Lettonie: Copropriété et transition dans le secteur du logement

Description

La Loi de gestion de l'habitat, votée le 4 juin 2009 en Lettonie, impose la désignation officielle et la responsabilisation d'un gestionnaire dans chaque immeuble d'habitation. On peut s'interroger sur le retard, et même l'opportunité, de cette loi : que s'est-il passé depuis la privatisation massive de l'habitat entamée durant les années 1990 ?



Le principal problème posé par la gestion de l'habitat en Lettonie est lié à la question des droits de propriété. Le retard dans la formation de copropriétés dans les immeubles qui ont été privatisés depuis 1992 en zone rurale et surtout depuis 1996 en zone urbaine (qui représentent plus de la moitié du parc habitable construit avant 1990) empêche une gestion efficace de l'habitat; ce qui se traduit par différents symptômes, dont le mauvais entretien des parties communes par exemple.

L'instauration d'un nouveau régime de copropriété

Le nouveau régime de copropriété mis en place (article 8 de la loi du 28 septembre 1995 «Sur la propriété de logement», article 1068 du Code civil) est vécu comme l'accomplissement du processus de privatisation massive de l'habitat, qui a été effectué principalement par vente des appartements des immeubles du parc public, en priorité aux locataires occupants. Ce processus (réalisé en grande partie grâce aux certificats distribués et commercialisables) n'aboutissait en réalité dans un premier temps qu'au transfert de la seule propriété de l'appartement (Loi du 21 juin 1995 «Sur la privatisation des maisons habitables de l'Etat et des municipalités») mais pas des murs ni du terrain.
L'article 50 de cette loi de privatisation précisait alors que le propriétaire de l'appartement privatisé doit «*participer à la gestion et l'entretien communs de l'immeuble et se lier aux autres propriétaires*» en formant une copropriété, condition *sine qua non* au transfert de propriété de l'immeuble dans sa totalité.
Ce régime suit le modèle européen qui comporte une assemblée générale des copropriétaires ainsi qu'un gestionnaire ou administrateur exécutif avec des traits spécifiques. Pour administrer et entretenir les parties communes de l'immeuble, l'assemblée générale est libre de choisir entre la formation d'une société de copropriétaires (relevant du droit privé, par exemple sur un modèle de coopérative) ou bien de déléguer à un copropriétaire pouvoir de décision et d'exécution (forme prônée pour les petits immeubles). De grands espoirs étaient alors placés dans le personnage du doyen (*vecakais*), relais d'information historique entre les locataires et l'administration municipale mais souvent une personne âgée, peu compétente pour assumer ces nouvelles responsabilités.
La société ne peut comporter que des personnes physiques, propriétaires, au moins cinq, sur la base du volontariat, ce qui permet de limiter la capacité de nuisance des copropriétaires peu impliqués. C'est l'assemblée générale de la société qui devient organe exécutif à moins qu'elle ne désigne comme gestionnaire (*parvaldnieks* en letton) un prestataire extérieur, équivalent du syndic français.

Comme en Russie post-soviétique[1], la question de la division des immeubles a posé problème: les premiers articles de la Loi sur la propriété s'attachent en particulier à définir l'appartement comme une propriété indépendante ou isolée, par opposition aux formes collectives de l'habitat développées sous domination soviétique (appartements communautaires ou foyers de travailleurs). La question non résolue des limites de propriété a par ailleurs, durant les années 1990, largement freiné l'établissement d'un système clair de gestion de l'habitat: selon que le terrain ou seulement l'immeuble était privatisable, qu'une majorité des locataires avait privatisé son appartement ou non…
La confusion des termes affecte également la désignation des coopératives. Mode soviétique -développées en Lettonie dans les années 1980- de construction de logements urbains (on parle de coopératives de construction de logement),

elles ont été les premières à être reconnues comme des copropriétés: elles ont été transformées en sociétés coopératives de propriétaires de logement dès 1991[2] alors que le système de gestion des parties communes n'était pas encore clarifié par la loi. En réalité, le terme ne désigne aujourd'hui qu'un statut parmi d'autres que peut prendre la société de droit privé fondée par les copropriétaires d'un immeuble privatisé pour entretenir les parties communes et non une forme spécifique de la propriété de logement. Le terme est toutefois aujourd'hui souvent utilisé de manière juridiquement inexacte pour désigner des immeubles où les habitants réalisent eux-mêmes l'entretien courant des parties communes.

Toutefois, du fait du retard dans le processus de privatisation et des difficultés intrinsèques, en l'absence de moyen coercitif ou de statut imposé par défaut, la formation de telles copropriétés n'a réellement commencé qu'en 2000. Et bien souvent, aucune forme de copropriété n'a été choisie. Jusqu'en 2009, de nombreux moyens incitatifs ont été mis en œuvre (séminaires destinés aux habitants, création de filières de formation professionnelle des syndics, création d'une revue *Parvaldnieks*, concentration des aides à la rénovation sur les copropriétés formées...) pour inciter les nouveaux propriétaires à s'organiser, c'est-à-dire à prendre en main la gestion de leur immeuble.

Qui gère et entretient les immeubles ?

Héritage soviétique, chaque municipalité dispose en Lettonie d'un office public du logement, chargé de la gestion et de l'entretien du parc municipal de logement. Ainsi dans l'idée du législateur, l'aboutissement du processus de privatisation, après le transfert du titre de propriété, devait mettre un terme aux relations humaines et contractuelles entre les nouveaux propriétaires et les offices de logement qui représentaient symboliquement les dysfonctionnements du système soviétique du logement (gestion bureaucratique du logement et entretien peu performant du parc).

Toutefois, dans la pratique, ces offices de logement réalisent bien d'autres missions encore aujourd'hui. Tout d'abord, ils entretiennent une grande partie du parc (10.000 maisons et immeubles, soit 30% du parc privatisé). En effet, en l'absence de concurrence ou presque sur le marché, les copropriétaires sont souvent obligés de conclure après privatisation un contrat d'entretien avec le même office de logement.

De plus, seuls 86% des appartements offerts à la privatisation ont été réellement privatisés, ce qui traduit la présence non négligeable d'appartements appartenant encore à l'Etat ou aux collectivités locales dans des immeubles privés (jusqu'à 40% des appartements dans le «quartier des immeubles de neuf étages» de Ventspils). Dans les immeubles partiellement privatisés, l'office de logement représente ainsi souvent la ville -en tant que copropriétaire, propriétaire des appartements non privatisés- aux assemblées générales[3].



Devinstavu namu rajons (© Eric Le Bourhis 2009).
Le «quartier des immeubles de neuf étages» est un grand ensemble de la ville de Ventspils (44.000 habitants), situé dans la rue des Ingénieurs, construit dans les années 1970 et constitué d'une quinzaine d'immeubles de 9 étages, tous issus de la série n°467. Sa privatisation a commencé en 2006 seulement.

Enfin et surtout, lorsque les propriétaires n'ont pas décidé du mode de gestion de leur immeuble, par défaut, c'est l'entreprise publique qui assure l'entretien et la fonction de syndic et fait payer à chaque propriétaire un prix forfaitaire de charges, souvent identique à celui payé par les locataires (en moyenne 0,30LVL/m2/mois soit 0,42€), et assure un service minimum dicté par l'urgence. Une solution dite provisoire.

Ainsi, l'entreprise municipale a souvent un monopole dans le secteur de l'entretien (Aizkraukle, Daugavpils, Jelgava, Valmiera…). A Cesis, l'entreprise a été privatisée mais dispose toujours de son monopole. A Riga, où la grande taille des immeubles est un obstacle à la formation spontanée de copropriétés, quinze entreprises municipales sectorisées entretiennent les trois quarts du parc. Dans un secteur choisi pour l'analyse (office de logement Zemgale, 2e secteur situé sur la rive gauche de la Daugava dans le quartier de Tornakalns), deux tiers des immeubles privatisés n'ont pas décidé de leur mode de gestion et sont «restés dans la balance de la ville» alors que Zemgale entretient encore 95% des immeubles privatisés[4].



Aizkraukle (© Eric Le Bourhis 2009). Dans la ville nouvelle d'Aizkraukle, créée ex nihilo en 1960 (9.000 habitants), 72% des immeubles sont restés dans la balance de la ville, l'office public entretient 99% des immeubles[5].

La confusion des responsabilités est un frein à la rénovation

Dans tous les cas, la mainmise des municipalités sur le parc privé constitue un frein à la rénovation des parties communes des immeubles. Dans la pratique, les travaux de rénovation touchent le plus souvent l'isolation thermique qui permet de faire des économies de chauffage et d'amortir rapidement l'investissement consenti. Par exemple à Aizkraukle, depuis 1991, 90% des toits ont été remplacés alors que seulement 35% des circulations intérieures ont été rénovées.

Les villes, obligées par la loi de se débarrasser de leur parc de logement public, n'ont ni l'ambition ni le droit d'investir dans la rénovation d'immeubles privés. Lorsqu'elle est copropriétaire, la ville impose ou se fait imposer, selon le nombre de voix dont elle dispose aux assemblés générales, les décisions de rénovation parfois en contradiction avec le caractère social des appartements concernés.
Alors qu'une copropriété peut contracter un emprunt –*via* son syndic en particulier-, lorsque les copropriétaires n'ont pas formé de société, ils doivent financer de manière individuelle la rénovation, ce qui rend l'opération souvent impossible puisque de nombreux propriétaires sont en réalité pauvres ou endettés.

De plus, jusqu'en 2007, il était interdit aux municipalités de subventionner la rénovation de l'habitat privé. Seules quelques villes ont pu distribuer des prêts à taux zéro, telle Valmiera. Depuis 2007, la loi prévoit qu'une aide à la rénovation pourra être distribuée aux propriétaires presque uniquement dans le cas où les travaux ont pour objet l'amélioration des performances énergétiques de l'immeuble. C'est dans cette logique que l'Etat a monté un programme 2008-2010 de subvention de l'amélioration des performances énergétiques de l'habitat[6]. Ce programme s'appuie en particulier sur les fonds de cohésion européens et présente des conditions très strictes qui excluent les immeubles dénationalisés, les constructions de petite taille ainsi que les immeubles où les habitants n'ont pas formé de copropriété, et restreignent de manière évidente la distribution de l'aide aux copropriétés formées dans les grands immeubles privatisés, c'est-à-dire à certains grands ensembles construits à l'époque soviétique.

Cette restriction du champ d'application de l'aide constitue une forme ultime de chantage à la formation des copropriétés. Aujourd'hui, dans le contexte de crise économique et de restriction du budget de l'Etat, les subventions nationales et municipales ont été supprimées et l'aide se limite à la redistribution des fonds européens accessibles depuis 2009. Conséquence du formalisme imposé par ces demandes, il est à prévoir que seules pourront aboutir celles qui auront été menées par un syndic compétent et que l'aide ne touchera qu'un nombre très restreint d'immeubles.



Cesis (© Eric le Bourhis 2009) – (rare) exemple réussi de rénovation : Gaujas iela 32 à Cesis; crédit de 12 ans de 27.300 LVL (soit 38.500 euros) contracté par l'office de logement CDzP (travaux de rénovation des façades, des fenêtres et de la couverture terminés en 2006).

Qu'est-ce que la loi de 2009 tente de résoudre ?

En 2009 a été voté pour la première fois un texte à valeur coercitive. Le texte, qui n'entrera en vigueur que le 1er janvier 2010, débattu depuis plusieurs années au Parlement de Lettonie, impose un statut de gestionnaire de logement. La personne qui réalise la gestion de l'immeuble (*parvaldnieks*) est bien à distinguer de celle qui dirige et réalise les prestations d'entretien et de maintenance (*apsaimniekotajs*) même si les deux fonctions se superposaient à l'époque soviétique et si elles se superposent encore dans un grand nombre d'immeubles.

Les objectifs de la Loi sont économiques et sociaux: définir les limites de responsabilité entre propriétaires et gestionnaires (articles 1 et 6), contrôler les qualifications des gestionnaires (articles 13 et 14), former des registres municipaux des gestionnaires (article 18) et obliger les municipalités (et non le tribunal comme en Estonie) à désigner un gestionnaire aux immeubles en déshérence sans gestionnaire identifié (article 21)[7]. Toute velléité d'obliger par le biais de cette loi la formation de copropriétés a été abandonnée. Mais en harmonisant les systèmes de gestion privés et publics de l'habitat, elle désigne clairement et définitivement comme gestionnaires des immeubles partiellement privatisés les offices publics de logement: il s'agit d'entériner une situation regardée jusqu'alors comme transitoire.

[1] Katerina AZAROVA «La 'question du logement', l'appartement communautaire et la privatisation de l'habitat à Moscou», *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 32/4, 2001, pp. 185-216.
[2] Décret du Conseil des ministres n°307 du 4 août 1992 «Sur les sociétés coopératives de propriétaires de logement»; Loi du 4 décembre 1991 «Sur la privatisation des coopératives de logement».
[3] A Riga, c'est l'agence créée pour favoriser la formation des copropriétés, Rigas Majoklis.
[4] Entretien avec Vanda Sutkevica, office de logement Zemgale de la ville de Riga, 10 juillet 2009.
[5] Entretien avec Einars Zebergs, secrétaire général, et Lidija Zibarte, présidente de la commission de privatisation de la ville d'Aizkraukle, 15 avril 2009.
[6] Article 27.2 (1.1) de la loi du 6 décembre 2001 «Sur l'aide à la résolution de la question du logement».
[7] Entretien avec Indulis Krauze, directeur du département juridique et Irisa Simanovica, directrice du département du Logement de l'agence du Logement du ministère letton de l'Economie, Riga, 16 avril 2009. L'article 21 ne concerne que quelques immeubles locatifs dénationalisés, c'est-à-dire nationalisés après 1940 et restitués à leur ancien propriétaire ou à ses descendants depuis 1992 mais dont le propriétaire, souvent à l'étranger, est aujourd'hui introuvable, soit une vingtaine à Riga en particulier (la dénationalisation a touché au total environ 7% du parc habitable en 1990).

Retour en haut de page

date créée
15/11/2009
Champs de Méta

Auteur-article : Eric LE BOURHIS