a vocation à traiter. En effet, cette procédure souffre actuellement de délais de réalisation de l'expertise jugés très longs, notamment en raison de difficultés pour l'expert désigné par le juge à obtenir les comptes de la copropriété et partant à se prononcer sur l'existence de difficultés financières avérées.

Les dispositions envisagées ont donc vocation à faciliter le prononcé de la carence dès lors que les copropriétés sont dépourvues de comptabilité, et pour autant que le bâti soit dégradé et menace la conservation de l'immeuble ou la sécurité de ses occupants.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'évolution proposée doit permettre d'encourager le recours à cette procédure, et à accélérer sa mise en œuvre. En ce sens, la précision du cadre d'analyse permettant de caractériser la carence doit permettre d'améliorer le travail préalable effectué par les collectivités et l'Anah, et faciliter l'analyse produite par les experts judiciaires.

La mise en œuvre rendue plus efficace par cette évolution entraînera une économie pour les financeurs publics des opérations de redressement, par une réduction de la gestion de l'attente et une amélioration plus rapide des conditions d'habitabilité pour les occupants des immeubles concernés. Par ailleurs, les copropriétaires engagés dans le redressement de leur copropriété bénéficieront d'une procédure plus rapide entraînant une valorisation de leur bien.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

L'assouplissement de la caractérisation de la carence aurait pu prendre la forme de la levée de l'une des conditions actuellement posées par le texte (difficultés financières et travaux importants conduisant à l'impossibilité de pourvoir à la conservation de l'immeuble et à la sécurité des occupants).

Il est néanmoins apparu que ces conditions allaient de pair et que le retrait formel, dans la lettre du texte, de l'une ou de l'autre, risquait de se traduire malgré tout en pratique par la persistance de l'élément dans le débat judiciaire (les difficultés financières ne peuvent conduire à l'impossibilité de pourvoir à la conservation de l'immeuble qu'en présence de travaux à engager, de même l'existence de travaux ne conduit à l'impossibilité de pourvoir à la conservation de l'immeuble que si les finances sont compromises, enfin des difficultés financières et la nécessité de travaux importants ne justifient pas à eux seuls l'engagement d'une procédure menant à l'expropriation si ces travaux sont sans rapport avec la sécurité – comme l'isolation thermique par exemple).

Il a donc été décidé de maintenir les conditions légales existantes.

### **3.2. OPTION RETENUE**

Il est proposé de compléter le III de l'article L. 615-6 du code de la construction et de l'habitation en créant une présomption simple de difficultés financières de la copropriété en cas de non présentation des comptes prévus à l'article 14-3 de la loi du 10 juillet 1965<sup>103</sup>, dans le cadre d'une expertise engagée pour constater l'état de carence du syndicat des copropriétaires ou de la copropriété en l'absence de syndicat.

La mesure tend à faciliter la démonstration de la carence s'agissant de copropriétés dépourvues de comptabilité et dont le bâti est dégradé.

Dès lors que le syndicat de copropriétaires (ou la copropriété en l'absence de syndicat), n'est pas en mesure de fournir les comptes prévus à l'article 14-3 de la loi du 10 juillet 1965 (budget prévisionnel, charges et produits de l'exercice, situation de trésorerie, ainsi que les annexes au budget prévisionnel) à l'expert judiciaire, dans un délai de deux mois à compter de la réception d'une demande en ce sens, cette absence de production de compte fait présumer des difficultés financières.

Cette présomption permet de surmonter l'impossibilité d'établir matériellement les difficultés financières de la copropriété, faute de remise voire d'existence d'une comptabilité.

La présomption simple de difficultés financières ou de gestion, associée à la caractérisation par l'expert de la nécessité de travaux, permettront au président du tribunal judiciaire de déclarer l'état de carence.

Cette présomption de difficultés financières ou de gestion est une présomption simple. Le syndicat des copropriétaires, représenté par son syndic, voire les copropriétaires pris individuellement pourront renverser cette présomption devant le juge en rapportant par tous moyens la preuve de l'absence de difficultés financières en dépit de l'absence de gestion

---

<sup>103</sup> Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

comptable (ex : acquittement régulier des factures, contributions régulières des copropriétaires aux frais, tenue de comptes informels).

La mesure apparaît appropriée comme facilitant le constat de la carence et ce faisant la désignation d'un administrateur provisoire par le président du tribunal judiciaire et la poursuite de l'expropriation de l'immeuble, dans le but d'accélérer le traitement des copropriétés dégradées.

Son champ d'application est étroitement circonscrit. En effet, elle n'a vocation à s'appliquer que « dans les villes où il existe une crise grave du logement » (article L. 611-1 du CCH) et pour les immeubles collectifs à usage principal d'habitation.

Par ailleurs, les conditions de mise en œuvre de la présomption établie sont précises puisque cette présomption n'a vocation à s'appliquer qu'en l'absence de production des comptes de l'article 14-3 de la loi du 10 juillet 1965.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La présente mesure introduit une modification législative à l'article L. 615-6 du code de la construction et de l'habitation.

Dans la mesure où le présent article n'aura pour effet que d'assouplir un dispositif existant, l'ordre juridique interne ne connaîtra pas d'autres changements que la modification de l'article L. 615-6 du CCH envisagée.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

La mesure proposée a pour objet d'assouplir les conditions de mise en œuvre d'une procédure déjà existante pouvant déboucher sur une expropriation. Elle poursuit un but d'intérêt général de lutte contre l'utilisation de locaux ou d'habitation présentant un danger pour la santé et la sécurité des occupants. Par ailleurs, en cas d'expropriation, les propriétaires concernés peuvent bénéficier d'une indemnisation.

Par conséquent, les nouvelles dispositions répondent aux exigences de protection du droit de propriété prévues par la CESDH.

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Néant.

### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Néant.

### **4.2.3. Impacts budgétaires**

La mesure vise à sécuriser le recours à cette procédure et à son accélération, elle n'entraîne pas de révision des montants d'aides publiques associées. La mesure est donc sans impact budgétaire pour l'Etat ou les collectivités territoriales.

## **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

La procédure clarifiée permettra aux collectivités territoriales de bénéficier d'une procédure plus adaptée aux situations rencontrées. La procédure sera donc mieux sécurisée sur le plan juridique (le risque de contentieux étant important pour les copropriétés confrontées à la présence de marchands de sommeil) et plus rapide dans son déploiement. L'accélération de la mise en œuvre permettra de réduire la charge financière liée à la gestion de l'attente, et facilitera la contractualisation entre les opérateurs immobiliers et les collectivités. En effet, la durée de mise en œuvre des programmes de redressement des copropriétés constitue le principal point de difficulté pour les opérateurs qui doivent assurer le portage de lots de copropriétés sur de longues périodes alors que cette gestion est déficitaire.

## **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS /JURIDICTIONS**

La modification envisagée pourra entraîner une augmentation de la saisine des tribunaux judiciaires en vue d'une expertise aux fins d'établir l'état de carence de la copropriété et de poursuivre l'expropriation de l'immeuble.

Les experts désignés dans le cadre de la procédure prévue à l'article L. 615-6 du code de la construction et de l'habitation sont des experts judiciaires qui tiennent leur mission du juge, exercent parallèlement leur profession et sont considérés comme des "collaborateurs occasionnels du service public de la justice"<sup>104</sup>. Le choix par le juge d'un expert inscrit sur la liste répond au principe fixé à l'article 265 du code de procédure civile. Les experts sont rémunérés par la ou les parties désignées par le juge, qui devront consigner la provision à valoir

---

<sup>104</sup> G. Rousseau, 35 ans d'expertises judiciaires : Experts 2010.

sur la rémunération au greffe de la juridiction fixée par la décision ordonnant l'expertise (article 269 du code civil). L'éventuelle augmentation de la saisine des tribunaux n'aura donc pas pour effet d'entraîner un recrutement d'expert ou de toute autre personnes chargées de l'instruction des dossiers, à la charge des juridictions.

De plus, la procédure de carence ayant un champ d'application très circonscrit, l'impact sur l'activité des juridictions restera modéré et le nombre de saisines devrait demeurer limité. Ni l'organisation, ni le fonctionnement des juridictions ne seront affectés par la modification législative proposée.

## **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

### **4.5.1. Impacts sur la société**

Sans objet.

### **4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Sans objet.

### **4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes**

Sans objet.

### **4.5.4. Impacts sur la jeunesse**

Sans objet.

### **4.5.5. Impacts sur les professions réglementées**

En facilitant le constat de l'état de carence, cette procédure sera amenée à se développer entraînant une augmentation du nombre de saisines des juridictions et ce faisant du nombre de dossiers pouvant être confiés aux administrateurs judiciaires.

La modification envisagée aura donc un impact sur les besoins en administrateurs judiciaires, nécessitant un vivier de professionnels disponibles.

## **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Le champ d'application de la procédure de carence étant étroitement circonscrit, le nombre de propriétaires et copropriétaires concernés par la mesure restera limité.

L'assouplissement du constat de l'état de carence permettant de poursuivre l'expropriation de l'immeuble peut, par voie de conséquence, aboutir à une privation du droit de propriété des copropriétaires qui apparaît justifiée et nécessaire pour répondre au traitement des difficultés des copropriétés dégradées. Les propriétaires et copropriétaires concernés disposent de voies de droit pour renverser la présomption simple établie par le projet de loi devant le juge judiciaire.

L'impact sur les particuliers et les atteintes portées à leurs droits apparaissent proportionnés à l'objectif poursuivi, compte tenu de l'amélioration apportée par la mesure pour le traitement des copropriétés dégradées.

#### **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Sans objet.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

En application de l'article 13-1 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières a été obligatoirement consulté et a rendu un avis favorable sous réserve le 16 novembre 2023.

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été obligatoirement soumise au Conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable le 9 novembre 2023.

En application de l'article R\*361-2 du code de la construction et de l'habitation, la disposition envisagée a été obligatoirement soumise au Conseil national de l'habitat qui a rendu un avis favorable le 6 novembre 2023.

#### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

Le présent article entre en vigueur le lendemain de sa publication au *Journal officiel* de la République française.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Le présent article ne s'applique pas dans les territoires de Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte conformément aux dispositions de l'article L. 661-1 du code de la construction et de l'habitation.

En l'absence de mention expresse d'application, les dispositions du présent article ne sont pas applicables à Wallis-et-Futuna et en Polynésie française, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et appliquant le principe de la spécialité législative. Il en est de même pour la Nouvelle-Calédonie (articles 76 et 77 de la Constitution) et pour les Terres australes et antarctique françaises (article 72-3 de la Constitution).

Les compétences dévolues à la Nouvelle-Calédonie et à ses provinces par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 et à la Polynésie française par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ne permet plus à l'Etat d'intervenir dans ces deux collectivités en matière de logement, de construction, d'habitation, d'urbanisme et de droit civil, ce qui interdit toute possibilité d'extension des dispositions du projet de loi dans ces deux collectivités. Tel n'est pas le cas pour les Terres australes et antarctique françaises et, pour certaines des dispositions du projet de loi, pour Wallis-et-Futuna. Cependant, la non-application dans ces collectivités des textes modifiés par le projet de loi rend impossible ou inutile d'éventuelles extensions.

Pour Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et par le principe de l'identité législative, les dispositions du présent article ne sont pas applicables en ce qu'elles interviennent dans les compétences dévolues à ces collectivités en matière d'urbanisme, de construction, d'habitation et de logement (cf. articles LO 6 214-3, LO 6 314-3 et LO 6 414-1 du code général des collectivités territoriales).

### **5.2.3. Textes d'application**

Le présent article ne nécessite aucun texte d'application.

## **Article 14 – Faciliter les procédures en matière d’urbanisme et d’environnement pour la réalisation d’opérations d’aménagement stratégiques pour le logement**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

##### *Les opérations d’intérêt national (OIN)*

L’opération d’intérêt national (OIN) est une opération d’aménagement qui répond à des enjeux d’une importance telle qu’elle nécessite une mobilisation de la collectivité nationale et l’engagement de l’Etat à y consacrer des moyens particuliers (article L. 102-12 du code de l’urbanisme).

La qualification d’OIN relève d’un décret en Conseil d’Etat. Elle intervient après consultation de l’établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre compétent en matière d’opérations d’aménagement (ou la métropole de Lyon, si elle est concernée), et des commune(s), département(s) et région(s) dont le territoire est concerné en tout ou partie par périmètre de cette opération.

Dans son périmètre d’application défini par le décret en Conseil d’Etat, l’OIN repose sur la mobilisation potentielle de plusieurs outils spécifiques<sup>105</sup>, comme la compétence de l’Etat pour la création des zones d’aménagement concerté (ZAC) ou, en matière d’autorisation d’urbanisme<sup>106</sup>, le recours au permis d’innover qui permet de déroger à certaines règles sous certaines conditions, au sursis à statuer ou encore à une convention de projet urbain partenarial (PUP) pour financer certains équipements.

L’Etat veille également à ce que les documents de planification urbaine et stratégique applicables dans le périmètre de l’OIN permettent (ou tout du moins n’empêchent pas) la réalisation de cette opération d’intérêt national. A ce titre, l’OIN s’impose notamment au

---

<sup>105</sup> Article L. 102-13 du code de l’urbanisme.

<sup>106</sup> Il y a néanmoins une exception à l’article L. 102-14 du code de l’urbanisme : « Par dérogation au 5° de l’article L. 102-13, la compétence pour délivrer le permis de construire, d’aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l’objet d’une déclaration préalable peut s’exercer dans les conditions prévues à l’article L. 422-1 dans des secteurs particuliers et pour une période déterminée lorsque le stade de réalisation de l’aménagement ou la zone concernée ne justifie pas l’intervention de l’Etat.

Cette possibilité est ouverte par le décret en Conseil d’Etat conférant la qualité d’opération d’intérêt national prévu à l’article L. 102-12 ou, pour les opérations d’intérêt national existant à la date de publication de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique, par un décret en Conseil d’Etat.

Les secteurs sont délimités, pendant la durée de l’opération d’intérêt national, par un arrêté du ministre chargé de l’urbanisme qui fixe la période pendant laquelle cette dérogation est applicable. »

schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF), au schéma d'aménagement régional (SAR), au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et au plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC).

Des dispositions spécifiques sont prévues pour certaines opérations d'intérêt national, entre autres pour les opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD) qualifiées d'OIN.

Les OIN sont listées à l'article R. 102-3 du code de l'urbanisme. Il en existe vingt-quatre.

Un grand nombre d'OIN porte sur des enjeux de réalisation de logements et notamment *via* l'intervention d'un établissement public d'aménagement<sup>107</sup> (EPA) tel que prévu aux articles L. 321-14 et suivants du code de l'urbanisme.

Le dispositif OIN a pleinement démontré son efficacité pour porter des projets stratégiques pour le développement économique et le rayonnement international de la France : aménagement de Val d'Europe Agglomération autour d'EuroDisney ; pôle scientifique et technologique du Plateau de Saclay ; accueil des Jeux olympiques et paralympiques (création de la SOLIDEO, qui est aménageur pour une partie des ouvrages olympiques des Jeux de 2024 et, par ailleurs, supervise et finance l'ensemble de ceux-ci).

Une modernisation des OIN a été opérée par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). Il s'agissait, notamment, d'adapter la procédure d'OIN afin de lui conférer des effets plus forts (périmètre de l'opération d'intérêt national valant zone d'aménagement différé), tout en lui donnant plus de souplesse (possibilité de définir des secteurs dans lesquels la compétence pour délivrer les autorisations d'urbanisme s'exerce dans les conditions de droit commun, de telle sorte que l'État n'est pas nécessairement l'autorité compétente).

#### *Les opérations de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD)*

Pour répondre aux enjeux de requalification ou de réhabilitation du bâti existant et plus particulièrement intervenir sur les copropriétés dégradées et en difficulté, il existe à différents niveaux des dispositifs opérationnels qui mobilisent l'Etat, des collectivités territoriales, leurs groupements et des opérateurs publics ou privés.

L'opération de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD) concourt précisément à lutter contre les logements indignes et la dégradation des immeubles en copropriété (article L. 741-1 du code de la construction et de l'habitation). La loi ALUR<sup>108</sup> a créé ce nouvel outil pour faire face aux difficultés rencontrées par certaines copropriétés qui vont bien au-delà d'un simple dysfonctionnement de la gestion. Ces opérations offrent un cadre contractuel ensemble et intégrateur nécessaire pour traiter de façon coordonnée l'ensemble des difficultés observées

---

<sup>107</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/etablisements-publics-damenagement-epa>.

<sup>108</sup> [Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.](#)

(dysfonctionnements internes de la copropriété, problèmes urbains, sociaux ou liés au marché de l'habitat) en utilisant un large éventail d'outils, non plus uniquement à l'échelle d'une copropriété mais à l'échelle d'un quartier.

Les ORCOD dites de droit commun peuvent être mises en place par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements. Elles sont menées sur un périmètre défini par cette collectivité ou ce groupement dans le cadre d'un projet urbain et social pour le territoire concerné ou d'une politique locale de l'habitat.

Chaque opération fait l'objet d'une convention entre personnes publiques, dont, le cas échéant, l'opérateur chargé de la mise en œuvre est signataire. Cette convention mobilise plusieurs outils :

- Un dispositif d'intervention immobilière et foncière, incluant des actions d'acquisition, de travaux et de portage de lots de copropriété ;
- Un plan de relogement et d'accompagnement social des occupants ;
- La mobilisation des dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne ;
- La mise en œuvre des actions prévues dans le cadre d'une opération programmée pour l'amélioration de l'habitat (OPAH) ;
- Le cas échéant, la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde prévu pour répondre à des difficultés exceptionnelles de logement, ainsi que la procédure d'administration provisoire renforcée prévue pour les copropriétés en difficulté ;
- La mise en œuvre d'actions ou d'opérations d'aménagement intégrant les objectifs de l'ORCOD.

Il existe à ce jour quatre ORCOD dites de droit commun (qui ne sont pas déclarées d'intérêt national) contractualisées (Metz, Saint Etienne du Rouvray, Sarcelles et Argenteuil) et trois à l'étude (Marseille, Vaulx-en-Velin et Montpellier).

La mise en œuvre des actions d'accompagnement classiques (OPAH, plan de sauvegarde) sont également possibles et constituent alors un volet spécifique intégré à l'ORCOD pour cibler les efforts sur les immeubles les plus en difficulté du périmètre.

De nombreux autres outils sont par ailleurs mobilisables lorsque l'ORCOD est qualifiée d'opération d'intérêt national (OIN), en application des dispositions de l'article L. 741-2 du code de la construction et de l'habitation. La conduite d'une ORCOD-IN peut être confiée à un établissement public foncier (EPF) de l'Etat. Cette déclaration d'intérêt national permet en particulier l'intervention d'un établissement public foncier d'Etat qui est chargé de la conduite de l'opération et peut mobiliser à cet effet la ressource fiscale qui lui est affectée, la taxe spéciale d'équipement, dans la limite de 5€ par habitant. Des moyens renforcés sont également mobilisés par l'Etat dans le cadre de ces opérations (renfort des agences régionales de santé pour lutter contre l'insalubrité, renfort du tribunal de grande instance). Il existe actuellement cinq ORCOD

d'intérêt national, dont quatre en Ile-de-France (Grigny, Clichy-sous-Bois, Mantes-La-Jolie, Villepinte) et une à Nîmes (Occitanie).

Pour cette qualification, la procédure de consultation prévue à l'article L. 741-2 n'est pas aussi complète que celle de l'article L. 102-12 du code de l'urbanisme, tant quant aux acteurs concernés qu'aux délais prévus.

#### *La procédure de participation du public*

Parmi les procédures de participation du public listées au code de l'environnement (article L. 123-1-A du code de l'environnement), il est prévu une forme de participation par voie électronique (article L. 123-19 du code de l'environnement). Certains projets, plans et programmes, notamment ceux soumis à évaluation environnementale et exemptés d'enquête publique, sont soumis à cette procédure dématérialisée. Ils doivent faire l'objet d'une consultation par voie électronique, d'une durée de trente jours dont les modalités sont notamment prévues à l'article L. 123-19 du code de l'environnement. À la différence de l'enquête publique, il n'y a pas de commissaire enquêteur ou de commission d'enquête.

Plusieurs modalités permettent une bonne information et un accès du public par d'autres canaux que la seule mise en ligne, comme les mesures de publication et d'affichage prévues (article R. 123-46-1 du code de l'environnement). Le public peut ainsi demander une communication du dossier sur support papier (article D. 123-46-2 du code de l'environnement). L'autorité compétente peut également prévoir d'autres modalités de consultation du dossier. Toute personne doit ainsi conserver la possibilité de déposer des propositions et observations, afin de s'exprimer sur le projet et que les avis soient pris en compte.

Cette procédure trouve à s'appliquer dans d'autres cas, notamment pour :

- Un projet de création d'unités touristiques nouvelles soumis à autorisation (article L. 122-22 du code de l'urbanisme) ;
- La mise à disposition de la synthèse du contenu d'un projet de document stratégique de façade (article L. 219-3 du code de l'environnement) ;
- Un projet de modification de schéma d'aménagement et de gestion des eaux (article L. 212-7 du code de l'environnement) ;
- Certains projets de travaux ou d'aménagements soumis à permis de construire ou à permis d'aménager pour lesquels a été organisée une consultation facultative (article L. 300-2 du code de l'urbanisme). Il est précisé que les projets concernés, devant faire l'objet d'une évaluation environnementale, ne sont pas soumis à enquête publique (mentionnée à l'article L. 123-1 du code de l'environnement) mais à une procédure de participation du public par voie dématérialisée telle que prévue au code de l'environnement.

Compte tenu des spécificités, notamment des délais de livraison, cette procédure a également été retenue pour les décisions ayant une incidence sur l'environnement nécessaires à la préparation, à l'organisation ou au déroulement des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024

(article 9 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024). Des modalités particulières sont prévues, comme pour la synthèse des observations et propositions déposées par le public et le rôle de garants nommés par la Commission nationale du débat public (CNDP). Cette synthèse reprend les réponses et, le cas échéant, les évolutions proposées pour en tenir compte. L'article 9 de la loi n° 2018-202 précitée prévoit aussi une participation du public par voie électronique (PPVE) unique si la réalisation d'un projet, plan ou programme est soumise à plusieurs PPVE ou pour des PPVE concernant plusieurs projets, plans ou programmes. Cette procédure n'est en revanche pas applicable pour l'enquête préalable à une déclaration d'utilité publique au titre du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (article L. 110-1).

La dématérialisation de la participation du public avait aussi fait l'objet d'une expérimentation au titre de l'article 56 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC). Il s'agit d'une expérimentation pour une durée de trois ans d'une procédure de participation du public par voie électronique (PPVE) en remplacement de l'enquête publique prévue dans le cadre de la procédure de délivrance d'autorisation environnementale ayant donné lieu à une concertation préalable avec garant en application des articles L. 121-16 et L. 121-16-1 du code de l'environnement.

Le décret n° 2018-1217 du 24 décembre 2018 permet la mise en œuvre de cette expérimentation pour trois ans dans les régions de Bretagne et des Hauts-de-France pour les projets d'installations classés pour la protection de l'environnement (ICPE) et d'installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA).

L'article 44 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) a pérennisé l'expérimentation, l'enquête publique devenant l'exception.

Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, l'article 12 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 dite « Délais » a également permis une dérogation particulière à la suspension des délais, pour les enquêtes publiques qui, par décision de l'autorité compétente pour l'organiser, pouvaient reprendre ou être lancées par une voie totalement dématérialisée, pour la réalisation de projets d'intérêt national et urgents pour lesquels le retard était « *susceptible d'entraîner des conséquences difficilement réparables* ». Elle pouvait être conduite uniquement par des moyens électroniques dématérialisés et le public en était informé « *par tout moyen compatible avec l'état d'urgence sanitaire de la décision prise* ».

L'article 258 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite 3DS, a permis qu'à titre expérimental, pour une durée de trois ans à compter de sa promulgation, pour tout plan, toute opération d'aménagement ou tout projet de construction situé dans les périmètres de l'opération d'intérêt national de Guyane, l'obligation de réaliser une enquête publique au titre du code de l'environnement soit remplacée par la procédure de participation du public mentionnée à l'article L. 123-19 du code de

l'environnement. Le représentant de l'Etat en Guyane peut décider d'organiser une enquête publique s'il estime que la situation le justifie.

Par ailleurs, il convient de rappeler qu'une nouvelle procédure *ad hoc* de consultation du public soumis à autorisation environnementale a été créée par la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte. Les modalités de consultation du public pour des projets soumis à autorisation environnementale ont été adaptées, notamment afin de paralléliser les procédures d'instruction des services et de l'autorité environnementale, d'une part, et de participation du public, d'autre part, et de prendre en compte l'avis du public plus tôt dans le déroulement de la procédure, dès la recevabilité du dossier de demande d'autorisation environnementale. Cette nouvelle procédure, en grande partie dématérialisée, reprend notamment les modalités relatives à la PPVE mais est menée par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête.

#### *La prise de possession anticipée*

Les articles L. 522-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (CECUP) prévoient la possibilité de recourir à une procédure de prise de possession d'extrême urgence en matière de travaux intéressant la défense nationale et de travaux de voirie ou d'équipement d'envergure nationale risquant des retards liés à la prise de possession des biens par l'entité expropriante.

Cette procédure d'extrême urgence déroge à la procédure d'expropriation de droit commun sur un point fondamental : l'envoi de l'expropriant en possession du bien exproprié.

Dans le cadre de la procédure normale, l'envoi en possession n'intervient que si le transfert de propriété a été ordonné par le juge de l'expropriation et n'a lieu que sous réserve que l'expropriant procède au versement des indemnités d'expropriation ou, dans certains cas, à leur consignation.

En revanche, dans le cadre de la procédure d'extrême urgence, l'envoi en possession est prononcé par décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat et n'est subordonné qu'au paiement d'une indemnité provisionnelle.

L'article L. 522-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit ainsi que : « Lorsque l'exécution des travaux de construction d'autoroutes, de routes express, de routes nationales ou de sections nouvelles de routes nationales, de voies de chemins de fer, de voies de tramways ou de transport en commun en site propre et d'oléoducs régulièrement déclarés d'utilité publique risque d'être retardée par des difficultés tenant à la prise de possession d'un ou de plusieurs terrains non bâtis, situés dans les emprises de l'ouvrage, un décret pris sur l'avis conforme du Conseil d'Etat peut, à titre exceptionnel, en autoriser la prise de possession. »

L'administration doit soumettre au Conseil d'Etat un projet motivé accompagné d'un plan parcellaire indiquant les communes où sont situés les terrains qu'elle se propose d'exproprier et la description générale des ouvrages projetés. Dans les vingt-quatre heures de la réception du décret autorisant la prise de possession, le préfet prend les arrêtés permettant une occupation temporaire, sur le fondement et dans les limites fixées par les articles 1<sup>er</sup>, 4, 5 et 7 de la loi du

29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution de travaux publics.

Dans les dix jours suivant l'affichage de l'arrêté, un état des lieux est dressé en présence du maire. À défaut d'accord amiable concernant l'état des lieux, le tribunal administratif peut être saisi pour désignation d'un expert.

La prise de possession donne lieu au versement ou à la consignation d'indemnités provisionnelles, d'un montant égal à l'évaluation de la direction de l'immobilier de l'Etat (article L. 522-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) ou à l'offre de l'expropriant si elle est plus élevée.

L'administration doit poursuivre la procédure d'expropriation dans le mois qui suit la prise possession.

L'exproprié peut également solliciter du juge de l'expropriation une indemnité spéciale pour compenser le préjudice causé par la rapidité de la procédure.

En vue de permettre la prise de possession des biens tout en assurant le respect des droits des occupants, le législateur a prévu que l'administration a la charge d'assurer le relogement des locataires et occupants d'immeubles bâtis expropriés.

Le droit au relogement en cas d'expropriation est institué par l'article L. 423-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Son régime se combine aux dispositions du code de l'urbanisme en matière de relogement (articles L. 314-1 et suivants).

La notion d'occupant est définie de manière très large, puisque sont concernées toutes les personnes pouvant faire valoir un titre ou un droit d'occupation sur le local dont elles sont évincées, ainsi que l'occupant de bonne foi.

L'obligation de relogement définitif est strictement encadrée et définie à l'article L. 314-2 du code de l'urbanisme qui prévoit qu'il doit être fait à chaque occupant au moins deux propositions de relogement.

En matière d'expropriation, l'article L. 423-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique dispose que *« s'il est tenu à une obligation de relogement, l'expropriant en est valablement libéré par l'offre aux intéressés d'un local correspondant à leurs besoins et n'excédant pas les normes relatives aux habitations à loyer modéré. »* De plus, le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique soumet le contentieux du relogement en expropriation à la procédure dérogatoire prévue devant la juridiction de l'expropriation, et non devant le juge civil de droit commun (article L. 423-3). La loi accorde donc des facilités dérogatoires, en matière de relogement des expropriés et occupants d'immeubles expropriés.

Dans tous les cas, le local proposé doit satisfaire aux besoins personnels et familiaux de l'occupant. Ces besoins sont appréciés principalement en fonction de la composition de la famille de l'occupant et, le cas échéant, de ses besoins professionnels.

Enfin, la situation géographique du local proposé doit être examinée car celui-ci doit se situer à proximité du local dont l'occupant est évincé en vertu de l'article 13 *bis* de la loi n°48-1360 du 1<sup>er</sup> septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et des locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement.

Les dispositions de l'article L. 314-7 du code de l'urbanisme, auxquelles le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ne déroge pas, prévoient que toute offre de relogement doit être notifiée à la personne concernée au moins six mois à l'avance. L'occupant dispose alors d'un délai de deux mois pour faire connaître son acceptation ou son refus. En cas de silence, il est considéré avoir accepté l'offre de relogement.

S'agissant de la possibilité pour l'opérateur de pénétrer dans les lieux, suite à la prise de possession anticipée, le code de l'expropriation impose de se conformer aux exigences des articles 1<sup>er</sup>, 4, 5 et 7 de [la loi du 29 décembre 1892](#) relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics (article L. 521-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique).

A l'origine, le droit de recourir à la procédure d'extrême urgence n'était possible que pour les travaux intéressant la défense nationale, sur des terrains non bâtis.

La question du relogement des occupants ne se posait donc pas, en l'absence de constructions habitables sur les terrains concernés.

Il a été étendu, à titre temporaire, sur des terrains bâtis et non bâtis, à certaines opérations spécifiques d'intérêt national :

- la réalisation des aménagements nécessaires à la tenue des jeux olympiques de Grenoble (loi n° 65-496 du 29 juin 1965) ;
- la construction de la première ligne expérimentale d'aérotrain (loi n° 66-1065 du 31 décembre 1966) ;
- l'organisation des jeux olympiques d'hiver à Albertville (loi n° 87-1132 du 31 décembre 1987) ;
- la réalisation du stade de France à Saint-Denis (loi n° 93-1435 du 31 décembre 1993) ;
- la réalisation d'un itinéraire à grand gabarit entre le port de Bordeaux et Toulouse pour l'acheminement des pièces du fuselage de l'airbus A 380 (loi n° 2001-454 du 29 mai 2001) ;
- des opérations de construction ou d'extension d'établissements pénitentiaires (loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002) ;
- l'itinéraire routier destiné à desservir le projet international de réacteur expérimental de fusion thermonucléaire ITEC (loi n° 2006-450 du 18 avril 2006) ;
- l'exécution des travaux des projets d'infrastructures du réseau de transport public du Grand Paris et, concomitamment, le projet de débranchement du tramway Aulnay-Bondy vers Clichy-Montfermeil (lois n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand

Paris et n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dit « Grenelle II ») ;

- la réalisation d'une infrastructure ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle (ordonnance n° 2016-157 du 18 février 2016) ;
- la réalisation du village olympique et paralympique, du pôle des médias et des ouvrages nécessaires aux compétitions des jeux Olympiques et paralympiques de 2024 (loi n° 2018-202 du 26 mars 2018) ;
- des opérations de construction ou d'extension d'établissements pénitentiaires (loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice),
- en dernier lieu, les opérations de réalisation d'un réacteur électronucléaire (art.15 loi n°2023-491 du 22 juin 2023 accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires).

Enfin, la faculté de prise de possession anticipée a été ouverte à titre permanent par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 dite « loi ELAN » s'agissant d'immeubles dégradés situés dans le périmètre d'une opération de requalification des copropriétés dégradées, par décret en Conseil d'Etat, lorsqu'il existe des risques sérieux pour la sécurité des occupants et qu'un projet de relogement a été établi. Ces dispositions pérennes ont été codifiées au 2<sup>nd</sup> alinéa de l'article L. 522-1 nouveau du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

#### *La procédure intégrée pour l'évolution de documents de planification et d'urbanisme*

La mise en œuvre de projets nécessaires à une OIN ou une ORCOD(IN) peut nécessiter la mise en compatibilité de différents plans ou programmes, comme les documents de planification régionale<sup>109</sup> et des documents locaux d'urbanisme : schéma de cohérence territoriale (SCoT), plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un document en tenant lieu. La nécessité de cette mise en compatibilité sera d'autant plus certaine lorsqu'il s'agit d'un projet essentiel à une OIN, du fait de son ampleur et de sa complexité.

Plusieurs procédures permettant l'évolution des documents de planification régionale et des documents d'urbanisme sont déjà prévues par le code de l'urbanisme :

- La **procédure d'évolution** conduite par la collectivité compétente en matière d'aménagement ou d'urbanisme. Compte tenu de l'ampleur des projets concernés, une évolution des orientations des documents de planification régionale (schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire – SRADDET ; schéma d'aménagement régional – SAR – en outre-mer ; schéma directeur de la région Ile-de-France – SDRIF ; plan d'aménagement et de développement durable de la Corse – PADDUC) et des documents d'urbanisme (schéma de cohérence territoriale, plan local

---

<sup>109</sup> Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF), plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC), schéma d'aménagement régional (SAR).

d'urbanisme ou carte communale) serait indispensable et nécessiterait de réviser<sup>110</sup> ces documents.

- La **procédure de déclaration**<sup>111</sup> de projet, permet une adaptation simultanée du document d'urbanisme et de la procédure de déclaration d'utilité publique du projet. Plus rapide qu'une révision, elle ne peut cependant être mise en œuvre par l'Etat lorsqu'elle a pour effet de porter atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement stratégique du SCoT ou, en son absence, du projet d'aménagement et de développement durables du PLU.
  
- La **qualification de projet d'intérêt général (PIG)**, prononcée par l'Etat<sup>112</sup>, peut concerner tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique. Ces projets peuvent être qualifiés de PIG à la double condition, d'une part, que le projet soit notamment destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement ou au fonctionnement d'un service public et, d'autre part, qu'il ait fait l'objet soit d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, et mise à la disposition du public, soit d'une inscription dans un des documents de planification prévus par les lois et règlements approuvée par l'autorité compétente et ayant fait l'objet d'une publication. Dès que la qualification de PIG est prononcée, la collectivité compétente a l'obligation de mettre son document d'urbanisme en compatibilité avec ce PIG. A défaut d'y procéder dans un délai de six mois, le représentant de l'Etat peut y procéder d'office. L'objet du PIG se limite ainsi à la qualification juridique d'un projet. Ce n'est qu'au travers de l'évolution des documents d'urbanisme que le PIG produira des effets juridiques sur l'utilisation des sols. Les dispositions relatives à la mise en compatibilité d'un document d'urbanisme avec un PIG<sup>113</sup> prévoient, depuis l'ordonnance<sup>114</sup> du 17 juin 2020 dite « Hiérarchie des normes » pour les documents d'urbanisme entrant dans son champ d'application c'est-à-dire les documents d'urbanisme dont l'élaboration ou la révision est engagée à compter du 1<sup>er</sup> avril 2021, le recours à une procédure de modification simplifiée avec enquête publique. Les documents d'urbanisme élaborés antérieurement ou n'ayant pas encore engagé une révision à la date du 1<sup>er</sup> avril 2021 restent soumis à une procédure de révision ou de modification, suivie d'une enquête publique.

---

<sup>110</sup> [Articles L. 143-29 et s. du code de l'urbanisme](#) pour le SCoT, [articles L. 153-31 et suivants du code de l'urbanisme](#) pour le PLU, [article L. 163-8 du code de l'urbanisme](#) pour la carte communale.

<sup>111</sup> [Article L. 300-6 du code de l'urbanisme](#) pour la déclaration de projet, [articles L. 143-44 et suivants du code de l'urbanisme](#) pour la mise en compatibilité du SCoT, [articles L. 153-54 et suivants du code de l'urbanisme](#) pour la mise en compatibilité du PLU.

<sup>112</sup> [Article L. 102-1 du code de l'urbanisme](#).

<sup>113</sup> [Article L. 153-49 et suivants du code de l'urbanisme](#).

<sup>114</sup> [Ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes](#).

- La **procédure intégrée**<sup>115</sup> permet également la mise en compatibilité simultanée de documents d'urbanisme et de documents sectoriels ou de planification régionale, avec un projet immobilier de création ou de d'extension de locaux d'activités économiques. Elle est susceptible d'aboutir plus rapidement qu'une procédure de révision et peut être mise en œuvre par l'Etat, qu'importe l'impact du projet sur le SCoT ou le PLU. De plus, l'octroi du permis de construire est aussi accéléré, puisque la demande d'autorisation d'urbanisme peut être déposée dès l'engagement de la procédure<sup>116</sup>.

Si les opérations d'intérêt national doivent nécessairement être prises en compte par plusieurs documents de planification (comme par exemple les SRADDET<sup>117</sup>), les projets qui sont réalisés dans son périmètre, et qui contribuent directement à ses objectifs, ne sont pas inclus en tant que tels dans le cadre de la procédure intégrée prévue à l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme. Les ORCOD ne sont pas non plus visées, alors que cette procédure peut leur être utile. Elle est déjà prévue notamment pour les opérations de revitalisation des territoires (PIORT) et les grandes opérations d'urbanisme (PIGOU).

## 1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Globalement, compte tenu des cadres opérationnels visés par la mesure, il convient de rappeler que la conduite par l'Etat en lien avec les collectivités territoriales d'opérations d'aménagement et d'urbanisme, en disposant de moyens exceptionnels établis en ce sens, veille au respect du principe de libre administration consacré par l'article 72 alinéa 3 de la Constitution.

### *Sur la participation du public*

La Charte de l'environnement, intégrée au préambule de la Constitution de 1958 depuis la révision constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005, dispose dans son article 1<sup>er</sup> que « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » et dans son article 6 que « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. »

Le principe de participation du public figure parmi les principes du droit de l'environnement depuis la loi du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement<sup>118</sup> et figure au niveau constitutionnel sous la forme d'un « droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement », à l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004. En effet, ce dernier dispose que : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à

---

<sup>115</sup> [Article L. 300-6-1](#) du code de l'urbanisme.

<sup>116</sup> [Articles R. 300-16](#), [R. 423-21](#) et [R\\* 423-22](#) du code de l'urbanisme.

<sup>117</sup> [Article L. 4251-2](#), 3<sup>o</sup>, a). du code général des collectivités territoriales.

<sup>118</sup> [Loi n° 95-101](#) du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

L'application du principe de l'article 7 de la Charte de l'environnement est prévue notamment par les articles L. 123-19-1 et suivants du code de l'environnement. Ces articles prévoient explicitement qu'ils ne sont applicables que lorsqu'une procédure particulière organisant la participation du public à l'élaboration de décision ayant une incidence sur l'environnement n'est pas prévue par d'autres dispositions législatives. Le Conseil constitutionnel a précisé que ne relèvent du pouvoir réglementaire que les mesures d'application des conditions et limites fixées par le législateur<sup>119</sup>.

Par ailleurs, le Conseil a censuré une disposition qui prévoyait le principe même d'une participation du public mais dont le législateur n'avait en revanche pas précisé les conditions et les limites dans lesquelles devaient s'exercer ce droit<sup>120</sup>.

Les principes de la Convention d'Aarhus se retrouvent, de surcroît, dans cette Charte.

#### *Sur la prise de possession anticipée*

S'appuyant sur les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le Conseil constitutionnel a reconnu la pleine valeur constitutionnelle du droit de propriété<sup>121</sup>. Le droit de propriété figure, de même que la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression, « *au nombre des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique* ». Les atteintes et limitations à ce droit doivent être justifiées par une nécessité publique conformément aux dispositions de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, soit par un intérêt général suffisant et proportionnées à l'objectif d'intérêt général poursuivi<sup>122</sup>.

Tout dispositif mis en place avec un risque d'atteinte doit poursuivre un but d'intérêt général, ce qui est le cas quand il tend à la maîtrise de l'occupation des sols et du développement urbain<sup>123</sup> et, par exemple, qu'il poursuit un but de protection de l'environnement, objectif à valeur constitutionnelle<sup>124</sup>. Le Conseil constitutionnel est attentif à accorder une protection du droit de propriété, si ce n'est identique, du moins équivalente à celle du standard de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH).

---

<sup>119</sup> Décision n° 2008-564 DC, 19 juin 2008.

<sup>120</sup> Décision n° 2014-395 QPC du 7 mai 2014.

<sup>121</sup> Cons. Const. 16 janvier 1982, [n° 81-132 DC](#), loi de nationalisation.

<sup>122</sup> V. par exemple décision n° 2011-177 QPC du 7 octobre 2011 point 2 ; v. aussi décision n° 2019-830 QPC du 12 mars 2020 point 5.

<sup>123</sup> V. décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 point 15 ; v. aussi décision n° 2011-177 QPC précitée point 5.

<sup>124</sup> V. n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, point 4.

En matière de maîtrise foncière publique, l'intervention publique doit également être observée au regard de la liberté d'entreprendre et de la liberté contractuelle garanties par la Constitution. La liberté d'entreprendre et la liberté contractuelle découlent de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Le Conseil constitutionnel a énoncé en 2012 que le législateur peut y apporter des limitations « liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi »<sup>125</sup>.

L'extension progressive du recours à la prise de possession anticipée a été accompagnée et encadrée par le Conseil constitutionnel. Il a précisé que la prise de possession sous seule condition d'octroi d'une provision représentative de l'indemnité due n'est pas incompatible avec le respect des droits en présence et que les trois grandes conditions de constitutionnalité sont les suivantes :

1. Un tel mécanisme doit répondre à des motifs impérieux d'intérêt général et garantir les droits des propriétaires intéressés<sup>126</sup>. Ont notamment été considérés comme des motifs impérieux d'intérêt général, susceptibles de motiver une dérogation au principe d'indemnisation préalable de l'exproprié :
  - la nécessité de prendre possession d'immeubles ayant fait l'objet d'une déclaration d'insalubrité à titre irrémédiable ou d'un arrêté de péril assorti d'une ordonnance de démolition ou d'une interdiction définitive d'habiter, en application des dispositions de la loi « Vivien » du 10 juillet 1970<sup>127</sup> ;
  - de façon plus large, la prise de possession immédiate pour la réalisation de grands ouvrages publics d'intérêt national selon la procédure déterminée aux articles L. 522-1 et L. 522-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique<sup>128</sup>.
  
2. Le Conseil constitutionnel est attentif à ce que le champ d'application du dispositif soit « étroitement circonscrit ». Au titre de la délimitation du champ d'application de la mesure, le Conseil souligne notamment que « le texte de l'article L. 522-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ne peut être invoqué que lorsqu'apparaissent des difficultés bien localisées susceptibles de retarder l'exécution des travaux et que la procédure normale est déjà largement avancée ».

---

<sup>125</sup> V. décision n° 2012-242 QPC du 14 mai 2012.

<sup>126</sup> V. décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles.

<sup>127</sup> V. décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, SARL L'Office centrale d'accès au logement.

<sup>128</sup> V. décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989 précitée.

3. Enfin, des garanties effectives au profit des propriétaires concernés doivent être assurées. Il appartient au seul juge de l'expropriation de fixer le montant de l'indemnité définitive et ce en réparation de l'intégralité du préjudice subi, particulièrement celui résultant le cas échéant de la rapidité de la procédure<sup>129</sup>.

### 1.3. CADRE CONVENTIONNEL

#### *Sur la participation du public*

L'accès à l'information et la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement ont largement été encouragés par le droit international. La Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 1992<sup>130</sup>, la convention d'Aarhus de 1998<sup>131</sup>, dont l'article 6 prévoit notamment le principe de participation du public aux décisions relatives à des activités listées pouvant porter atteinte à l'environnement, ou les directives n° 2003/35 (concernant la participation du public et modifiant notamment la directive 85/337/CEE) et n° 2003/4/CE (concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement)<sup>132</sup> ont contribué à développer la démocratie environnementale en droit interne.

S'agissant de l'évaluation environnementale, les règles en droit interne sont issues de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, modifiée par la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014. Cette directive est venue abroger la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Elle comprend notamment, à l'article 6, des dispositions relatives à la participation du public, encadrant en particulier les informations qui doivent être notifiées au public, ainsi que la possibilité pour ce dernier de participer au processus décisionnel, en formulant des observations et des avis à l'autorité compétente et la durée minimale de cette participation.

En ce qui concerne les plans et programmes, la directive n° 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001<sup>133</sup> prévoit dans son article 6 la mise à disposition d'informations

---

<sup>129</sup> V. décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989 précitée.

<sup>130</sup> Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, signée à Rio (Brésil), 9 mai 1992.

<sup>131</sup> Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, Organisation des Nations unies, signée à Aarhus (Danemark), 25 juin 1998.

<sup>132</sup> Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil.

<sup>133</sup> Directive n° 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

au profit du public, mais également de donner à ce dernier la possibilité d'exprimer son avis sur les projets de plan ou programme avant son adoption.

Les dispositions de ces directives sont transposées dans le droit interne dans le titre II du livre Ier du code de l'environnement.

#### *Sur la prise de possession anticipée*

Le droit de propriété est un droit fondamental qui bénéficie aussi de la protection qu'assure aux citoyens la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme<sup>134</sup>.

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CESDH), « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international* ».

En application de cette disposition, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) juge qu'il incombe aux autorités nationales de déterminer ce qui est « d'utilité publique » et de se prononcer sur l'existence d'un problème d'intérêt général justifiant des privations de propriété. Elle estime que les Etats jouissent ici d'une large marge d'appréciation<sup>135</sup>.

L'atteinte au droit de propriété doit, pour être compatible avec l'article 1<sup>er</sup> du Premier Protocole additionnel, se conformer au principe de légalité et poursuivre un but légitime par des moyens présentant un rapport raisonnable de proportionnalité avec le but visé<sup>136</sup>.

Elle considère également que l'obligation d'indemniser les personnes expropriées découle implicitement de ces dispositions<sup>137</sup>. En revanche, le paiement préalable de l'indemnité d'expropriation ne paraît pas être une condition conventionnellement protégée selon l'état de la jurisprudence de la CEDH à ce jour.

#### **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Sans objet.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

---

<sup>134</sup> CEDH, R.P. c/ France, 21 janvier 2010, req. n° 1027/02.

<sup>135</sup> CEDH 22 avril 2002, Lallement c. France, n° 46044/99.

<sup>136</sup> CEDH 5 janvier 2000 Beyeler c. Italie, n° 33202/96, §§ 108-114.

<sup>137</sup> CEDH 8 juillet 1986, Lithgow c. Royaume-Uni, n° 9006/80.

## **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Les OIN et ORCOD(IN) constituent des dispositifs opérationnels qui bénéficient d'ores et déjà d'outils spécifiques, parfois exorbitants du droit commun au vu des enjeux poursuivis. Compte tenu de leur intérêt pour répondre aux objectifs en matière de réalisation de logements (OIN) ou de requalification d'immeubles dégradés (ORCOD), et des mesures prévues pour d'autres grands projets, comme la réalisation des ouvrages des jeux olympiques et paralympiques (JOP) ou pour le réseau de transport public du Grand Paris (RTPGP), il convient de pouvoir sécuriser et même renforcer autant que possible ces opérations, en leur permettant de mobiliser tous les moyens disponibles.

La procédure de prise de possession anticipée en matière d'expropriation n'est pas actuellement mobilisable pour l'ensemble des OIN. Il en est de même pour la procédure de participation du public, notamment par dérogation à l'obligation de réaliser une enquête publique. La procédure intégrée en matière d'urbanisme couvre différents types de projets comme les ORT et les GOU, mais pas les OIN et les ORCOD(IN).

Dès lors qu'il est envisagé de compléter les outils mobilisés en OIN, qui sont prévus au niveau législatif et plus particulièrement de prévoir des mesures en matière de procédure de participation du public et de prise de possession anticipée de biens en matière d'expropriation (et donc au regard des principes tenant au droit de propriété), définies dans la loi, il convient de légiférer.

Par ailleurs, les cas où la procédure de participation du public par voie électronique est utilisée étant déterminés uniquement par la loi, il est nécessaire de disposer d'un véhicule législatif pour en ajouter.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Cet article a pour objectif principal de faciliter des opérations stratégiques et ambitieuses en particulier pour le renouvellement urbain et la réalisation de logements, qui impliquent notamment une mobilisation importante de l'Etat en lien étroit avec les collectivités territoriales. Il est ainsi prévu de pouvoir renforcer le cadre des opérations d'intérêt national (OIN), qui présentent des enjeux majeurs et reposent pour plusieurs d'entre elles sur l'intervention d'un établissement public d'aménagement (EPA). Sur le modèle de ce qui a été permis pour d'autres grandes opérations comme la préparation des Jeux olympiques et paralympiques (JOP) ou la réalisation du réseau de transport public du Grand Paris (RTPGP), les porteurs de projets situés dans le périmètre de l'OIN et contribuant directement à ses objectifs pourront mobiliser deux mesures d'accélération et de simplification : la participation du public par voie électronique (PPVE) et la procédure de prise de possession anticipée en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Par ailleurs, pour ces projets, comme ceux s'inscrivant dans le cadre d'une opération de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD), il pourra être possible d'avoir recours à la procédure intégrée (PI) pour la mise en

compatibilité de plusieurs plans et programmes à la fois, comme cela est déjà permis pour les grandes opérations d'urbanisme (GOU) et les opérations de revitalisation de territoire (ORT).

#### *Participation du public par voie électronique (PPVE)*

L'objectif est de simplifier les procédures de participation tout en veillant au respect des exigences conventionnelles et constitutionnelles dans ce domaine et ce en s'appuyant sur un dispositif d'ores et déjà utilisé pour des projets spécifiques (ex : JOP) : la PPVE.

#### *Prise de possession anticipée en OIN*

Compte tenu des enjeux portés par les OIN, notamment en matière de logements, et des moyens mobilisés, ces opérations doivent s'appuyer sur des dispositifs de maîtrise foncière solides et facilitant la réalisation des projets contribuant à leurs objectifs.

Les acteurs impliqués, en particulier les établissements publics d'aménagement (EPA), ont recours à des procédures d'expropriation afin de disposer d'emprises foncières pour conduire les actions ou opérations d'aménagement au sein de l'OIN.

Dans le cadre de la procédure normale d'expropriation, l'envoi en possession n'intervient que si le transfert de propriété a été ordonné par le juge de l'expropriation et n'a lieu que sous réserve que l'expropriant procède au versement des indemnités d'expropriation ou, dans certains cas, à leur consignation. Or, la fixation des indemnités par le juge peut intervenir dans des délais plus ou moins longs, selon les juridictions concernées.

Pour limiter les retards tenant à la prise de possession des biens expropriés, l'expropriant doit pouvoir recourir à la procédure d'extrême urgence prévue par les articles L. 522-1 à L. 522-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, comme cela a été rendu possible pour d'autres projets d'intérêt national comme les ouvrages des jeux olympiques et paralympiques (JOP) ou le réseau de transport public du grand Paris (RTPGP).

#### *Procédure intégrée pour l'adaptation des documents de planification et d'urbanisme dans le cadre d'une OIN ou d'une ORCOD(IN)*

L'objectif de cette mesure est de permettre pour les projets nécessaires à la réalisation d'une OIN ou d'une ORCOD(IN) la mise en compatibilité d'un ou de plusieurs plans ou programmes ou de certaines servitudes d'utilité publique, dans le cadre d'une procédure unique et de délais resserrés.

Elle permet d'ouvrir cette procédure qui est d'ores et déjà prévue pour d'autres dispositifs opérationnels que sont les grandes opérations d'urbanisme (GOU) ou les opérations de revitalisation de territoire (ORT).

#### *Procédure de consultation préalable pour la reconnaissance d'intérêt national d'une ORCOD*

Les ORCOD peuvent être d'intérêt national (ORCOD-IN) et ainsi être des opérations d'intérêt national (OIN) au sens du code de l'urbanisme. Or, les modalités de consultation de ces OIN

particulières prévues au code de la construction et de l'habitation ne sont pas les mêmes que celles prévues pour les OIN « classiques » et toutes les collectivités concernées ne sont donc pas consultées. L'article a pour objectif de permettre une clarification avec une mise en cohérence des procédures et qu'un délai pour rendre l'avis soit fixé.

### 3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

#### 3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Les procédures visées par cet article ne sont pas nouvelles et sont simplement étendues aux OIN et pour la procédure intégrée aux ORCOD. Il n'a pas été envisagé d'options alternatives consistant notamment à créer de nouveaux dispositifs.

Il a été envisagé de pouvoir renvoyer la procédure de prise de possession anticipée en OIN à la nouvelle procédure mise en place pour les ORCOD(IN) à l'article 11 du présent projet de loi. Mais l'extension prévue pour les OIN porte sur des immeubles bâtis ou non bâtis, qui ne sont pas forcément dégradés dans le premier cas. Au vu des précédents, il convient plutôt de renvoyer au cadre prévu aux articles L. 522-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

#### 3.2. OPTION RETENUE

L'article propose que :

- Lorsqu'un projet situé dans le périmètre d'une OIN et répondant aux objectifs de cette opération, ou toute évolution de plan ou de programme rendue nécessaire pour permettre sa réalisation, doit faire l'objet d'une enquête publique soumise aux prescriptions du chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> du code de l'environnement ou d'une consultation du public prévue à l'article L. 181-10-1 du même code, il peut être procédé par dérogation à ces dispositions à une **participation du public par voie électronique prévue à l'article L. 123-19 du même code**. Il est par ailleurs indiqué que lorsque la réalisation d'un projet ou l'évolution d'un plan ou programme est soumise à l'organisation de plusieurs participations par voie électronique, il peut être procédé à une participation par voie électronique unique, dès lors que les autorités compétentes pour prendre la décision s'accordent sur celle qui sera chargée d'ouvrir et d'organiser cette participation. A défaut d'accord, et sur la demande du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable, le représentant de l'Etat, dès lors qu'il est compétent pour prendre l'une des décisions d'autorisation ou d'approbation envisagées, peut ouvrir et organiser la participation par voie électronique. Dans les mêmes conditions, il peut également être procédé à une participation par voie électronique unique lorsque les participations par voie électronique concernant plusieurs projets ou évolutions de plans ou programmes peuvent être organisées simultanément et que l'organisation d'une telle participation par voie électronique contribue à améliorer l'information et la participation du public. Enfin,

pour permettre la réalisation d'un projet, lorsqu'il est recouru à une déclaration emportant une mise en compatibilité d'un document de planification ou d'urbanisme ou à une procédure intégrée la participation du public par voie électronique doit porter à la fois sur l'intérêt général de l'opération et sur la mise en compatibilité qui en est la conséquence.

Cette évolution est apportée directement dans le code de l'environnement avec un nouvel article dédié, et en parallèle une précision, dans le cadre des exemptions au régime des enquêtes publiques (article L. 123-2 du code de l'environnement et dans la liste des spécificités tenant au périmètre de l'OIN (article L. 102-13 du code de l'urbanisme).

Cependant, cette évolution n'est pas applicable à l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP) mentionnée au second alinéa de l'article L. 110-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, compte tenu de la nature de cette procédure et des enjeux afférents, notamment en matière de propriété en cas d'expropriation.

- Lorsque l'exécution des travaux de projets risque d'être retardée par des difficultés tenant à la prise de possession d'un ou de plusieurs immeubles bâtis ou non bâtis dont l'acquisition est nécessaire à pour une OIN, la procédure prévue aux articles L. 522-1 à L. 522-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique peut être appliquée, dans les conditions prévues par le même code, en vue de **la prise de possession immédiate de ces immeubles par le bénéficiaire de la déclaration d'utilité publique**. Pour les immeubles bâtis à usage d'habitation, un projet de plan de relogement est établi préalablement au décret pris sur l'avis conforme du Conseil d'Etat ;
- **La procédure intégrée prévue à l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme**, permettant l'évolution et la mise en compatibilité de plusieurs plans ou programmes pour la réalisation de projets, soit étendue aux projets nécessaires à la réalisation d'une OIN ou aux actions dans le cadre d'une ORCOD ou ORCOD-IN ;
- **La procédure de consultation préalable à la reconnaissance de l'intérêt national d'une ORCOD**, au sens de l'article L. 741-2 du code de la construction et de l'habitation, soit clarifiée et mise en cohérence avec celle des OIN (ce que sont les ORCOD-IN). Sont ainsi ajoutés aux acteurs déjà mentionnés dans cet article L. 741-2, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière d'opérations d'aménagement et la métropole de Lyon, les départements et les régions dont le territoire est inclus en tout ou partie dans le périmètre de l'opération. Il est également indiqué que les avis interviennent dans un délai de trois mois à compter de la saisine et sont réputés favorables s'ils ne sont pas exprimés à l'expiration de ce délai.

## 4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

### 4.1. IMPACTS JURIDIQUES

#### 4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

La mesure envisagée modifie :

- Les articles L. 102-13 et L. 300-6-1 du code de l'urbanisme ;
- L'article L. 123-2 du code de l'environnement ;
- L'article L. 741-2 du code de la construction et de l'habitation.

La mesure envisagée crée un article L. 123-19-11 au code de l'environnement inséré dans une nouvelle section 5 intitulée « Dispositions particulières aux opérations d'intérêt national ». En conséquence, l'actuel article L. 123-19-11 devient l'article L. 123-19-12 et l'actuelle section 5 devient la section 6.

Elle crée également un article L. 522-1-1 au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

La présente mesure s'appuie sur des dispositions déjà existantes pour les étendre aux seules opérations d'intérêt national (OIN). Elle n'en remet pas en cause les modalités, et ces procédures s'inscrivent en conformité avec les exigences conventionnelles en matière de droit de propriété et de participation du public (cf. 1.3).

Sur la participation du public plus particulièrement, le recours à la PPVE est conforme avec les directives européennes, en particulier la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, modifiée par la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014. Cette directive prévoit notamment que :

- Le public soit consulté en amont et pendant au moins 30 jours ;
- L'avis de l'autorité environnementale soit mis à disposition du public dès qu'il est disponible (ce qui est déjà assuré par ailleurs au niveau législatif) ;
- Le dispositif prévoit un délai raisonnable pour les différentes phases de la procédure.

Ces points sont garantis par l'article L. 123-19 du code de l'environnement.

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

La mesure envisagée doit permettre de faciliter la réalisation d'actions ou d'opérations portant en particulier sur des enjeux de réalisation de logements, de recyclage foncier et de renouvellement urbain. L'ampleur de ces actions ou opérations est significative pour le marché local du logement et plus généralement pour le développement de la collectivité locale concernée. Cette mesure va donc contribuer à la dynamique des territoires, à remédier à des déséquilibres locaux importants des marchés locaux de l'habitat ayant des impacts sociaux

majeurs en termes soit d'accès au logement, soit de mal logement, et au développement économique des territoires concernés.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

La mesure vise à favoriser des actions pouvant mobiliser l'intervention de diverses entreprises. Elle aura un impact positif sur les entreprises, d'une part, en ce qui concerne l'activité directe générée par les études et les travaux des projets, en particulier pour les acteurs du bâtiment et de la construction et, d'autre part, en ce qui concerne la dynamique économique qui sera créée dans les territoires concernés par ces démarches.

La mesure relative à la prise de possession anticipée peut concerner dans certains cas des biens détenus par des entreprises. Elles disposent de l'ensemble des garanties applicables à cette procédure.

#### **4.2.3. Impacts budgétaires**

Cette mesure n'entraîne aucune dépense budgétaire supplémentaire directe.

Cependant, les actions visées, en particulier en matière de prise de possession anticipée de biens, pourront nécessiter que l'État et ses établissements publics partenaires, les collectivités territoriales et leurs groupements et, le cas échéant, d'autres acteurs publics et privés impliqués, prévoient des participations financières pour mettre en œuvre les outils concernés. Ces participations sont néanmoins difficiles à évaluer, car elles dépendent de chaque opération.

Par ailleurs, les mesures permettant de faciliter voire d'accélérer la réalisation de projets, il peut éventuellement en résulter des effets positifs au niveau budgétaire.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Le renforcement de ce dispositif permet d'accompagner certaines collectivités territoriales et leurs groupements, de faciliter ou de poursuivre leur action en matière d'amélioration du cadre de vie, d'aménagement de leur territoire et surtout de répondre plus efficacement aux enjeux liés à l'habitat dégradé, indigne ou dangereux.

Les collectivités territoriales sont par ailleurs représentées dans le cadre de la gouvernance des établissements publics d'aménagement qui interviennent en OIN pour la réalisation de logements et elles sont associées à chaque étape de la réalisation des actions ou opérations d'aménagement conduites sur le périmètre de l'OIN.

### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Il n'y a pas d'impact majeur sur les services administratifs.

Les services de l'Etat et des collectivités seront mobilisés en vue de la mise en œuvre des dispositifs visés, plus particulièrement sur la procédure intégrée et lors du contrôle de légalité exercé pour les services de l'Etat.

Par ailleurs, contrairement à l'enquête publique qui s'appuie sur un commissaire enquêteur pour en établir le bilan (rapport), la PPVE est conduite par l'autorité compétente pour autoriser le projet concerné (avec l'organisation et la synthèse des observations apportées).

Sur la prise de possession anticipée, si la mesure entraîne le versement d'une indemnité provisionnelle aux propriétaires, le juge reste chargé de déterminer l'indemnité définitive. Il n'y a donc pas d'impact sur la charge des tribunaux judiciaires.

#### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

##### **4.5.1. Impacts sur la société**

Cette mesure permet de renforcer et faciliter la réalisation d'opérations stratégiques et d'ampleur pour la réalisation ou la rénovation de logements et donc de répondre directement aux enjeux d'amélioration de l'habitat ou de production de logements, notamment pour des particuliers concernés par des logements dans ces opérations.

Sur la participation du public par voie électronique, si la mesure permet de simplifier les modalités par rapport à l'enquête publique, elle repose sur des garanties (délais, avis, possibilité de consultation de dossier papier, assistance apportée aux personnes en difficulté avec l'informatique au sein des maisons France service, etc.) pour assurer une participation effective du public.

##### **4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Sans objet.

##### **4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes**

Sans objet.

##### **4.5.4. Impacts sur la jeunesse**

Sans objet.

##### **4.5.5. Impacts sur les professions réglementées**

Sans objet.

#### **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

A l'instar d'autres mesures du projet de loi, cette mesure permet de renforcer et faciliter l'intervention en faveur du logement et donc de répondre directement aux enjeux d'accès au logement et d'amélioration de l'habitat.

Concernant plus particulièrement la mesure relative à la prise de possession anticipée, elle est de nature à causer un préjudice particulier aux propriétaires et occupants des immeubles expropriés selon cette procédure, laquelle déroge à un critère essentiel de constitutionnalité de l'expropriation à savoir le paiement préalable de l'indemnité due (article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen).

La conformité de cette dérogation est conditionnée à :

- La poursuite de motifs impérieux d'intérêt général ; au cas présent, l'aboutissement des opérations d'intérêt national (OIN) qui répondent à des enjeux d'une importance telle qu'elle nécessite une mobilisation de la collectivité nationale et à laquelle l'Etat décide par conséquent de consacrer des moyens particuliers ;
- Un champ d'application « étroitement circonscrit » ; au cas présent, aux OIN au nombre de vingt-quatre ;
- Des garanties effectives au profit du propriétaire concerné doivent être assurées ; cet aspect de la législation en vigueur, dont la constitutionnalité a déjà été confirmée, reste intact (la rapidité de la prise de possession fait l'objet d'une indemnisation spécifique).

Par ailleurs, un projet de plan relogement est prévu au préalable.

L'impact sur les particuliers semble donc justifié, circonscrit et assorti de garanties suffisantes.

#### **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

La mesure n'emporte pas en tant que telle d'impacts environnementaux, si ce n'est qu'elle peut contribuer à favoriser certaines actions ou opérations qui contribuent aux démarches de renouvellement urbain et à l'amélioration du cadre de vie et ce en veillant par ailleurs aux enjeux de sobriété foncière.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été obligatoirement soumise au Conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable le 29 novembre 2023.

Selon les termes de l'article R\*361-2 du code de la construction et de l'habitation, la consultation du Conseil national de l'habitat (CNH), n'était pas obligatoire. La disposition envisagée lui a tout de même été soumise pour avis le 30 novembre 2023. Le CNH a émis à cette occasion un avis favorable.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

La disposition entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

La nouvelle disposition est applicable aux OIN et ORCOD déjà existantes et à venir.

Il est prévu une disposition transitoire pour la PPVE, afin qu'elle ne trouve à s'appliquer que pour les procédures de participation du public engagées après la publication de la loi.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à La Réunion.

Les autres collectivités ultramarines disposent de leurs propres codes et règlements en matière d'urbanisme.

Par ailleurs, la mesure n'emporte aucune modification ou adaptation spécifique pour les collectivités ultramarines prévues à l'article 73 de la Constitution.

### **5.2.3. Textes d'application**

La disposition ne requiert aucune mesure d'application.

## CHAPITRE III – MESURES DIVERSES

### **Article 15 – Corrections d’erreurs de rédaction de l’ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020 relative à l’harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations**

#### **1. ÉTAT DES LIEUX**

##### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

La lutte contre l’habitat indigne et dégradé est un enjeu essentiel des politiques nationales de l’habitat privé.

La définition de l’habitat indigne est inscrite dans l’article 1-1 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (modifiée) : « Constituent un habitat indigne les locaux ou les installations utilisés aux fins d’habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l’état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ».

Cette politique publique a fait l’objet de nombreux textes de lois, de réglementations et d’outils pour permettre aux collectivités territoriales et acteurs concernés d’enrayer « toute situation d’habitat portant atteinte et contraire à la dignité humaine », et qui « expose les occupants à des risques manifestes », mais aussi d’en réduire les délais de procédure, sans pénaliser pour autant les occupants, propriétaires et locataires, au regard de leurs droits.

Les dispositions visant à l’amélioration et à une meilleure efficacité de la lutte contre l’habitat indigne datent essentiellement des années 2000 et 2010, même si la première loi relative aux logements insalubres date du 13 avril 1850 et introduit, en droit français, une notion permettant de lutter contre les immeubles dangereux pour la santé dans un domaine au sein duquel, usuellement, seul le code civil intervenait ; l’objectif est alors celui de préserver la santé publique.

Au début du XX<sup>e</sup> siècle, c’est la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique qui va donner une nouvelle impulsion à la lutte contre l’insalubrité des logements, son article 1<sup>er</sup> prévoyant que « dans toute commune, le maire est tenu, afin de protéger la santé publique, de déterminer, après avis du conseil municipal et sous forme d’arrêtés municipaux portant règlement sanitaire : [...] 2° les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances, des voies privées, closes ou non à leurs extrémités, des logements loués en garni et des autres agglomérations quelle qu’en soit la nature, notamment les prescriptions relatives à l’alimentation en eau potable ou à l’évacuation des matières usées ».

Plus tard, la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 prévoit notamment, en son article 14, que « les locataires ou occupants d'un immeuble ne peuvent mettre obstacle aux travaux que le propriétaire se propose d'entreprendre avec l'autorisation préalable du ministre de la construction ou de son délégué et qui ont pour objet d'augmenter la surface habitable, le nombre de logements ou le confort de l'immeuble ou d'améliorer le confort d'un ou de plusieurs logements dudit immeuble, lorsque ces travaux ne rendent pas inhabitable ce qui est nécessaire au logement du locataire ou de l'occupant et de leur famille ».

Par la suite, la loi du 14 décembre 1964 est venue s'inscrire dans un objectif de lutte contre les « bidonvilles » et, en 1971, l'Agence nationale de l'habitat est créée – poursuivant ainsi la mission de l'ancien Fonds national d'amélioration de l'habitat institué en 1945 – et, tout au long des années 1970, l'Etat est fréquemment intervenu dans le domaine du logement, par exemple pour réévaluer les normes d'habitabilité minimales. La loi Vivien de 1970 marque un tournant dans la lutte contre l'habitat insalubre, laquelle prévoit des procédures d'expropriation spéciales aux fins de combattre les « marchands de sommeil ».

La loi du 13 juillet 2006 a renforcé l'obligation de prise en compte effective de l'habitat indigne dans les documents de cadrage et de programmation des politiques locales de l'habitat (programmes locaux de l'habitat) et dans les conventions de délégation des aides à la pierre. Elle a renforcé le rôle et le contenu du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) qui doit désormais explicitement prévoir les modalités de repérage de l'habitat indigne ainsi que les actions territorialisées nécessaires à sa résorption.

La nécessité d'agir contre l'habitat indigne a été, de plus, confortée par les effets de la loi du 5 mars 2007 relative au droit au logement opposable, laquelle prévoit, parmi les personnes prioritaires à l'accès au logement ou à l'hébergement, celles qui occupent des « locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ». Pour mettre en œuvre ce nouveau droit, l'action territorialisée de lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux a été renforcée afin que les responsabilités respectives des propriétaires et des acteurs locaux soient effectivement assurées.

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 a encore renforcé les moyens d'action des autorités publiques pour lutter contre l'habitat indigne, grâce à un ensemble de dispositions techniques qui précise ou renforce des dispositions existantes et en particulier les droits des occupants. Elle organise l'articulation entre la loi relative au droit au logement opposable lié aux situations d'habitat insalubre ou dangereux, et les outils spécifiques de lutte contre l'habitat indigne.

La loi ELAN du 23 novembre 2018 a tout d'abord mis en œuvre le dispositif de la présomption de revenus à l'égard des marchands de sommeil, qui permet de leur appliquer une pression financière significative puisque toute personne condamnée ou poursuivie pour des activités de marchands de sommeil pourra faire l'objet d'une poursuite par l'administration fiscale sur la base d'une présomption des revenus tirés de cette activité. Elle a également renforcé les sanctions pénales qui leur sont applicables systématiquement, sauf décision contraire motivée

du juge (confiscation du bien immobilier ayant servi à commettre l'infraction, interdiction pendant 10 ans d'acheter un bien immobilier autre qu'à des fins personnelles, interdiction pendant 5 ans d'exercer une activité professionnelle ou sociale dès lors que les facilités que procure cette activité ont été sciemment utilisées pour préparer ou commettre l'infraction). En outre, elle généralise et systématisé le dispositif de l'astreinte administrative à l'ensemble des procédures ordinaires de police administrative spéciale de lutte contre l'habitat indigne. Il s'agit d'exercer une pression financière importante sur le propriétaire indélicat pour qu'il réalise les mesures prescrites par l'arrêt de police, et ainsi éviter le passage en exécution d'office par l'autorité administrative. Enfin, elle a également œuvré en matière de repérage des propriétaires indélicats. En effet, le notaire a désormais l'obligation de vérifier, en cas de vente, que l'acquéreur n'a pas fait l'objet d'une condamnation à une peine d'interdiction d'acheter un bien immobilier à usage d'habitation, et d'en informer le maire de la commune. De même, les syndic professionnels doivent désormais signaler au procureur les suspicions d'activité de « marchand de sommeil » au sein des copropriétés dont ils ont la gestion.

L'ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020 relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations, publiée au JORF du 17 septembre 2020, a été prise sur le fondement de l'article 198 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) habilitant le Gouvernement à prendre des mesures pour améliorer et renforcer la lutte contre l'habitat indigne.

L'ordonnance apporte des simplifications importantes aux procédures en créant une nouvelle et unique police administrative spéciale de la sécurité et de la salubrité des immeubles, en remplacement de plus d'une dizaine de procédures existantes relevant de plusieurs codes (code de la santé publique, code de la construction et de l'habitation). Le déroulement procédural est par ailleurs uniformisé qu'il s'agisse d'une procédure engagée par le préfet (pour ce qui relève de la santé des personnes), le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (pour ce qui relève de la sécurité des personnes).

L'ordonnance renforce aussi la capacité des maires à intervenir dans des délais très brefs dans un cadre sécurisé pour l'autorité publique en permettant le recouvrement des frais liés à l'exécution d'office des mesures, mais également pour les occupants en les faisant bénéficier d'un régime de protection adapté.

Enfin, l'ordonnance permet de favoriser l'organisation, au niveau intercommunal, des outils et moyens de lutte contre l'habitat indigne par deux voies : en facilitant le transfert des pouvoirs du maire au président d'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il résulte d'une volonté locale exprimée, et en assouplissant les conditions de délégation des pouvoirs du préfet au président d'établissement public de coopération intercommunale investi dans le champ de la lutte contre l'habitat indigne.

Un important travail de concertation auprès des personnes qualifiées, acteurs de terrain dans le domaine du logement et associations d'élus a permis d'enrichir ce texte de dispositions pragmatiques.

Les dispositions de l'ordonnance et de son décret d'application n°2020-1711 du 24 décembre 2020 sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et sont applicables aux arrêtés de mise en sécurité et de traitement de l'insalubrité notifiés depuis cette date.

Ces arrêtés pris par les maires et le cas échéant par les présidents d'établissement de coopération intercommunale ainsi que par le préfet prescrivent aux propriétaires la réalisation de mesures. En cas d'inaction dans les délais prescrits par l'arrêté, les mesures sont exécutées d'office.

Un des enjeux en matière de lutte contre l'habitat indigne est celui du recouvrement des frais engagés en exécution d'office. Avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance et du décret, l'ancien article R. 511-5 du code de la construction et de l'habitation permettait, en cas d'exécution d'office, de recouvrer auprès du propriétaire les frais correspondant à la rémunération des experts nommés par le tribunal administratif.

Le périmètre des dépenses recouvrables est fixé par l'article L. 511-17 du code de la construction et de l'habitation.

Enfin, l'ordonnance du 16 septembre 2020 a permis de remplacer plus d'une dizaine de procédures de police administrative spéciale utilisées en matière de lutte contre l'habitat indigne par une seule police de la sécurité et de la salubrité des immeubles locaux et installations dont le régime est prévu par les articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation. C'est notamment le cas des procédures prévues jusqu'alors par les articles L. 1331-22 et suivants du code de la santé publique : les infractions pénales étaient propres aux différentes procédures de police administrative spéciale concernées par l'harmonisation et la simplification. Ainsi, le régime des infractions pénales propres aux procédures prévues par les articles L.1331-22 et suivants du code de la santé publique était fixé par l'article L. 1337-4 du même code.

Plusieurs erreurs ou oublis se sont glissés lors de la rédaction de l'ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020.

## 1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel a reconnu un « principe de clarté de la loi » qu'il a fait découler de l'article 34 de la Constitution<sup>138</sup>. Ce principe de clarté de la loi consiste à « prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi »<sup>139</sup>.

Ce principe se distingue de l'« objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi » fondé sur les articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789 dont le

---

<sup>138</sup> Décisions n° 2001-455 DC, 12 janv. 2002, cons. 9 ; n° 2001-451 DC, 27 nov. 2001, cons. 13 ; n° 98-401 DC, 10 juin 1998, cons. 10.

<sup>139</sup> Décision n° 2005-514 DC, 28 avr. 2005, cons. 14.

but est de garantir la lisibilité et la diffusion de la loi. L'objectif d'intelligibilité en particulier a pour finalité de combattre la contradiction et l'inintelligibilité de la loi<sup>140</sup>, et pose simultanément une exigence de précision<sup>141,142</sup>.

Le Conseil constitutionnel invoque fréquemment les deux normes simultanément et leur confère un contenu partiellement commun puisque « le principe de clarté de la loi [...] et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi [...] imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques »<sup>143</sup>.

### **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

Sans objet.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Les corrections des erreurs et oublis lors de la refonte des polices de lutte contre l'habitat indigne sont de nature législative. Elles touchent aux articles L. 511-2, L. 511-17 et L. 511-22 du code de la construction et de l'habitation.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Dans un objectif d'harmonisation et de sécurisation juridique des dispositions tant au niveau de la police administrative que de la police pénale, il est nécessaire de corriger trois erreurs :

1. L'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation liste 3 faits générateurs définissant la police spéciale de mise en sécurité du maire nommé. Cette police spéciale de mise en sécurité a pour objectif de protéger la sécurité des personnes : occupants ou tiers.

Le 1<sup>er</sup> fait générateur (deuxième alinéa de cet article), correspondant à l'ancienne procédure de péril, est ainsi rédigé « 1° Les risques présentés par les murs, bâtiments ou édifices quelconques qui n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité des occupants et des tiers ».

Or les faits générateurs 2 et 3 (troisième et quatrième alinéas de cet article) précisent bien la bonne rédaction « la sécurité des occupants ou des tiers »

---

<sup>140</sup> Décision n° 2001-447 DC, 18 juill. 2001, cons. 27.

<sup>141</sup> Décision n° 2000-437 DC, 19 déc. 2000, cons. 3.

<sup>142</sup> A. Fluckiger, « Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal » in *Cahiers du conseil constitutionnel*, n° 21, janv. 2007.

<sup>143</sup> Décision n° 2005-514 DC, 28 avr. 2005, cons. 14.

Ainsi, il s'agit de corriger le 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article L.511-2 du CCH en remplaçant le « et » par un « ou ».

2. Les maires, et le cas échéant les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale, sont l'autorité compétente pour les faits générateurs 1<sup>o</sup> à 3<sup>o</sup> de l'article L.511-2 du CCH.

Dans l'application de leur police spéciale de mise en sécurité, ils peuvent, conformément aux articles L. 511-8 et L. 511-9 du code de la construction et de l'habitation, se faire assister, préalablement à la prise d'un arrêté de mise en sécurité, d'experts qu'ils choisissent ou nommés par le juge administratif selon la procédure du référé expertise.

L'article R. 511-9 du CCH précise la possibilité –pour la commune ou l'Etat de recouvrir l'ensemble des frais d'expertise.

Il est nécessaire de sécuriser le recouvrement des frais d'expertise préalable à la prise d'un arrêté de mise en sécurité en inscrivant cette possibilité dans des dispositions législatives, et non seulement réglementaires comme c'est aujourd'hui le cas.

3. Le travail d'harmonisation a par erreur entraîné la perte des infractions spécifiques suivantes :

- non-respect d'un arrêté prescrivant une cessation de mise à disposition de locaux impropres l'habitation. Cette infraction était prévue par le III de l'article L.1337-4 du code de la santé publique qui disposait que « III. - Est puni d'un emprisonnement de trois ans et d'une amende de 100 000 euros - le fait de ne pas déférer, dans le délai fixé, à une mise en demeure du représentant de l'Etat dans le département prise sur le fondement de l'article L. 1331-22 (...) » ;
- non-respect d'un arrêté prescrivant une interdiction d'utiliser. Cette infraction était prévue par le III de l'article L.1337-4 du code de la santé publique qui disposait que « III. - Est puni d'un emprisonnement de trois ans et d'une amende de 100 000 euros (...) - le fait, de mauvaise foi, de ne pas respecter une interdiction d'habiter et le cas échéant d'utiliser des locaux prise en application des articles L. 1331-22, L. 1331-23, L. 1331-24, L. 1331-25 et L. 1331-28 » ;

Le nouvel article L. 511-22 du code de la construction et de l'habitation, relatif aux infractions pénales liées à la nouvelle police de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations, ne comporte plus ces infractions spécifiques. Cela entraîne donc le rattachement de tels faits à son I qui dispose qu'« Est puni d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 50 000 € le refus délibéré et sans motif légitime d'exécuter les travaux et mesures prescrits en application du présent chapitre. ».

L'objet de la modification proposée est donc de rétablir ces infractions et les sanctions associées.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Aucune autre option n'a été envisagée.

#### **3.2. OPTION RETENUE**

La mesure précise les conditions alternatives permettant la prise d'un arrêté de péril, sécurise le recouvrement des frais d'expertise préalables, à la prise d'un arrêté de mise en sécurité, et rétablit le régime des infractions et sanctions en cas de non-respect d'un arrêté prescrivant une cessation de mise à disposition de locaux impropres l'habitation ou d'un arrêté prescrivant une interdiction d'utiliser, préexistantes à l'entrée en vigueur de l'ordonnance.

Quant à la ratification expresse de l'ordonnance, prévue par l'article 17 du présent projet, elle vient clore son parcours législatif pour lui conférer force de loi, conformément à l'article 38 de la Constitution.

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

#### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

##### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Le présent article modifie le code de la construction et de l'habitation :

- à l'article L. 511-2 (conditions alternatives permettant la prise d'un arrêté de mise en sécurité, 1<sup>er</sup> fait générateur),
- à l'article L. 511-17 (recouvrement des frais de toute nature, y compris les astreintes),
- à l'article L. 511-22 (sanctions pénales),
- à l'article L. 551-1 (devoir de vérification des notaires).

Le présent article modifie également l'article 434-41 du code pénal (sanctions pénales).

##### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Sans objet.

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Sans objet.

### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Sans objet.

### **4.2.3. Impacts budgétaires**

Sans objet.

## **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Le rétablissement des erreurs de transcription dans l'ordonnance du 16 septembre 2020 va notamment permettre de sécuriser la puissance publique pour l'exercice des compétences de la police spéciale de mise en sécurité des maires (et le cas échéant des présidents d'établissement de coopération intercommunale), et assurer la protection des occupants ou des tiers.

La sécurisation juridique de niveau législatif, du recouvrement des frais d'expertise avancés par la collectivité territoriale, leur permettra d'intervenir plus sereinement dans la mise en œuvre de la procédure de mise en sécurité.

## **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Le rétablissement de la sanction pénale en cas de non-respect d'un arrêté prescrivant une cessation de mise à disposition d'un local impropre à l'habitation rétablira l'action publique des services de l'Etat en cas de relocation d'un local impropre à l'habitation par un propriétaire indélicat.

## **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

### **4.5.1. Impacts sur la société**

Sans objet.

### **4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Sans objet.

#### **4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes**

Sans objet.

#### **4.5.4. Impacts sur la jeunesse**

Sans objet.

#### **4.5.5. Impacts sur les professions réglementées**

Sans objet.

### **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Les mesures contenues dans l'article proposé vont renforcer la protection bénéficiant aux occupants des immeubles, locaux et installations, en apportant tous les outils nécessaires à l'action publique.

L'harmonisation des faits générateurs de l'article L.511-2 du CCH sécurise aussi les occupants dans l'application de la protection des occupants en application des articles L.521-1 et suivants du CCH.

Le rétablissement de la sanction pénale en cas de non-respect d'un arrêté prescrivant une cessation de mise à disposition d'un local impropre à l'habitation permettra à des victimes concernées par cet habitat de porter plainte auprès du procureur.

### **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Sans objet.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

En application de l'article L. 1212-2 du CGCT, la disposition envisagée a été soumise au Conseil national d'évaluation des normes, qui a rendu un avis favorable le 9 novembre 2023.

En application de l'article R\*361-2 du code de la construction et de l'habitation, la disposition envisagée a été soumise au Conseil national de l'habitat (CNH), qui a rendu un avis favorable le 6 novembre 2023.

En application de l'article 13-1 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières a été obligatoirement consulté et a rendu un avis différencié pour les articles qui impactent les missions des syndics le 10 novembre 2023.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication au *Journal officiel* de la République française.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Le présent article s'applique de plein droit en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion et à Mayotte, collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et par le principe de l'identité législative.

En l'absence de mention expresse d'application, les dispositions du présent article ne sont pas applicables à Wallis-et-Futuna et en Polynésie française, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et appliquant le principe de la spécialité législative. Il en est de même pour la Nouvelle-Calédonie (articles 76 et 77 de la Constitution) et pour les Terres australes et antarctique françaises (article 72-3 de la Constitution).

Les compétences dévolues à la Nouvelle-Calédonie et à ses provinces par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 et à la Polynésie française par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ne permet plus à l'Etat d'intervenir dans ces deux collectivités en matière de logement, de construction, d'habitation, d'urbanisme et de droit civil, ce qui interdit toute possibilité d'extension des dispositions du projet de loi dans ces deux collectivités. Tel n'est pas le cas pour les Terres australes et antarctique françaises et, pour certaines des dispositions du projet de loi, pour Wallis-et-Futuna. Cependant, la non-application dans ces collectivités des textes modifiés par le projet de loi rend impossible ou inutile d'éventuelles extensions.

Les dispositions du présent article modifiant le chapitre unique du titre I du livre V du code de la construction et de l'habitation seront applicables dans ces trois collectivités dans les conditions prévues par l'article L. 531-2-1 du même code, c'est-à-dire dans le cadre de la protection de la santé des personnes afin de remédier à l'insalubrité des immeubles, installations et locaux définie par le 4° de l'article L. 511-2. La procédure liée à la sécurité des immeubles relève quant à elle de la compétence des trois collectivités en matière de construction et il leur appartient de définir leurs propres règles de police de la sécurité des immeubles.

Il en est de même de la ratification de l'ordonnance du 16 septembre 2020, prévue par l'article 17 du présent projet, qui crée ledit article L. 531-2-1 du code de la construction et de l'habitation.

### **5.2.3. Textes d'application**

Le présent article ne requiert pas de texte d'application.

## **Article 16 – Corrections légistiques de dispositions de la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 et du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

##### **L'article 18-2 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis :**

L'article 18-2 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 organise la passation de pouvoirs entre l'ancien et le nouveau syndic d'une copropriété et les modalités de transmission par l'ancien syndic de l'intégralité des documents et des fonds intéressant le syndicat.

Les articles 18 et 18-2 de cette loi ont été remaniés par les articles 15 et 17 de l'ordonnance n° 2019-1101 du 30 octobre 2019 portant réforme du droit de la copropriété des immeubles bâtis. L'article 15 de l'ordonnance du 30 octobre 2019, modifiant l'article 18 de la loi du 10 juillet 1965, a remplacé par un seul et même alinéa, les alinéas 6 et 7 du I de l'article 18. Par cette écriture, le 11ème alinéa du I de l'article 18 est devenu le 10ème alinéa du I de l'article 18.

Or, l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 18-2 de cette loi vise « les lots gérés mentionnés à l'alinéa 11 du I de l'article 18 », alors même que l'alinéa 11 du I de l'article 18 n'existe plus. L'article 18-2 de la loi devrait donc viser « les lots gérés mentionnés à l'alinéa 10 du I de l'article 18 ».

##### **L'article 20 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 :**

Lors d'une vente en copropriété, et afin de valider la mutation d'un lot, le notaire notifie la vente au syndic qui délivre un certificat de l'article 20 I de la loi du 10 juillet 1965. Ce certificat atteste que le copropriétaire vendeur est libre de ses engagements envers la copropriété. Il permet également de faire opposition à la vente en cas d'impayés de charge.

L'alinéa 3 du I de l'article 20 de la loi du 10 juillet 1965 dispose que : « L'opposition régulière vaut au profit du syndicat mise en œuvre du privilège mentionné à l'article 19-1. ».

Or, l'article 19-1 de la loi du 10 juillet 1965 modifié par l'ordonnance n° 2021-1192 du 15 septembre 2021 portant réforme du droit des sûretés dispose que : « Toutes les créances mentionnées au premier alinéa de l'article 19 sont garanties par l'hypothèque légale prévue à l'article 2402 du code civil ».

Il existe donc une discordance terminologique entre les deux textes.

##### **L'article 26-7 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 :**

Les conditions permettant au syndicat de souscrire des emprunts sont fixées par les articles 26-4 à 26-7 modifiés de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 et par l'article 11, I, 3° modifié du décret n° 67-223 du 17 mars 1967 pris pour l'application de la loi du 10 juillet 1965.

L'alinéa 3 de l'article 26-7 de la loi du 10 juillet 1965 dispose que : « Au regard de l'hypothèque légale prévue au 3° de l'article 2402, les sommes correspondant au remboursement de l'emprunt ainsi qu'au paiement des accessoires sont assimilées au paiement des charges et travaux. Après mise en œuvre de la caution, celle-ci est subrogée de plein droit dans l'exercice du privilège du syndicat des copropriétaires prévu au même 1° bis ».

Ce renvoi au 1°bis de l'article 2402 du code civil est obsolète. Depuis le 1er janvier 2022, date d'entrée en vigueur l'ordonnance n° 2021-1192 du 15 septembre 2021 portant réforme du droit des sûretés, les privilèges immobiliers spéciaux ont été remplacés par des hypothèques légales correspondantes. Ces articles du code civil ont par ailleurs fait l'objet d'une renumérotation.

### **L'article L. 132-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (CECUP) :**

Enfin, l'article L. 132-2 du CECUP dispose que : « Lorsque la déclaration d'utilité publique prévoit, conformément à l'article L. 122-7, le retrait des emprises expropriées de la propriété initiale, l'acte prononçant la cessibilité précise l'emplacement de la ligne divisoire ».

L'article L. 122-7 du CECUP est quant à lui relatif aux bénéficiaires de la déclaration d'utilité publique. Il est sans rapport avec les dispositions de l'article L. 132-2. Il s'agit d'une erreur de renvoi datant de la recodification du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique par l'ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014<sup>144</sup>.

L'article L. 132-2 devrait en fait renvoyer à l'article L. 122-6 aux termes duquel, « lorsque les immeubles expropriés sont soumis à la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, la déclaration d'utilité publique peut prévoir que les emprises expropriées sont retirées de la propriété initiale ».

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Le Conseil constitutionnel a reconnu un « principe de clarté de la loi » qu'il a fait découler de l'article 34 de la Constitution <sup>145</sup>. Ce principe de clarté de la loi consiste à « prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi »<sup>146</sup>.

---

<sup>144</sup> Ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 relative à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

<sup>145</sup> Décisions n° 2001-455 DC, 12 janv. 2002, cons. 9 ; n° 2001-451 DC, 27 nov. 2001, cons. 13 ; n° 98-401 DC, 10 juin 1998, cons. 10.

<sup>146</sup> Décision n° 2005-514 DC, 28 avr. 2005, cons. 14.

Ce principe se distingue de l'« objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi » fondé sur les articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789 dont le but est de garantir la lisibilité et la diffusion de la loi. L'objectif d'intelligibilité en particulier a pour finalité de combattre la contradiction et l'inintelligibilité de la loi<sup>147</sup>, et pose simultanément une exigence de précision<sup>148,149</sup>.

Le Conseil constitutionnel invoque fréquemment les deux normes simultanément et leur confère un contenu partiellement commun puisque « le principe de clarté de la loi [...] et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi [...] imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques »<sup>150</sup>.

### 1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La Cour européenne des droits de l'homme consacre, elle aussi, sur le fondement de l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, un principe de clarté et de « prévisibilité de la règle de droit », lequel suppose que la norme soit « énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite ; en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé »<sup>151</sup>.

### 1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Sans objet.

## 2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

### 2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le présent article a pour objet de corriger des erreurs de plume ou de coordination figurant dans la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et dans le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Ces dispositions sont indispensables afin de garantir l'intelligibilité des textes concernés.

---

<sup>147</sup> Décision n° 2001-447 DC, 18 juill. 2001, cons. 27.

<sup>148</sup> Décision n° 2000-437 DC, 19 déc. 2000, cons. 3.

<sup>149</sup> A. Fluckiger, « Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal » in *Cahiers du conseil constitutionnel*, n° 21, janv. 2007.

<sup>150</sup> Décision n° 2005-514 DC, 28 avr. 2005, cons. 14.

<sup>151</sup> CEDH, 26 avr. 1979, *Sunday Times c/ Royaume-Uni*, série A, n° 30, § 47 ; CEDH, 25 juin 2009, *Liivik c/ Estonie*, § 96 104 ; CEDH, 24 avr. 1990, *Huvig et Kruslin c/ France*.

S'agissant de dispositions de nature législative, leur modification nécessite une intervention de la loi.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Cet article a pour objet de rétablir la lisibilité et clarifier les articles 18-2, 20 et 26-7 de la loi du 10 juillet 1965 en corrigeant les erreurs de plume ou de coordination y figurant.

L'erreur de renvoi figurant à l'article L. 132-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique nuit également gravement à l'intelligibilité du texte et doit être corrigée.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Aucune autre option n'a été envisagée.

### **3.2. OPTION RETENUE**

Le 1° du I du présent article a pour objet de rectifier une erreur de renvoi figurant au premier alinéa de l'article 18-2 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965, dans sa version en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juin 2020.

L'article 15 de l'ordonnance n° 2019-1101 du 30 octobre 2019 portant réforme du droit de la copropriété des immeubles bâtis a remplacé les alinéas 6 et 7 du I de l'article 18 par un seul et même alinéa. Autrement dit, le 11ème alinéa du I de l'article 18 est devenu le 10ème alinéa.

Il convient donc de modifier le renvoi à ces dispositions opéré par l'article 18-2.

Le 2° et le 3° du I du présent article sont des mesures de coordination avec l'ordonnance n° 2021-1192 du 15 septembre 2021 portant réforme du droit des sûretés, aux articles 20 et 26-7 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965, dans sa version en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, date d'entrée en vigueur de la réforme du droit des sûretés, la terminologie de « privilège immobilier spécial » a été remplacé » par celle d'« hypothèque légale ». La proposition vise donc à substituer de termes dans la loi du 10 juillet 1965.

Le II du présent article a pour objet de rectifier une erreur de renvoi figurant à l'article L. 132-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui fait référence à l'article L. 122-7 en lieu et place de l'article L. 122-6.

Cet article répond donc à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et aux exigences conventionnelles de clarté et de prévisibilité de la règle de droit.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Le présent article modifie les articles 18-2, 20 et 26-7 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 et L. 132-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Sans objet.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

Sans objet.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Cet article garantira un accès à des textes lisibles, précis et intelligibles, c'est-à-dire aisément compréhensibles pour les collectivités territoriales engagées dans un programme d'aménagement et bénéficiaires d'une DUP.

### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Cet article garantira un accès à des textes lisibles, précis et intelligibles, c'est-à-dire aisément compréhensibles pour les services administratifs pilotant des programmes d'aménagement ou d'expropriation.

### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

#### **4.5.1. Impacts sur la société**

Sans objet.

#### **4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Sans objet.

#### **4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes**

Sans objet.

#### **4.5.4. Impacts sur la jeunesse**

Sans objet.

#### **4.5.5. Impacts sur les professions réglementées**

Sans objet.

### **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Cet article garantira un accès à des textes lisibles, précis et intelligibles, c'est-à-dire aisément compréhensibles pour les particuliers, et plus spécialement les copropriétaires et les syndics.

### **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Sans objet.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

En application de l'article 13-1 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières a été obligatoirement consulté et a rendu un avis favorable sous réserve le 16 novembre 2023.

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été obligatoirement soumise au Conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable le 9 novembre 2023.

En application de l'article R\*361-2 du code de la construction et de l'habitation, la disposition envisagée a été obligatoirement soumise au Conseil national de l'habitat qui a rendu un avis favorable le 6 novembre 2023.

Aucune autre consultation obligatoire ni facultative n'a été réalisée.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Les présentes dispositions entreront en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Le présent article s'applique de plein droit en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion et à Mayotte, collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et par le principe de l'identité législative.

En l'absence de mention expresse d'application, les dispositions du présent article ne sont pas applicables à Wallis-et-Futuna et en Polynésie française, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et appliquant le principe de la spécialité législative. Il en est de même pour la Nouvelle-Calédonie (articles 76 et 77 de la Constitution) et pour les Terres australes et antarctique françaises (article 72-3 de la Constitution).

Les compétences dévolues à la Nouvelle-Calédonie et à ses provinces par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 et à la Polynésie française par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ne permet plus à l'Etat d'intervenir dans ces deux collectivités en matière de logement, de construction, d'habitation, d'urbanisme et de droit civil, ce qui interdit toute possibilité d'extension des dispositions du projet de loi dans ces deux collectivités. Tel n'est pas le cas pour les Terres australes et antarctique françaises et, pour certaines des dispositions du projet de loi, pour Wallis-et-Futuna. Cependant, la non-application dans ces collectivités des textes modifiés par le projet de loi rend impossible ou inutile d'éventuelles extensions.

Pour Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et par le principe de l'identité législative, les dispositions du présent article modifiant la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 ne sont pas applicables en ce qu'elles interviennent dans les compétences dévolues à ces collectivités en matière d'urbanisme, de construction, d'habitation et de logement (cf. articles LO 6 214-3, LO 6 314-3 et LO 6 414-1 du code général des collectivités territoriales).

Cependant, les dispositions modifiant le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique y sont applicables de plein droit dans les conditions prévues par les titres II, III et IV du livre VI du même code.

### **5.2.3. Textes d'application**

La présente mesure ne nécessite pas de texte d'application.