

L'administration provisoire renforcée (procédure de l'article 29-11)

Il y a bientôt dix ans la loi ALUR²² complétait la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965, en créant un article 29-11 relatif à l'administration provisoire renforcée. Ce dispositif est un des outils du redressement des copropriétés en difficultés conçu pour faciliter la réalisation et le financement de très gros travaux dans les copropriétés très dégradées. Il conduit à la mobilisation d'un opérateur qui dispose des compétences techniques pour organiser et proposer une solution de financement intégrée. *Contribution issue du colloque Les outils du traitement des copropriétés en difficultés (Déc. 2023).*

Ce nouvel outil devait bénéficier à 1 700 à 1 800 copropriétés¹. Pourtant, il n'a été a priori mis en œuvre que deux fois : à Clichy-sous-Bois (*Chêne-Pointu*) et à Grigny (*Grigny II*). De fait, il n'a été utilisé que pour les syndicats des copropriétaires qui avaient nourri la réflexion conduisant à l'adoption de ce nouvel

article 29-11. Si certains ont pu qualifier le mandat *ad hoc*, d'arlésienne faut-il définitivement qualifier l'administration provisoire renforcée de francilienne ? A l'aune de sa dixième année d'entrée en vigueur, quel est le bilan de l'administration provisoire renforcée ?



Bernard CHEYSSON,
Avocat au barreau de Paris



Maud LEPLAT,
Avocat au barreau de Paris



Nicolas DESHAYES,
Administrateur judiciaire

I.- Présentation du dispositif prévu à l'article 29-11

A.- Les conditions de mise en œuvre

Impossibilité de réaliser certains travaux en raison de la situation financière de la copropriété. - Le placement sous administration provisoire renforcée n'est envisagé que dans l'hypothèse où la situation financière du syndicat ne lui permet pas de réaliser les travaux nécessaires à :

- la conservation et la mise en sécurité de l'Immeuble ;
- la protection des occupants et la préservation de leur santé ;
- la réduction des charges de copropriété.

Le recours à l'administration provisoire renforcée doit constituer la seule solution pour permettre la réalisation de ces travaux (réalisation de travaux complexes et importants, compétences techniques particulières, etc.). Il nécessite la démonstration d'un lien direct entre le besoin de financement et les travaux.

Saisine par requête du président du tribunal judiciaire. - Le placement sous administration provisoire renforcée peut intervenir sur saisine² :

- de l'administrateur provisoire désigné dans le cadre de la procédure «simple»³ ;

- du maire de la commune du lieu de situation de l'immeuble ;
- du président de l'EPCI compétent en matière d'habitat ;
- du représentant de l'Etat dans le département.

Les demandes portent sur le placement de l'immeuble sous administration provisoire renforcée⁴ et l'autorisation de l'administrateur provisoire à conclure une convention avec un opérateur⁵. Ce dernier doit donc être présenté dès la requête.

La requête doit être accompagnée d'un dossier précisant les motifs justifiant la demande de placement sous administration provisoire renforcée, ainsi que les aides et mesures d'accompagnement publiques pour assurer la réussite de la procédure⁶.

L'ordonnance autorisant le placement sous administration provisoire devra être signifiée⁷ aux :

- parties intéressées ;
- maire de la commune du lieu de situation ;
- résident de l'EPCI compétent en matière d'habitat ;
- représentant de l'Etat dans le département.

1/ Etude d'impact en date du 25 juin 2013 de la loi ALUR p. 202.

2/ Art. 29-11 I, L. n° 65-557 du 10 juillet 1965.

3/ Art. 29-1, L. n° 65-557 du 10 juillet 1965.

4/ Art. 29-11, I-1, L. n° 65-557 du 10 juillet 1965.

5/ Article 29-11 II, L. n° 65-557 du 10 juillet 1965.

6/ Article 62-30, D. n° 67-223 du 17 mars 1967.

7/ Art. 29-11 II, L. n° 65-557 du 10 juillet 1965.

Application dans le temps : cas d'un syndicat placé sous administration provisoire antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi ALUR.- La loi ALUR est entrée en vigueur le 24 mars 2014. Le décret n°2015-999 en date du 17 août 2015 modifiant le décret n° 67-223 en date du 17 mars 1967, dispose que les dispositions nouvelles relatives à l'administration provisoire renforcée ne sont pas applicables «aux procédures en cours au jour de son entrée en vigueur»⁸. Les syndicats de copropriétaires placés sous administration provisoire antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi ALUR, ne peuvent donc pas bénéficier du nouveau dispositif.

Pour surmonter cette difficulté, la solution -mise en œuvre à Clichy-sous-Bois et à Grigny-a consisté, dans un premier temps, à mettre un terme à l'administration provisoire en cours, puis à obtenir immédiatement du président du tribunal judiciaire le placement du syndicat sous administration provisoire. La fin de la mission avait, en l'espèce, été sollicitée par le procureur de la République qui avait par même requête, demandé la désignation du même administrateur provisoire avec les mêmes pouvoirs.

Dans un second temps, l'administrateur provisoire saisit le président du tribunal judiciaire sur requête aux fins de placement sous administration provisoire renforcée sur le fondement de l'article 29-11 et d'autorisation de signer la convention qui sera conclue avec l'opérateur.

Il convient de souligner que le placement préalable du syndicat sous administration provisoire «classique» n'est pas une condition de la désignation d'un administrateur provisoire renforcé.

En revanche, il n'est pas possible de conclure à une limitation des pouvoirs de l'administrateur provisoire désigné sur le fondement de l'article 29-11 à la seule mise en place de la convention avec un opérateur. En effet :

- malgré l'imprécision juridique de l'article 29-11 (qui vise «l'immeuble») c'est bien le syndicat qui est placé sous administration provisoire renforcé.
- il résulte de l'interprétation du dernier alinéa de l'article 29-11 que lorsque une procédure de carence est initiée (cf. *infra*) la conclusion de la convention avec l'opérateur est suspendue «mais la mission de l'administrateur provisoire se poursuit dans les conditions prévues à l'article 29-1».

B.- Le mécanisme

Principe.- Le président du tribunal judiciaire autorise l'administrateur provisoire à conclure une convention avec un ou plusieurs opérateurs en matière de maîtrise d'ouvrage de travaux et de mise au point de financement d'opération de travaux.

La mission de l'opérateur peut prévoir la réalisation d'une division du syndicat des copropriétaires prévue à l'article 29-8 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 et qu'à titre exceptionnel, le juge saisi par des copropriétaires représentant 15 % des voix peut autoriser l'administrateur à inclure dans la convention la réalisation de travaux d'amélioration. Il est intéressant de relever que le législateur n'a envisagé la division du syndicat qu'au seul visa de l'article 29-8 excluant

donc, en principe, le recours à l'article 28. Il est vrai que dans l'esprit du législateur, les mécanismes prévus aux articles 29-8 et 29-11 avaient vocation à être combinés en vue d'un redressement, certes lourd et coûteux, mais en principe définitif du syndicat.

Conclusion d'une convention entre l'administrateur provisoire et un ou plusieurs opérateurs.- Le placement sous administration provisoire renforcée implique la conclusion d'une convention entre l'administrateur provisoire et un ou plusieurs opérateurs. Aux termes de la loi, cet opérateur peut être «notamment»⁹ :

- un établissement public d'aménagement (art. L. 321-14 du Code de l'urbanisme) ;
- Grand Paris aménagement (art. L. 321-29 du Code de l'urbanisme) ;
- un établissement public local de rénovation urbaine (art. L. 326-1 du Code de l'urbanisme) ;
- un organisme d'habitation à loyer modéré (art. L. 11-1 du Code de l'urbanisme) ;
- une société d'économie mixte (art. L. 481-2 du Code de l'urbanisme)

En retenant une telle formulation («notamment») le législateur laisse évidemment le choix de l'opérateur qui peut être public ou privé, mais il est aussi très incitatif. Cette formulation règle aussi la question du principe de spécialité et de l'objet social des personnes expressément désignées qui ont vu ainsi, d'une part, leur champ d'intervention s'élargir et, d'autre part, leurs compétences reconnues.

Dans tous les cas, l'opérateur devra avoir des compétences en maîtrise d'ouvrage de travaux et de mise au point de financement. La loi ne prévoit pas de distinguer les deux missions. L'opérateur doit donc réaliser les deux. Il s'agit d'un montage «tout en un».

Pour sélectionner l'opérateur qui aura la charge de réaliser et de monter le financement de l'opération, l'administrateur provisoire peut évidemment réaliser un appel d'offres

Dans la pratique, il est difficile de trouver un opérateur qui accepte de porter ces opérations complexes qui nécessitent des compétences en matière de maîtrise d'ouvrage de travaux et d'ingénierie financière. A l'occasion du placement sous administration provisoire renforcée des syndicats *Le Chêne Pointu* et *L'Etoile du Chêne Pointu* à Clichy-sous-Bois, Grand Paris aménagement (ex-AFTRP), déjà impliqué sur le site du Bas-Clichy, fut le seul opérateur à accepter la mission proposée.

En cas de procédure de carence¹⁰, la conclusion de la convention sera «suspendue» dans l'attente de la décision du président du tribunal judiciaire devant statuer sur l'ouverture d'une procédure de carence demandée par le maire de la commune du lieu de situation de l'immeuble ou du président de l'EPCI compétent en matière d'habitat. Cette suspension implique nécessairement une coordination des dispositifs. Dans les faits, cette suspension interviendrait après la désignation du ou des experts par le président du tribunal, mais avant la décision dudit juge prononçant la carence. En pratique, il est sans doute périlleux, voire incompatible d'engager ces deux processus en même temps puisque la condition de la carence est -notamment- l'état très dégradé de l'immeuble alors que le placement

8/ Art. 27, D. n°2015-999 du 17 août 2015.

9/ Art. 29-11 II, L. n° 65-557 du 10 juillet 1965.

10/ Art. 615-6 du Code de l'urbanisme.

sous administration provisoire renforcée a justement pour objet la réalisation de travaux destinés à redresser le syndicat. Néanmoins, ces deux mécanismes (carence et administration provisoire renforcée) peuvent être envisagés dans le cadre d'un passage notamment quand une partie de l'immeuble nécessite des travaux de sécurisation très lourds et que la procédure d'expropriation est susceptible d'être complexe, notamment en cas de démolition et/ou relogement.

Contenu de la convention.- La convention conclue avec l'opérateur devra *a minima* contenir les neuf points visés à l'article 62-31 du décret n° 67-223 en date du 17 mars 1967 qui cite, entre autres, les modalités d'organisation de la maîtrise d'ouvrage, les modalités financières de l'opération.

Durée de la convention.- L'expiration de la convention intervient au terme convenu entre les parties. La convention peut se poursuivre même si la mission de l'administrateur provisoire a pris fin¹¹ (en pratique, cette hypothèse est fortement déconseillée). La convention devra prévoir les cas de résiliation anticipée (non-obtention de tout ou partie des financements, carence de l'opérateur, non-obtention des autorisations administratives).

Homologation de la convention par le président du tribunal judiciaire.- La convention conclue entre l'opérateur et l'administrateur provisoire devra être homologuée par le président du tribunal judiciaire¹², saisi sur requête conjointe de l'administrateur provisoire et de l'opérateur¹³. L'ordonnance sera notifiée aux parties signataires et communiquée par l'administrateur provisoire aux parties désignées dans l'ordonnance¹⁴.

Fin de la mission de l'administrateur provisoire et redressement financier de la copropriété.- Aux termes de l'article 29-12, lorsque la mission de l'administrateur provisoire est terminée et que la copropriété est «*financièrement redressée*», le juge peut autoriser le syndic à conclure «*un avenant à la convention en cours, après approbation des travaux supplémentaires par l'assemblée générale des copropriétaires statuant dans les conditions de majorité prévues par la présente loi*»¹⁵.

Cette disposition pose une difficulté d'interprétation. A quel moment la «*copropriété*» peut être considérée comme redressée financièrement ? Quelle est la nature de ces «*travaux supplémentaires*» votés en assemblée générale ?

II.- La mise en œuvre de la convention prévue à l'article 29-11

A.- Le financement des travaux

Subventions publiques ou privées.- Les travaux sont financés principalement (voire exclusivement) par des subventions publiques (ANAH, aides des collectivités publiques) ou privées. Les subventions peuvent être versées directement à l'opérateur sur un compte spécifique. S'agissant d'un mandat, l'opérateur doit rendre compte de l'usage des subventions selon des modalités prévues par la convention. En particulier, les relevés de compte sont mis à disposition de l'administrateur provisoire¹⁶.

Le reste à charge.- En fonction des subventions accordées, une partie du financement des travaux restera à la charge des copropriétaires. Les prêts collectifs à adhésion individuelle (*Eco-PTZ Copropriété* pour la rénovation énergétique, prêts de marché) constituent un moyen pour financer le reste à charges. Cependant, dans un contexte de fort endettement des copropriétaires, voire de leur insolvabilité définitive, le financement de ce reste à charge par des prêts est le plus souvent impossible et devient un enjeu pour la réalisation de l'opération.

Si les travaux sont éligibles à la délivrance de certificats d'économie d'énergie (CEE) et sous réserve que ceux-ci ne soient pas totalement appréhendés par l'ANAH, une partie du reste à charge peut être financée par ce mécanisme. Toutefois, il sera en principe insuffisant.

Le plus souvent il conviendra de se tourner vers la commune ou la collectivité de rattachement pour trouver la solution ou de céder des actifs.

Pour *Grigny 2*, la cession de certains lots (notamment le lot de chaufferie), des réseaux et ses sous-stations de production de chauffage et d'eau sanitaire ont permis le financement du reste à charge.

Le préfinancement de l'opération par l'opérateur.- Les subventions accordées pour le financement des travaux ne sont versées qu'en fin de chantier. Or, les travaux ne peuvent pas commencer tant que les fonds, correspondant au montant total des travaux, ne sont pas réunis. Le préfinancement des travaux par l'opérateur est donc une condition essentielle pour la réalisation de l'opération.

Le préfinancement des travaux par l'opérateur est un prêt sans garantie. La seule garantie étant le versement à terme de la subvention.

A noter que le remboursement des avances et des frais financiers supportés par l'opérateur, sera à la charge du syndicat des copropriétaires.

L'étude d'impact de la loi ALUR présente l'administration provisoire renforcée comme un véritable outil de préfinancement des travaux. Il est curieux que le législateur ne l'ait envisagé que «*le cas échéant*»...¹⁷

La rémunération de l'opérateur.- La rémunération de l'opérateur est calculée par application d'un pourcentage sur le montant des travaux hors taxe¹⁸. Etant à la charge du syndicat des copropriétaires, elle est donc intégrée dans le financement des travaux.

La rémunération de l'opérateur est distincte de celle de l'administrateur provisoire (ce dernier n'est pas rémunéré au titre de la réalisation des travaux).

A noter que, pour les propriétaires occupants, la

11/ Art. 29-11 II, L. n° 65-557 du 10 juillet 1965.

12/ Art. 29-11 III, L. n° 65-557 du 10 juillet 1965.

13/ Art. 62-33, D. n° 67-223 du 17 mars 1967.

14/ Art. 62-33, D. n° 67-223 du 17 mars 1967.

15/ Art. 29-12 IV, L. n° 65-557 du 10 juillet 1965.

16/ Art. 62-34, D. n° 67-223 du 17 mars 1967.

17/ Art. 62-31 6°, al. 5, D. n° 67-223 du 17 mars 1967.

rémunération de l'opérateur ouvre droit aux allocations de logement prévues à l'article L. 821-1 2° du CCH (allocation de logement familiale et allocation de logement sociale).

Le sort du fonds travaux.- Pour aider les copropriétaires, l'article 29-14 de la loi du 10 juillet 1965 dispose que le juge peut :

- suspendre le versement des cotisations au fonds de travaux sur demande de l'administrateur provisoire ou des copropriétaires représentant au moins 15 % des voix lorsque l'immeuble fait l'objet d'un plan de sauvegarde en application de l'article L. 615-1 du Code de la construction et de l'habitation ;
- autoriser l'administrateur provisoire à utiliser les sommes déposées sur le fonds de travaux pour engager les actions nécessaires au redressement de la copropriété ou permettre le maintien de la gestion courante.

B.- La réalisation de l'opération de travaux par l'opérateur et l'achèvement du mandat de l'opérateur

Conclusion d'une convention de maîtrise d'ouvrage délégué et de préfinancement.- Pour la mise en œuvre de l'opération de travaux, l'administrateur provisoire devra conclure avec l'opérateur une convention de maîtrise d'ouvrage délégué et de préfinancement des subventions qui seront versées ultérieurement ou au fur et à mesure de l'avancée des travaux. Cette convention constituera le fil conducteur de toute l'administration provisoire. La conclusion d'un avenant est envisageable.

Soumission aux règles de la commande publique.- L'opérateur choisi est susceptible d'être soumis aux règles de la commande publique. Ceux nommément désignés à l'article 29-11 répondent à la définition de «*pouvoirs adjudicateurs*» visée à l'article L. 1210-1 du Code de la commande publique. Dans cette hypothèse, les marchés conclus avec l'opérateur devront être soumis aux règles du Code de la commande publique.

L'assurance du syndicat des copropriétaires.-

Le syndicat des copropriétaires peut rencontrer des difficultés pour s'assurer en raison de la situation financière ou de l'application de primes d'assurance élevées. En cas de difficulté, le syndicat des copropriétaires peut saisir le Bureau central de tarification.

Les travaux supplémentaires ou modificatifs.-

En cas de travaux supplémentaires ou modificatifs, un avenant à la convention devra être homologué par le président du tribunal judiciaire¹⁹.

La fin du mandat de l'opérateur.-

Le mandat de l'opérateur prend fin soit conformément au délai contractuellement prévu par les parties, soit de manière anticipée par décision du juge²⁰.

Dans cette deuxième hypothèse, l'article 29-12 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 prévoit une indemnisation dans le cas où l'opérateur aurait engagé des fonds pour la réalisation des travaux prévus par la convention²¹. Il faut bien définir ce que va recouvrer cette indemnisation (remboursement des avances, etc.). La loi ne prévoit rien en cas de résiliation pour faute de l'opérateur. On peut raisonnablement penser toutefois que, dans ce cas, et sous réserve des dispositions prévues dans la convention, le syndicat serait dispensé d'indemniser l'opérateur défaillant.

Mission confiée à l'opérateur durant l'année suivant la réception des travaux.-

La convention peut confier à l'opérateur un suivi des travaux durant l'année suivant la réception des travaux, à savoir :

- s'assurer que toutes les mesures sont prises et ordres donnés aux entreprises afin de réparer les désordres dénoncés dans ce délai par le maître d'ouvrage ;
- s'assurer de l'achèvement des levées de réserves. Il s'agit, dans ce cas, de libérer l'administrateur provisoire ou le syndicat du suivi des levées de réserve ou de la garantie de parfait achèvement (GPA) pour confier cette mission à l'opérateur qui, en sa qualité de maître d'ouvrage délégué, est le mieux placé pour assurer ce suivi.

III.- Le bilan

Le terme administration provisoire «*renforcée*» donne l'impression que les pouvoirs de l'administrateur provisoire sont plus élargis. Tout d'abord, comme précisé en introduction, à travers l'article 29-11, c'est d'abord l'immeuble que le législateur a voulu traiter.

Par ailleurs, le dispositif est exclusivement consacré à la réalisation et au financement de travaux. La loi ALUR ne confère donc pas plus de pouvoirs à l'administrateur provisoire mais lui accorde, en revanche un cadre plus étoffé pour conclure une convention avec un opérateur spécialisé qui va l'assister, l'accompagner et le soulager dans la phase délicate des gros travaux et de leur financement.

Il s'agit donc plutôt d'une administration provisoire «*encadrée*».

Sans doute parce qu'elle avait été imaginée pour de *[deux ?]* grands ensembles, l'administration provisoire

renforcée souffre de ce complexe : elle donne l'impression d'être réservée aux très grands syndicats en très grandes difficultés.

Toutefois, dans une démarche un peu plus rationalisée voire systématisée, il n'est pas interdit d'y recourir ou à défaut de s'en inspirer pour des syndicats de moindre taille mais confrontés à de profondes difficultés financières et à une impérative obligation de réaliser des travaux avec un tiers financement.

L'obligation de recyclage d'un très grand nombre d'immeubles placés sous le statut de la copropriété, devrait inciter les professionnels du redressement à se rapprocher des opérateurs spécialisés qui, dans une période de forte demande de logements rénovés, peuvent avoir intérêt à accompagner les syndicats. L'administration provisoire renforcée conserve donc toute sa place dans les outils du redressement. ■

18/ Art. 62-32, D. n° 67-223 du 17 mars 1967.

19/ Art. 62-31 9°, D. n° 67-223 du 17 mars 1967.

20/ Art. 29-12, L. n° 65-557 du 10 juillet 1965.

21/ Art. 29-12 II, L. n° 65-557 du 10 juillet 1965.

22/ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi ALUR.