



**HAL**  
open science

# Le Bail Réel Solidaire, un outil de gestion du foncier mobilisable dans le cadre d'opérations complexes de requalification

Guilhem Puech

► **To cite this version:**

Guilhem Puech. Le Bail Réel Solidaire, un outil de gestion du foncier mobilisable dans le cadre d'opérations complexes de requalification. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2022. dumas-04053902

**HAL Id: dumas-04053902**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04053902v1>**

Submitted on 31 Mar 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



**CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET METIERS**  
**ECOLE SUPERIEURE DES GEOMETRES ET TOPOGRAPHES**

---

**MEMOIRE**

**présenté en vue d'obtenir**

**le DIPLOME D'INGENIEUR CNAM**

**SPECIALITE : Géomètre et Topographe**

**par**

**Guilhem PUECH**

---

Le Bail Réel Solidaire, un outil de gestion du foncier mobilisable dans le  
cadre d'opérations complexes de requalification

**Soutenu le 01 Septembre 2022**

---

**JURY**

Madame Maylis DESROUSSEAUX  
Monsieur Stéphane DEVOUGE  
Madame Laurence CATIN

Présidente du jury  
Maître de stage  
Enseignante référente

## **Remerciements**

Je remercie les collaborateurs du Cabinet DEVOUGE qui m'ont permis de m'intégrer et de mener à bien ce travail dans un cadre toujours agréable et motivant. Je tiens à remercier particulièrement Monsieur Stéphane DEVOUGE, géomètre expert et expert de justice près la Cour d'appel de Poitiers pour son accompagnement, ses conseils et son regard d'élus tout au long de mon projet.

Je tiens également à remercier Madame Laurence CATIN, ma professeure référente, pour son aide, ses conseils avisés et sa disponibilité tout au long de ce travail de fin d'études, de la rédaction du sujet à la finalisation du mémoire. Merci également à Madame Elisabeth BOTREL pour son aide et son avis lors de la recherche de mon sujet.

Merci également à Monsieur Yannick FIEUX, chargé de mission au sein de l'Établissement Public Foncier Local du Pays Basque et Monsieur Joseph GRASSET, Ingénieur ESGT et Géomètre Expert Stagiaire, pour leurs temps, leurs explications, leurs clarifications, leurs conseils et leurs points de vues professionnels.

## Liste des abréviations

<b>3DS</b> : Différenciation, Décentralisation, Déconcentration et Simplification	<b>OPAH-RU</b> : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat de Renouvellement Urbain
<b>ACV</b> : Action Cœur de Ville	<b>PACA</b> : Provence Alpes Côte d'Azur
<b>ALUR</b> : Accès au Logement et un Urbanisme Rénové	<b>PAS</b> : Prêt d'Accession Sociale
<b>Anah</b> : Agence Nationale de l'Habitat	<b>PLAI</b> : Prêt Locatif Aide Intégration
<b>ANRU</b> : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine	<b>PLUS</b> : Prêt Locatif à Usage Social
<b>APL-accession</b> : Aide Personnelle au Logement pour l'accession	<b>PLS</b> : Prêt Locatif Social
<b>BRILLO</b> : Bail Réel Immobilier relatif au Logement	<b>PLU</b> : Plan Local d'Urbanisme
<b>BRS</b> : Bail Réel Solidaire	<b>PNRQAD</b> : Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés
<b>CAF</b> : Caisse d'Allocations Familiales	<b>PSLA</b> : Prêt Social de Location Accession
<b>CCH</b> : Code de la Construction et de l'Habitation	<b>PTZ</b> : Prêt à Taux Zéro
<b>CEDH</b> : Cour Européenne des Droits de l'Homme	<b>QPV</b> : Quartiers Prioritaires de la Ville
<b>CESDH</b> : Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme	<b>SACICAP</b> : Sociétés Anonymes Coopératives d'Intérêt Collectif pour l'Accession à la Propriété
<b>CLT</b> : Community Land Trust	<b>SCCV</b> : Société Civile de Construction Vente
<b>COL</b> : Comité Ouvrier du Logement	<b>SEM</b> : Société d'Économie Mixte
<b>CUCS</b> : Contrat Urbain de Cohésion Sociale	<b>SRU</b> : Solidarité et Renouvellement Urbain
<b>DPU</b> : Droit de Préemption Urbain	<b>TVA</b> : Taxe sur la Valeur Ajoutée
<b>DREAL</b> : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement	<b>UES-AP</b> : Union d'Économie Sociale pour l'Accession à la Propriété
<b>ELAN</b> : Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique	<b>VEFA</b> : Vente en État de Futur Achèvement
<b>ENE</b> : Engagement National pour l'Environnement	<b>VOC</b> : Veille et Observation des Copropriétés
<b>EPF</b> : Établissements Publics Fonciers	<b>ZAN</b> : Zéro Artificialisation Nette
<b>EPFL-PB</b> : Établissement Public Foncier Local du Pays Basque	<b>ZFU</b> : Zone Franche Urbaine
<b>ESH</b> : Entreprises Sociales pour l'Habitat	<b>ZRU</b> : Zone de Redynamisation Urbaine
<b>HBM</b> : Habitation à Bon Marché	<b>ZUP</b> : Zone à Urbaniser en Priorité
<b>HLM</b> : Habitation à Loyer Modéré ou Habitation à Loyer Modique	<b>ZUS</b> : Zone Urbaine Sensible
<b>INSEE</b> : Institut National de la Statistique et des Études Économiques	
<b>IPP</b> : Institut des Politiques Publiques	
<b>OAP</b> : Orientation d'Aménagement et de Programmation	
<b>OFS</b> : Organisme de Foncier Solidaire	

# Table des matières

<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>2</b>
<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS</b> .....	<b>3</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES</b> .....	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
I. LE BRS : UN OUTIL PENSÉ POUR FREINER L'ESSOR SPECULATIF DU FONCIER EN ZONE TENDUE .....	9
I.1 <i>Le BRS : un outil novateur au service de la mixité sociale</i> .....	9
I.1.1 La naissance d'un modèle de baux hybride : l'OFS-BRS.....	10
I.1.2 Le BRS, un outil au modèle juridique et opérationnel innovant .....	14
I.1.3 Le modèle économique et fiscal du BRS .....	17
I.1.4 L'OFS garant d'une gestion pérenne de la vocation sociale du BRS.....	20
I.2 <i>Un dispositif doté d'une forte adaptabilité au sein de sa vocation principale</i> .....	23
I.3 <i>La volonté de revalorisation des centres anciens comme prémices de l'extension du BRS</i> .....	26
I.4 <i>Le BRS : un outil jugé évasif quant à une mobilisation en dehors de sa vocation initiale</i> .....	29
I.4.1 Le développement de l'OFS-BRS soumis à un frein culturel.....	29
I.4.2 Une mobilisation sur le logement existant aux effets incertains .....	31
II. LE BRS COMME OUTIL DE REQUALIFICATION URBAINE À TRAVERS DU BÂTI RÉHABILITÉ .....	33
II.1 <i>Le BRS comme outil de requalification des centres anciens</i> .....	33
II.1.1 Un soutien à la réhabilitation des centres anciens.....	33
II.1.2 L'exemple pionnier de la réhabilitation d'îlot dégradé par BRS en centre ancien de Bayonne .....	37
II.1.3 L'extension du BRS au soutien de la revitalisation des centres anciens .....	41
II.2 <i>Le BRS comme solution au parc de copropriétés fragiles ou dégradées</i> .....	44
II.2.1 Un parc de copropriétés vieillissant et désorganisé .....	45
II.2.2 L'OFS : acteur majeur de l'intervention en soutien des copropriétés fragiles .....	48
II.2.3 Un outil adaptable permettant une intervention graduelle auprès des copropriétés .....	51
II.2.4 Un outil troublant le régime de la copropriété traditionnel.....	56
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>60</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>63</b>

## Introduction

Le Code de l'urbanisme fixe parmi ses principaux objectifs de veiller à présenter « *des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat* »<sup>1</sup>, mais surtout d'assurer l'égalité à l'accession à la propriété, à travers la mixité sociale.

La question de politique publique de l'habitat apparaît au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. D'initiative privée à l'origine, ce mouvement a immédiatement pris de l'ampleur permettant la création des Habitations à Bon Marché (HBM) dès 1894. Ce mouvement est bicéphale. D'une part, il est guidé par la volonté d'apporter une aide aux ménages en difficultés financières. D'autre part, les pouvoirs publics ont pour but de relancer le secteur de la construction en veillant à mettre en place des aides publiques pour l'accession à la propriété. Parallèlement, au cours de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, l'État va s'engager en faveur de l'apparition de logements sociaux. Cette intervention est accélérée par la révolution industrielle<sup>2</sup> passée qui crée une réelle pénurie de logement que l'État se doit de freiner. La doctrine<sup>3</sup> émet le constat d'une société française victime d'une sévère séparation entre les classes aisées représentant la part des propriétaires et les classes ouvrières, locataires, qui occupent de nombreux logements insalubres avec des conditions de vie indignes. En effet, la nécessité de se loger dépasse l'hygiénisme et amène à une forte crise qualitative des logements<sup>4</sup>.

Au sortir des deux conflits mondiaux, la France est un pays en reconstruction et les progrès industriels permettent un essor considérable de la production en logement, mais aussi une baisse des coûts remarquable, menant à une production massive de logements et à la création des Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP)<sup>5</sup>. L'État est alors l'acteur omniprésent de cette production massive, en charge d'impulser, de diriger et de conduire les politiques du logement<sup>6</sup>. Selon l'Union Sociale pour l'Habitat<sup>7</sup>, ces nouveaux outils vont venir créer une offre de 2,2 millions de logements en l'espace de quinze ans. Cependant, cet essor soudain et massif, répondant au besoin urgent de logement et à la mise aux normes de ceux-ci, entraînera avec lui l'augmentation de la ségrégation urbaine<sup>8</sup> des classes. Elle se définit

---

<sup>1</sup> Article L101-2 du Code de l'urbanisme

<sup>2</sup> A partir des années 1880 en France

<sup>3</sup> R. GUERRAND, *Propriétaires et locataires, les origines du logement social en France, (1850-1914)*, Quintette, 1987

<sup>4</sup> M.GONTHIER, *Une innovation de l'accession sociale à la propriété pérenne : l'OFS Métropolitain Grenoblois, Institut Urbanisme et Géographie Alpine, Université Grenoble Alpes, 2018*

<sup>5</sup> Issues du décret du 31 Décembre 1958

<sup>6</sup> Union Sociale pour l'Habitat, *L'histoire du logement social*, consulté le 04 Mars 2022

<sup>7</sup> Ibid

<sup>8</sup> Ibid

comme une « *ségrégation de fait qui aboutit à la relégation sociale et à la concentration spatiale de certains groupes sociaux* »<sup>9</sup>.

L'État, dans un contexte d'urgence, décide d'enclencher une politique d'accélération de la production de logements sociaux, en dépit de l'équilibre social. Si le parc de logement sur le territoire français s'accroît environ deux fois plus rapidement que sa population, cet effort reste insuffisant pour proposer une offre de logement satisfaisante. Cela se traduit par une augmentation de la fracture sociale. Dans ce contexte, les pouvoirs publics mènent une recherche permanente de dispositifs favorisant la mixité sociale via un décloisonnement des quartiers et la construction de « *logements sociaux plus sociaux* »<sup>10</sup>. La nécessité de décloisonnement des quartiers apparaît essentielle aux yeux des pouvoirs publics à la fin des années 1970, à la suite de tensions et d'émeutes dans les banlieues. Les décideurs prennent alors conscience que les inégalités sociales entre territoires paupérisés et gentrifiés constituent un enjeu fort de la ville de demain, qui va créer une véritable politique de la ville.

La politique de la ville se définit comme étant une politique de cohésion urbaine et de solidarité envers les quartiers les plus défavorisés, qui vise d'une part à restaurer l'égalité républicaine et d'autre part à améliorer les conditions de vies des habitants.<sup>11</sup> Cette lutte contre les écarts de développement entre quartiers défavorisés et leurs unités urbaines passe par un engagement à tous niveaux, que ce soit à l'éducation, au logement, à l'emploi, au cadre de vie, au lien social, à la sécurité... La politique de la ville est donc mobilisatrice de l'ensemble des politiques et des services publics<sup>12</sup>. Née à la fin des années 1970, elle a connu une nette évolution en se structurant et en s'institutionnalisant, souvent en réponse à des épisodes de violences urbaines. Elle aboutira à la création, sous le gouvernement de François Mitterrand<sup>13</sup> et du ministère de la ville de l'époque<sup>14</sup>. La politique de la ville ne concerne pas la totalité du territoire urbain mais concentre ses moyens sur la géographie prioritaire. De nombreux outils sont alors mis en place pour contrer cette dynamique de cloisonnement comme les opérations Habitat et Vie Sociale, les Zones d'Education Prioritaire, les conventions de quartiers, les Contrats Urbains de Cohésions Sociales, le programme Action

---

<sup>9</sup> O.NAY, Lexique de science politique, Lexique Dalloz, 4<sup>e</sup> édition, 2017

<sup>10</sup> C. SARDOT, A. TEITGEN, *Le Bail Réel Solidaire, un outil de mixité sociale*, *La semaine juridique notariale et immobilière* n°13, Mars 2018

<sup>11</sup> Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Quartiers de la politique de la ville*, 15/03/202, consulté le 04 Mars 2022

<sup>12</sup> Ibid

<sup>13</sup> Président de la V<sup>e</sup> République de 1981 à 1995

<sup>14</sup> Aujourd'hui Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, en charge notamment de la question des quartiers prioritaires de la ville

Cœur de Ville. Ces outils se succèdent et se voient renforcés par des lois pionnières de la politique de la ville comme la Loi d'Orientation pour la Ville, la Loi d'Orientation et de Programmation pour la Ville et la Rénovation Urbaine mais aussi par des pactes comme le Pacte de Relance de la Ville, dont découle la création des Zones Urbaines Sensibles (ZUS), des Zones de Redynamisation Urbaines (ZRU) et des Zones Franches Urbaines (ZFU). En 2012, un rapport de la Cour des comptes<sup>15</sup> indique qu'une réforme des zonages est nécessaire afin de concentrer les moyens sur les territoires les plus en difficultés, qualifiant le zonage actuel (constitué des ZUS et des CUCS) de trop complexe et de trop dispersé. Cela mène alors à la définition d'une géographie unique constituée de quartiers prioritaires, conditionnés par des critères de revenus.

Aujourd'hui, s'il paraît difficile d'inverser la tendance et d'attirer les plus fortunés au sein des quartiers prioritaires de la ville, il convient de prévoir une relocalisation des ménages modestes en dehors des quartiers déjà paupérisés. Cet enjeu est, cinquante ans plus tard, toujours d'actualité et ancré au sein du programme Action Cœur de Ville. Celui-ci vise à soutenir les collectivités locales et les acteurs du logement, du commerce et de l'urbanisme à investir de nouveau les centres anciens des villes petites et moyennes afin de relancer l'activité économique, d'améliorer l'accessibilité et de remettre en valeur le patrimoine.

Cependant, les réglementations et les outils qui se succèdent ne laissent souvent qu'un intérêt passager et un constat mitigé sur les bienfaits de ces opérations. La doctrine pointe du doigt le responsable des difficultés d'accession à la propriété : le prix de l'immobilier<sup>16</sup>. Ces principaux instruments ont été conçus il y a de cela une quarantaine d'années, dans un contexte depuis bouleversé, tant au niveau des besoins en logement que des ressources, sans que ces dispositifs soient repensés en conséquence. Désormais, quatre aides de l'État sont vouées à l'accession pour les primo-accédants : le Prêt à Taux Zéro (PTZ), le Prêt d'Accession Sociale (PAS), l'Aide Personnelle au Logement pour l'Accession (APL-accession) ainsi que le Prêt Social de Location-Accession (PSLA).

Le rapport de la Cour des comptes de 2016 relatif aux aides de l'État à l'accession à la propriété<sup>17</sup> présente ces outils comme étant instables et en perpétuelle évolution, ce qui complique toute analyse à moyen terme des effets économiques. Par leur hétérogénéité et

---

<sup>15</sup> Cour des comptes, *La politique de la ville une décennie de réformes*, 17 Juillet 2012

<sup>16</sup> V. LE ROUZIC, *Le bail réel solidaire : une petite révolution du droit de propriété à mettre en perspective*, In : Gazette du palais, n°30, p71, Septembre 2017

<sup>17</sup> Cour des comptes, *Les aides de l'État à l'accession à la propriété*, Novembre 2016

leurs différences de distribution (en provenance des banques pour les prêts et de la Caisse d'Allocations Familiales pour les aides personnelles), le pilotage et la gouvernance de ces outils se partagent entre plusieurs acteurs et souffrent d'une réelle complexité. Le suivi de ces aides est réparti entre les différents acteurs. Le risque réside alors dans une mauvaise coordination et un cumul des dispositifs dont l'articulation et les effets sont trop peu maîtrisés. Ce rapport met également en exergue des outils marqués par un déséquilibre entre efficacité et coût et émet aussi des critiques quant à un effet d'aubaine de ces dispositifs et à un potentiel risque inflationniste. En effet, une étude portant sur les effets de l'augmentation du PTZ en 2009 met en évidence « *un effet inflationniste significatif [...] suggérant qu'une partie de l'aide accordée par les pouvoirs publics n'a pas profité aux nouveaux acquéreurs, mais a contribué à renchérir le coût du foncier* »<sup>18</sup>, dont les prix ont semblé se maintenir, dans une période de baisse des prix de l'immobilier, dans les zones ayant bénéficié fortement du PTZ. De plus, l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) met en avant dès 2005<sup>19</sup> un effet d'aubaine important et relève que 85 % des bénéficiaires au PTZ auraient, même en l'absence de ce dispositif, eu la possibilité d'accéder à la propriété. L'incertitude entre le maintien ou la suppression de ces dispositifs, a été soulevée par l'Institut des Politiques Publiques (IPP) tant le déséquilibre entre coût et efficacité s'est creusé depuis leur mise en place<sup>20</sup>.

L'État, fort des retours et critiques associées aux dispositifs guidant cette accession sociale, poursuit sa quête de nouveaux montages permettant d'alléger la facture des logements, avec un constat : les mécanismes existants ne permettent pas de maintenir une vocation sociale des logements sur la durée. En effet, une fois que le ménage éligible s'est porté acquéreur, le bien est remis dans un système économique classique dont la plus-value ne profite qu'au vendeur. Ce constat amène à une réflexion sur la création d'un outil, le BRS. Pour la première fois, il fait bénéficier des aides publiques à plusieurs ménages se succédant autour d'un bien commun où le profit réel vient se substituer au profit personnel<sup>21</sup>. Il est singulier du fait qu'il reste attaché au bien et non plus au seul propriétaire. Selon Christophe SARDOT, « *la nécessité collective prend le pas sur l'intérêt individuel* »<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> K. BEAUBRUN-DIANT, T. MAURY, *Quels sont les effets du prêt à taux zéro sur les prix du foncier ?*, EDHEC Business School, Février 2015

<sup>19</sup> *Quelques effets économiques du prêt à taux zéro*, Laurent GOBILLON, David LE BLANC, Economie et statistique n°381-382, 2005

<sup>20</sup> Cour des comptes, *Les aides de l'État à l'accession à la propriété*, préc.

<sup>21</sup> C. SARDOT, A. TEITGEN, *Le Bail Réel Solidaire, un outil de mixité sociale*, préc.

<sup>22</sup> Ibid

Le BRS est un contrat par lequel « *un Organisme de Foncier Solidaire (OFS) consent à un preneur, sous condition de revenus et pour une durée comprise entre dix-huit et quatre-vingt-dix-neuf ans, des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété de logements [...] à titre de résidence principale* ». <sup>23</sup> Il a été pensé dans le but de freiner la spéculation au sein des zones tendues. Ces zones se définissent comme des espaces de déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, entraînant une hausse des prix du foncier dans des agglomérations comme Nantes ou Bayonne <sup>24</sup>, déterminées par décret <sup>25</sup>. Mais au-delà de l'aspect anti-spéculatif qu'il propose, le BRS est-il un outil adaptable aux enjeux de requalification urbaine ?

L'intérêt de cette étude est de mettre en avant les atouts et les limites d'un dispositif pensé pour insérer de la mixité sociale au sein des zones tendues (I) en le confrontant à un enjeu différent de celui qui l'a institué, au cœur des préoccupations : la requalification urbaine (II).

## **I. Le BRS : un outil pensé pour freiner l'essor spéculatif du foncier en zone tendue**

Cette première partie sera consacrée à fixer le cadre juridique, opérationnel et économique du BRS (I.1). Il s'agit d'un outil dont l'effet anti-spéculatif sur le parc de logement par le biais de la construction de logements neufs présente tout son intérêt en zone tendue (I.2). Cependant, les enjeux actuels de revalorisation de l'ancien à l'élargissement de cet objet en dehors de sa vocation initiale (I.3), à savoir la construction de logements neufs en zone tendue, qu'il conviendra de nuancer (I.4).

### **I.1 Le BRS : un outil novateur au service de la mixité sociale**

La doctrine considère le BRS comme un outil innovant <sup>26</sup>, hybride et rechargeable <sup>27</sup> dont le but premier est d'instaurer une accession à la propriété durable et pérenne à la faveur de ménages aux revenus modestes. Son objectif est de contrer les phénomènes grandissants de spéculation au sein des zones tendues. Ce dispositif est né d'une réflexion récente,

<sup>23</sup> Article L255-1 du Code de la Construction et de l'Habitation

<sup>24</sup> Nexity, *Zone tendue : définitions et villes concernées*, consulté le 19/02/2022

<sup>25</sup> Décret n°2013-392 du 10 Mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts

<sup>26</sup> J. LAGLEIZE, *La dissociation foncier-bâti, un outil juridique au service d'une ambition politique*, in : RDI, n°07-08, 12/07/2021

<sup>27</sup> J-L TIXIER et A-C TILLARD, *Le bail réel solidaire : un bail hybride rechargeable*, Le Moniteur, le 12/07/2021

fortement influencée par les pays anglo-saxons, d'une nécessité de repenser l'accès sociale au sein du territoire français (I.1.1). Le BRS peut être considéré comme pionnier, en raison d'un montage juridique et opérationnel nouveau en France, qui tend à osciller entre propriété et location d'un bien immobilier et de son foncier (1.1.2). C'est ce modèle qui lui permet de se montrer aussi attractif auprès de ménages pour lesquels l'accès à la propriété est inabordable, en fixant des prix d'acquisitions bien en dessous de ceux du marché libre (1.1.3). Enfin, le BRS innove et convainc, en particulier les collectivités par sa capacité à insérer de la mixité sociale en zone tendue dont les « *logements seront pris en compte dans le décompte SRU des logements sociaux* »<sup>28</sup>, mais surtout à pouvoir en assurer la gestion de manière durable et pérenne grâce à un acteur de confiance, l'OFS (1.1.4).

### **I.1.1 La naissance d'un modèle de baux hybride : l'OFS-BRS**

Si l'on prête attention à l'évolution des outils de développement de la mixité sociale en dehors du territoire français, il est notable que la création du modèle de l'OFS-BRS emprunte beaucoup au modèle anglo-saxon du Community Land Trust (CLT)<sup>29</sup>. Conçu et développé aux États-Unis au début des années 1970, ces sociétés de droit privé à but non lucratif ont vocation à acquérir et/ou aménager des parcelles. Elles interviennent comme bailleur social afin de transmettre le bien à des ménages éligibles, par le biais de baux de 99 ans renouvelables. Ces ménages sont alors soumis à un régime de propriété spécial, sujet à la dissociation de la propriété et une concession d'usage du sol, traduit par le terme *trust*. L'utilisation du terme *trust* vient mettre en avant une vision de ce que pourrait être la propriété en dehors de son caractère exclusif ou plutôt « *au service du bien commun* »<sup>30</sup>. En France, ce modèle s'est traduit par l'apparition du modèle OFS-BRS. Si la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR)<sup>31</sup> instaure dès 2014 une nouvelle catégorie d'opérateurs fonciers, les OFS, c'est la création du BRS qui s'inscrit comme pierre angulaire d'un système novateur. Le BRS est un nouvel outil œuvrant pour la mixité sociale, annoncé par la loi Macron du 6 août 2015<sup>32</sup> et institué par l'ordonnance du 20 juillet 2016<sup>33</sup>. Cette

---

<sup>28</sup> B. WERSTENSCHLAG, *La propriété en tous ses états, Acte II : actualité du bail réel solidaire*, AJDI p. 249, 2021

<sup>29</sup> M. GONTHIER, *Une innovation de l'accès sociale à la propriété pérenne : l'OFS Métropolitain Grenoblois*, 2018

<sup>30</sup> J. ATTARD, « *Un logement foncièrement solidaire : le modèle des community land trusts* » In : *Mouvements*, vol. 74, no. 2, pp. 143-153, 2013

<sup>31</sup> Loi n°2014-366 du 24 Mars 2014 : JO 26 Mars 2014

<sup>32</sup> Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, JO : 7 Août 2015

<sup>33</sup> Ordonnance n°2016-985 du 20 juillet 2016 relative au bail réel solidaire

ordonnance répond au besoin de pérennité du parc d'accession à la propriété ou à la location de ménages modestes. Elle soumet en réponse la proposition d'un bail de longue durée, générateur de droits réels immobiliers, reconductibles à chaque mutation et visant à dissocier la propriété du bâti de celle du foncier : le BRS. Ce nouvel outil inhérent au droit national, est destiné à créer un nouveau mode d'habitation original dont le régime juridique est un hybride entre le droit de propriété et le droit de jouissance<sup>34</sup>. Son modèle économique repose principalement sur cette dissociation. L'OFS conserve la propriété du bien tandis que le BRS confère au preneur le droit d'édifier (reconnu à l'opérateur et à l'occupant) et d'occuper durablement le logement, sous condition de ressources (reconnu uniquement à l'occupant). Cette dissociation n'est pas nouvelle, divers baux comme le bail emphytéotique<sup>35</sup>, le bail à construction<sup>36</sup> et à réhabilitation<sup>37</sup> et le Bail Réel Immobilier Relatif au Logement (BRILO)<sup>38</sup> applicable aux logements neufs pour les classes intermédiaires l'avaient mis en place. Le BRS est applicable au logement des personnes modestes et fait intervenir un OFS comme partie au contrat. Il s'agit d'un bail d'habitation qui confère un droit réel au preneur pour une durée de 18 à 99 ans, par le biais d'un contrat *sui generis*. Il renvoie à l'idée d'un preneur qui agirait au quotidien comme propriétaire du bâti, et comme locataire du terrain auprès de l'OFS. Or l'OFS n'est pas seulement propriétaire du foncier mais de l'entier immeuble grevé du droit réel<sup>39</sup>. Les auteurs définissent donc le BRS comme un bail « *grevant la propriété appartenant à l'organisme foncier solidaire [...] d'un droit réel immobilier qui confère à son titulaire un droit d'accession du logement qui y est soumis* »<sup>40</sup>. La doctrine soulève l'absence de précision sur sa nature et estime que « *le BRS confère à son titulaire des droits réels qu'en dépit du silence du texte, la doctrine s'accorde à considérer immobiliers* »<sup>41</sup>. L'arrêt « Maison Poésie » ayant confirmé « *qu'il n'existait pas de *numerus clausus* de droits réels* »<sup>42</sup>, il convient de se questionner sur la nature de ces droits réels immobiliers. La doctrine estime qu'il est essentiel de clarifier cette idée car elle « *n'emporte pas de signification juridique sur le droit réel immobilier résultant d'un BRS* »<sup>43</sup>.

---

<sup>34</sup> X. LIEVRE, F. CAUMES, *Clarification de la nature du droit créé et quelques autres précisions*, La Semaine Juridique Notariale et Immobilière n° 51, 18 Décembre 2020

<sup>35</sup> Article L.451-1 et suivants du Code Rural et de la Pêche Maritime

<sup>36</sup> Article L.251-1 et suivants du Code de la Construction et de l'Habitation

<sup>37</sup> Article L.252-1 et suivants du Code de la Construction et de l'Habitation

<sup>38</sup> Article L.254-1 et suivants du Code de la Construction et de l'Habitation

<sup>39</sup> *Ibid*

<sup>40</sup> *Ibid*

<sup>41</sup> J-L TIXIER et A-C TILLARD, *Le bail réel solidaire : un bail hybride rechargeable*, préc.

<sup>42</sup> Cass. 3° Civ. 31 Octobre 2012 n°11-16.304

<sup>43</sup> *Ibid*

La confusion sur la nature du droit conféré par le BRS persiste depuis sa création comme le montre les débats lors du projet de loi 3DS<sup>44</sup>. En effet, au sein du même document, à savoir l'étude d'impact du projet de loi, plusieurs définitions semblent s'opposer. Les sénateurs le rapprochent d'abord à un montage où « *les propriétaires des logements sont ainsi locataires du terrain et bénéficient du droit d'usage par le biais d'un bail emphytéotique rechargeable* »<sup>45</sup>. Par la suite, ils l'apparentent à un droit de propriété « *conféré aux preneurs, opérateur ou occupant, [qui] est [...] limité au stade de la revente du droit réel immobilier* »<sup>46</sup> du fait de ses clauses anti-spéculatives, ses plafonds de ressources mais aussi la soumission à agrément par l'OFS. Ainsi la mise en œuvre du BRS serait « *de nature à constituer une atteinte à l'exercice du droit réel du preneur à bail* »<sup>47</sup>. Alors, y a-t-il véritablement atteinte au droit de propriété ? La Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) rappelle « *sur le fondement de l'article 1er du Premier protocole additionnel de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme (CESDH) que la réglementation de « l'usage » d'un bien n'est admise que conformément à l'intérêt général* »<sup>48</sup>. Elle statue que pour être légitime, « *une ingérence dans l'exercice du droit au respect des biens doit satisfaire à des conditions de légalité, de finalité et de proportionnalité exigeant un « juste équilibre » entre « les exigences de l'intérêt général » et « l'intérêt de la société concernée » ainsi qu'un « rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé* »<sup>49</sup>. Enfin, elle reconnaît d'intérêt général la mise en œuvre « *d'une politique du logement conduisant à la mise en place d'une législation réduisant les loyers* »<sup>50</sup>. Cette atteinte est donc admise en raison du caractère d'intérêt général que revêt le BRS. Ainsi, ce dispositif traduit l'essor d'un type de propriété nouveau qui vient « *déconstruire le triptyque romain usus, fructus, abusus* »<sup>51</sup> en redéfinissant la propriété à travers un « *faisceau de droits partageables* »<sup>52</sup>.

---

<sup>44</sup> Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification de l'action publique locale, JO le 22 Février 2022

<sup>45</sup> J. GOURAULT, Etude d'impact du projet de loi 3DS, 12 Mai 2021

<sup>46</sup> Ibid

<sup>47</sup> Ibid

<sup>48</sup> Ibid

<sup>49</sup> CEDH, 28 juin 2018, n° 1828/06, G.I.E.M. S.R.L. et a. c/ Italie, Jurisdata n° 2018-012586, § 293

<sup>50</sup> CEDH, 19 décembre 1989, Mellacher et a. c/ Autriche, n° 10522/83, § 47

<sup>51</sup> C. BOLDE, V. DESHAYES, V. LE ROUZIC, *Le BRS : un outil qui s'enrichit au lendemain de la loi 3DS en faveur de l'accès à la propriété*, In : La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales, n°25, Juin 2022

<sup>52</sup> Ibid

Cette définition semble le rapprocher du régime du bail emphytéotique et à construction, il a d'ailleurs été caractérisé de « *dernier avatar du bail emphytéotique* », de « *rejeton du bail emphytéotique* » ou encore de « *filis indigne du bail emphytéotique* » par Bruno WERSTENSCHLAG<sup>53</sup>, ou encore de « *cocktail de clones* » par Jean-Luc TIXIER<sup>54</sup>. Leur distinction réside dans la liberté de cession du bail qui est reconnue au preneur. Dans le cas d'un bail emphytéotique ou à construction, le preneur dispose d'une liberté absolue de céder le bail et de choisir l'affectation du bien loué. Alors que le preneur d'un BRS est soumis à deux types de contraintes. D'une part, le preneur est soumis à quatre limitations de son droit de cession : répondre à des conditions de ressources, un agrément de l'OFS, un plafonnement du prix de cession et un encadrement des modalités de transferts à titre gratuit<sup>55</sup>. D'autre part, le preneur à BRS doit respecter la vocation d'habitation principale sur son droit de jouissance. Le BRS confère donc au preneur des droits réels immobiliers proches d'une pleine propriété<sup>56</sup>, « *dans les limites de la réglementation des BRS* »<sup>57</sup> et de redevance imposée par l'OFS. Ces droits réels immobiliers sont perçus comme des droits réels de jouissance spéciale<sup>58</sup>, à savoir des « *droits réels donnant accès à une utilité particulière du bien qui est l'objet de ce droit* »<sup>59</sup>.

Le titulaire des droits réels est donc doté, par le biais de ce contrat *sui generis*, de prérogatives mais aussi d'obligations contractuelles envers le bailleur.

Parmi les droits du preneur, ce dernier est libre de jouir des droits réels immobiliers ainsi que des installations ou constructions qu'il a édifiées, rénovées ou réhabilitées tant qu'elles respectent la destination du logement et l'état de remise des bâtiments convenu en fin de bail. Il a également la possibilité de consentir des servitudes, en tant que fond dominant ou servant, si celles-ci s'avèrent indispensables à la réalisation ou à la réhabilitation du bien, en accord avec les termes du contrat de bail<sup>60</sup>. En contrepartie, le preneur se doit, au-delà de son éligibilité au dispositif et du paiement des redevances foncières, remplir certaines obligations. Tout d'abord, il doit occuper le logement en tant que résidence principale, car ce dispositif est voué à implanter durablement des ménages aux ressources modestes et non

---

<sup>53</sup> B. WERSTENSCHLAG, *La propriété en tous ses états, Acte II : actualité du bail réel solidaire*, préc.

<sup>54</sup> J-L. TIXIER, *Le Bail Réel Solidaire : un bail à la rédaction surprenante*, In : *Gazette du palais*, n°30, p74, 2017

<sup>55</sup> Ces conditions feront l'objet d'un développement dans la partie I.1.2

<sup>56</sup> A. DUTOUR, *Chambre des Notaires de la Gironde, Bail réel solidaire : Nature et transmission des droits*, Juin 2021

<sup>57</sup> X. LIEVRE, F. CAUMES, *Clarification de la nature du droit crée et quelques autres précisions*, préc.

<sup>58</sup> Entretien avec Joseph GRASSET, Ingénieur ESGT, 21 Juillet 2022

<sup>59</sup> S. GUINCHARD, T. DEBARD, *Lexique des termes juridiques 2021-2022*, Lexique Dalloz n°29, août 2021

<sup>60</sup> Article L.255-7 du Code de la Construction et de l'Habitation

de créer des résidences secondaires à bas-coûts. Il est aussi tenu, s'il y a lieu, d'effectuer les travaux de construction ou de réhabilitation nécessaires au maintien du bon état d'entretien des constructions existantes à la conclusion du bail, ainsi que de celles qu'il aurait pu y ajouter. Enfin, le preneur ne peut diminuer la valeur de l'immeuble et ne peut, sauf stipulation contraire au sein du bail démolir en vue de reconstruire un quelconque ouvrage. Il n'est pour autant pas en obligation de reconstruire des ouvrages qui auraient été démolis par cas fortuit, de force majeure ou bien par vice de construction antérieure au bail<sup>61</sup>.

### **I.1.2 Le BRS, un outil au modèle juridique et opérationnel innovant**

Le déroulement d'une opération en BRS fait intervenir différents acteurs dont l'OFS constitue l'initiateur. Ce sont les seuls disposés à conclure un BRS. Il s'agit d'organismes à but non-lucratif, « *dont l'objet est d'acquérir et de gérer des terrains, bâtis ou non, afin de réaliser des logements et des équipements collectifs et de consentir au preneur, dans le cadre d'un bail de longue durée, des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété au profit de ménages sous plafonds de ressources* »<sup>62</sup>. Ainsi, de nombreux OFS voient le jour en France comme outils complémentaires au service d'une politique locale de mixité sociale. Ces OFS ressortent de l'initiative de collectivités locales, de coopératives d'Habitations à Loyer Modéré (HLM) ou encore d'Établissements Publics Fonciers (EPF) et sont soumis à un agrément du préfet de région<sup>63</sup>. L'OFS possède donc une réserve foncière, bâtie ou non, qui va servir de base au mécanisme du BRS. Afin d'assurer la vocation sociale de ses terrains, en luttant contre la spéculation en zone tendue, tout en maintenant un modèle économique cohérent, ces organismes bénéficient de certaines aides lors de l'acquisition des terrains à préserver. En effet, les OFS peuvent compter sur le soutien de l'État par le biais d'une décote du foncier public. La loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social<sup>64</sup> dispose que « *l'État peut procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé, mais aussi de terrains appartenant à ses établissements publics à un prix inférieur à la valeur vénale lorsque ces terrains, bâtis ou non, sont destinés à la réalisation de programmes de constructions comportant essentiellement des logements dont une partie au moins<sup>65</sup> est réalisée en logement social* »<sup>66</sup>. La décote du foncier public pourrait se définir

---

<sup>61</sup> V. ZALEWSKI-SICARD, *Bail Réel Solidaire*, Jurisclasseur Construction Urbanisme, Fasc. 115, 2020

<sup>62</sup> Article L. 329-1 du Code de l'Urbanisme

<sup>63</sup> Les COOP'HLM, *Les organismes de fonciers solidaires (OFS)*, Janvier 2022

<sup>64</sup> Loi n°2013-61 du 18 Janvier 2013 : JO 19 Janvier 2013

<sup>65</sup> Depuis le décret n°2019-423 du 9 Mai 2019, cette part est fixée à 50% de la surface plancher totale du projet

<sup>66</sup> Article L.3211-7 du Code général de la propriété des personnes publiques

comme étant la différence des valeurs de charge foncière applicable dans le cas d'une opération d'accession libre et d'une opération de logements sociaux. Cette décote, en fonction du contexte local et du programme immobilier, permettra d'équilibrer le bilan de l'opération et ainsi assurer un modèle économique viable pour le BRS<sup>67</sup>. Le montant de cette décote dépend de deux facteurs : la catégorie des logements et la situation géographique de l'opération. On distingue trois catégories de ménages, selon le mode de financement qui a permis d'acquérir le bien<sup>68</sup>, le Prêt Locatif Aide Intégration (PLAI) réservé aux locataires en situation de grande précarité (Catégorie 1), le Prêt Locatif à Usage Social (PLSA) (Catégorie 2) ou bien le Prêt Locatif Social (PLS) (Catégorie 3).

Concernant le secteur géographique de l'opération, le calcul de cette décote varie selon la tension du marché immobilier et le zonage ABC<sup>69</sup>. Ce zonage, créé en 2003, effectue un « classement des communes du territoire national en zones géographiques en fonction de la tension du marché du logement, de la zone la plus tendue (A) à celle la plus détendue (C). Le croisement de ces deux critères permet de fixer l'économie à réaliser sur une opération selon le tableau ci-dessous :

	Zone C	Zone B2	Zone A1 et B1
Catégorie 1	Entre 0 et 50 %	Entre 0 et 75 %	Entre 0 et 100 %
Catégorie 2	Entre 0 et 35 %	Entre 0 et 50 %	Entre 0 et 75 %
Catégorie 3	Entre 0 et 25 %	Entre 0 et 35 %	Entre 0 et 50 %

Figure 1- Tableau des taux de décote en fonction de la situation et du type de logement. Source : *Maitriser l'impact économique du foncier – Fiche 1 : La décote du foncier public de l'État*, CEREMA, avril 2019

Une fois le terrain acquis, l'OFS peut alors conclure un BRS selon deux schémas : le BRS occupant ou le BRS opérateur.

Dans le cas du BRS occupant, le bail lie uniquement et directement l'OFS à un tiers, le ménage éligible bénéficie alors de droits réels immobiliers.

Cependant, il est courant que l'OFS acquiert des terrains non-bâties ou bien dégradés afin d'assurer et de développer des programmes immobiliers résidentiels abordables à destination des ménages à faibles revenus. Il s'agit alors de BRS opérateurs, pour lesquels l'OFS confie

<sup>67</sup> CEREMA, *Maitriser l'impact économique du foncier – Fiche 1 : La décote du foncier public de l'État*, avril 2019

<sup>68</sup> Action Logement, *Logements sociaux PLAI, PLUS, PLS, PLI, quelles différences ?*, Consulté le 11 Mai 2022

<sup>69</sup> Défini à l'article D304-1 du Code de la construction et de l'habitation

à un tiers le soin de commercialiser les droits réels afférents au BRS sous forme de cession de droits réels immobiliers<sup>70</sup> « *sur des logements en vue de la location ou de l'accession à la propriété* »<sup>71</sup>. Ce contrat permet de lier un bailleur, nécessairement l'OFS à trois types de preneurs<sup>72</sup> :

- Un opérateur constructeur, dans le but d'effectuer des constructions en Vente en État de Futur Achèvement (VEFA)<sup>73</sup> ou de réhabiliter les constructions existantes, avant de céder les droits réels à des ménages éligibles.
- Un bailleur social ou un investisseur locatif qui s'engage à la suite des travaux, à louer selon les conditions de ressources et de loyers fixés par l'OFS<sup>74</sup>.
- Une société civile coopérative de construction ou une société d'habitat participatif, qui s'engage auprès de l'OFS à conférer un droit de jouissance sous condition de ressources.

Cet opérateur est en charge de la construction ou la réhabilitation des logements. Il lui est reconnu la capacité de vendre à un prix encadré ou bien de louer aux ménages éligibles<sup>75</sup>. Ce fonctionnement a récemment été simplifié au sein de la loi dite 3DS<sup>76</sup> avec l'extinction du BRS initial, considéré, notamment par les notaires, comme « *un mécanisme bien compliqué pour un résultat qui aurait pu être obtenu par voie d'avenant* »<sup>77</sup>. Le mécanisme consistait à conclure pour un OFS « *un premier contrat de bail [...] dit BRS initial avec un opérateur chargé de construire ou de réhabiliter des logements [...] [dans le but] de vendre les droits immobiliers attachés à une personne physique [...]. Puis, l'OFS conclura un second bail dit BRS utilisateur avec ces mêmes personnes physiques* »<sup>78</sup>. Aujourd'hui, le BRS permet à un opérateur de construire, réhabiliter ou tout simplement commercialiser des logements, « *soit par cessions partielles de son propre bail, soit en consentant des baux ordinaires à des familles* »<sup>79</sup>. Cette cession de droits réels de l'opérateur à chaque preneur

---

<sup>70</sup> Article L.255-3 du Code de la Construction et de l'Habitation

<sup>71</sup> Article L. 255-1 et suivants du Code de la Construction et de l'Habitation

<sup>72</sup> M.CAUHOPE, R.RATTO, G.GEOFFROY, *Un nouvel outil pour produire du logement abordable : les organismes de foncier solidaire et le bail réel solidaire*, CEREMA, Octobre 2019

<sup>73</sup> Vente en État de Futur Achèvement : l'acquéreur acquiert un immeuble en cours de construction, ou à construire

<sup>74</sup> Article L225-4 du Code de la Construction et de l'Habitation

<sup>75</sup> Chambre des Notaires de Paris, *Les formes nouvelles d'accession au logement*, Octobre 2019

<sup>76</sup> Loi 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, JO 22 février 2022

<sup>77</sup> V. ZALEWSKI-SICARD, *Bail Réel Solidaire*, préc.

<sup>78</sup> J. GRASSET, *Le Bail Réel Solidaire dédié au logement abordable*, Géomètre n°2172, p. 41, Septembre 2019

<sup>79</sup> B. WERSTENSCHLAG, *La propriété en tous ses états, Acte II : actualité du bail réel solidaire*, préc.

exclut l'OFS de la démarche mais crée un lien direct et individuel entre celui-ci et chacun des preneurs, réputé titulaire d'un BRS en cette date<sup>80</sup>. Cependant, le BRS questionne la doctrine : est-il opportun d'assimiler cette première cession à un BRS s'il « *n'a pas vocation à avoir une durée d'au moins 18 ans et encore moins de 99 ans* »<sup>81</sup> ?

Cette cession doit faire l'objet d'un agrément par l'OFS<sup>82</sup> qui dispose d'un délai de deux mois à partir de la transmission de la date d'avant contrat pour vérifier les conditions d'éligibilité de l'acquéreur, de la conformité de l'avant contrat et de la validité du plan de l'acquisition. Cette procédure permet à l'OFS de contrôler toutes transmissions et d'assurer la vocation sociale de son offre de logement dans le temps.<sup>83</sup>

Le contrôle de l'éligibilité passe par une vérification des revenus des ménages. Le plafond de ressources dépend à la fois du nombre de personnes occupant le logement et du secteur géographique de l'opération, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

Nb de personnes qui vont occuper le logement	Zone A	Zone B et C
1	33 400 €	25 318 €
2	46 759 €	33 761 €
3	53 440 €	39 052 €
4	60 788 €	43 273 €
5 et plus	69 340 €	47 482 €

Figure 2- Tableau des plafonds de ressources (2022) – Source : Les COOP'HLM, *Le bail réel solidaire : une autre idée de la propriété*, 2022

Si le BRS se rapproche réellement d'une idée de propriété que l'on ne retrouve pas dans les logements locatifs sociaux notamment, le succès de ce dispositif repose sur l'attractivité de son modèle économique qui se démarque du marché libre.

### I.1.3 Le modèle économique et fiscal du BRS

Le véritable atout du BRS repose dans les faibles coûts d'acquisition des droits réels des ménages à l'OFS, ou aux opérateurs en charge de la cession de ces droits. Cela s'explique par les coûts réduits d'acquisition du foncier par l'OFS mais surtout par la dissociation du bâti et du foncier qui caractérise les BRS. En effet, il est considéré de manière simpliste que le foncier n'est pas compris dans le coût d'acquisition et que la cession des droits réels immobiliers se fait à hauteur de la valeur du bâtiment. Cela crée une différence de 30 % à

<sup>80</sup> Article L.255-3 du Code de la Construction et de l'Habitation

<sup>81</sup> V. ZALEWSKI-SICARD, *Bail Réel Solidaire*, préc.

<sup>82</sup> Article L.255-11-1 du Code de la Construction et de l'Habitation

<sup>83</sup> Chevreux Paris, *La nouvelle mécanique du schéma du BRS opérateur*, 24 Février 2022

50 %<sup>84</sup> par rapport au marché immobilier libre du secteur. Les ménages bénéficient de prix de cession encadrés en fonction des zones géographiques<sup>85</sup> selon le tableau suivant qui présente chaque plafond de prix au m<sup>2</sup> de surface utile, en fonction des différentes zones de tensions du territoire. La surface utile correspond à la surface habitable augmentée de la moitié de la surface de ses annexes<sup>86</sup> et permet de déterminer l'espace habitable en distinguant les surfaces dédiées à l'aménagement de celles des annexes.

Plafonds de prix (€HT/m <sup>2</sup> /SU) 2022				
Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
5 096	3 861	3 092	2 699	2 360

Figure 3 - Tableau de plafond des prix de vente de logements en BRS,  
Source : Les COOP'HLM, *Le bail réel solidaire : une autre idée de la propriété*, 2022

Les ménages vont néanmoins devoir s'acquitter d'une redevance. Celle-ci constitue un loyer d'un « *coût modique* »<sup>87</sup>, dont le montant varie en fonction « *des conditions d'acquisition par l'OFS, et le cas échéant, des conditions financières et techniques de l'opération de construction ou de réhabilitation des logements ainsi que des conditions d'occupation* »<sup>88</sup>. Cette redevance « *sert à équilibrer le modèle économique de l'OFS et couvre le remboursement des emprunts et des frais généraux* »<sup>89</sup>. Elle est donc instaurée en fonction des besoins de chaque opération, mais toujours dans le but de rendre le bien attractif. Cette redevance est à différencier de la taxe foncière sur les propriétés bâties. La taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties, établies en fonction de leur valeur locative estimée, sont dues par le propriétaire des biens<sup>90</sup>. Elle se distingue de la redevance qui elle constitue un prélèvement non obligatoire qui est payée par le citoyen lorsqu'il utilise un service.

Il est donc légitime de se poser la question du redevable de cette taxe foncière. L'examen du projet de loi de finances pour 2016 avait permis la proposition d'un « *amendement visant à exonérer pendant quinze ans les constructions neuves ou réhabilitées affectées à l'habitation* »

<sup>84</sup> J. GOURAULT, *Etude d'impact du projet de loi 3DS*, préc.

<sup>85</sup> Cf. I.1.2)

<sup>86</sup> Article R331-10 du Code de la Construction et de l'Habitation

<sup>87</sup> B. WERSTENSCHLAG, *La propriété en tous ses états, Acte II : actualité du bail réel solidaire*, In : AJDI p. 249, 2021

<sup>88</sup> Article L255-8 du Code de la Construction et de l'Habitation

<sup>89</sup> Les COOP'HLM, *Le bail réel solidaire : une autre idée de la propriété*, 2022

<sup>90</sup> S. GUINCHARD, T. DEBARD, *Lexique des termes juridiques 2021-2022*, préc.

*principale [...] en vertu d'un BRS »*<sup>91</sup>, qui avait été jugé prématuré en raison de l'absence de textes relatifs au régime juridique du BRS. Le Bulletin Officiel des impôts donne un élément de réponse en indiquant que « *si la construction édifiée par le preneur d'un bail doit, à l'issue de ce bail, revenir au propriétaire du terrain contre indemnité, elle est alors considérée du point de vue juridique comme appartenant à celui qui l'a fait élever, c'est-à-dire au preneur* »<sup>92</sup>. Ce bulletin précise cependant qu'il conviendrait de « *répartir la valeur locative de l'immeuble entre le propriétaire de la construction et celui du sol pour établir une imposition distincte au nom de chacun d'eux* »<sup>93</sup>. La jurisprudence du Conseil d'État<sup>94</sup>, ne semble pas totalement en adéquation avec cette doctrine sur la répartition de cette taxe foncière. Finalement le législateur a décidé de faire incomber cette taxe au preneur à bail en le codifiant au sein de l'article 1400 du Code général des impôts<sup>95</sup>.

L'intérêt d'un tel dispositif repose également dans les avantages fiscaux qui en découlent. Or, ce régime fiscal varie en fonction du type de montage du BRS, s'il s'agit d'un BRS occupant, opérateur, dans l'ancien ou dans le neuf.

Dans le cas des BRS occupants, le BRS est conclu par un contrat unique. Il bénéficie d'une fiscalité unique appliquée à la totalité des sommes versées par le ménage, à savoir le prix de l'accession à la propriété du logement cumulé avec la redevance foncière tout au long de l'existence du bail. Ainsi, les ménages bénéficient d'une exonération de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)<sup>96</sup>, qui est un impôt indirect sur la consommation, collecté par le vendeur et reversé à l'État. Son taux normal s'élève en France à 20 % dans le cas de logements neufs (datant de moins de 5 ans ou récemment rénovés), non géographiquement situés dans des zones d'Aménagement et de Rénovation Urbaines ou dans des Quartiers Prioritaires de la Ville (QPV). Toutefois, ils peuvent se voir appliquer un abattement de la TVA à un taux réduit de 5,5 %. Le BRS, en mettant en place une cession des droits réels de plus de 12 ans, est soumis à une publicité obligatoire, dans le but de le rendre opposable aux tiers<sup>97</sup>. Enfin, les ménages pourront bénéficier d'une remise de la taxe de publicité foncière, versée au

---

<sup>91</sup> P. LOISEAUX, *Réflexions juridiques sur le régime fiscal des organismes fonciers solidaires et des baux réels solidaires*, In : AJDI, p.746, 2016

<sup>92</sup> BOI-IF-TFB-10-20-10, n°160, 6 Novembre 2015

<sup>93</sup> P. LOISEAUX, *Réflexions juridiques sur le régime fiscal des organismes fonciers solidaires et des baux réels solidaires*, préc.

<sup>94</sup> CE 29 août 2008, n° 300715 – CE 23 juill. 2014, n° 364490

<sup>95</sup> Article 63 de la loi n°2016-1918 du 29 Décembre 2016

<sup>96</sup> Impôt indirect sur la consommation, collecté par le vendeur et reversé à l'État

<sup>97</sup> V. ZALEWSKI-SICARD, *Bail Réel Solidaire*, préc.

département ou à la commune, au taux réduit de 0,715 % du prix total<sup>98</sup>, contre 5,81 % pour le taux normal.<sup>99</sup>

Ce montage fiscal se complexifie dans le cas d'un BRS opérateur. D'une part, la TVA est exonérée de la cession de droits réels découlant de la conclusion du premier BRS entre OFS et opérateur. D'autre part, en cas de travaux de rénovation sur un immeuble ancien, l'opérateur se voit indexé sur ses coûts de réhabilitation un taux de TVA réduit à 5,5 % depuis la loi de Finances 2021<sup>100</sup>. Ces taux sont applicables en cas de travaux d'amélioration, de transformation ou d'aménagements réalisés sur des logements datant de plus de deux ans. Enfin, dans le cas d'une réhabilitation d'immeubles anciens, l'opérateur peut choisir ou non d'appliquer une TVA sur cette cession, qui lui permettrait d'équilibrer la TVA précédemment appliquée sur les travaux. Cette TVA serait alors au taux réduit de 5,5 %<sup>101</sup>. Dans le cas où l'opérateur réalise des constructions neuves à destination des ménages, ces derniers se verront soumis de manière obligatoire à la TVA à taux réduit.

La loi des finances 2021<sup>102</sup> a augmenté la possibilité pour les collectivités locales, de pouvoir réduire considérablement la taxe foncière pour les logements en BRS, passant d'un abattement de 30 % à un abattement maximal de 100 %. Ce geste des collectivités locales traduit la nécessité d'un tel outil et la réalité de l'importance de la mixité sociale aux yeux des élus. En effet, au-delà d'insérer des logements abordables en accession à la propriété, l'OFS permet d'assurer une gestion durable des successions afin d'intégrer au sein de leur territoire une offre de logement abordable et pérenne.

#### **I.1.4 L'OFS garant d'une gestion pérenne de la vocation sociale du BRS**

La spécificité du BRS repose en son caractère rechargeable et anti-spéculatif<sup>103</sup> au moment de la cession des droits réels immobiliers d'un preneur au suivant. Nommé « *rechargement* », ce mécanisme « *constitue l'innovation majeure qui assure le succès du BRS* »<sup>104</sup>. En effet, pour garantir la gestion pérenne des logements en BRS dans le temps, ce dispositif a prévu un rechargement de la durée du bail qui implique à chaque mutation la

---

<sup>98</sup> P. LOISEAUX, *Maitriser la fiscalité du BRS, une condition pour réussir*, In : Actualité Habitat, n°1140, 15 Mars 2021

<sup>99</sup> Ibid

<sup>100</sup> G. CHALENCON, *La loi de finances pour 2021 renforce les effets du bail réel solidaire pour faciliter l'accession sociale*, 2021

<sup>101</sup> Prévu à l'Article 278 sexies du Code Général des Impôts

<sup>102</sup> Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 : JO 30 Décembre 2020

<sup>103</sup> J-L TIXIER et A-C TILLARD, *Le bail réel solidaire : un bail hybride rechargeable*, préc.

<sup>104</sup> H. DES LYONS, P. GAREAU, *Habitat social – HLM*, In : Répertoire de droit civil, Mai 2022

reprise du bail pour sa durée originelle<sup>105</sup>. L'originalité du mécanisme de BRS réside donc dans le fait que les aides d'accession à la propriété ne s'attachent pas aux preneurs, mais bien aux logements, permettant de pérenniser la vocation sociale de ces logements à travers le temps et les diverses mutations. Ainsi, le législateur vise à maintenir un parc de logements durablement sociable, à l'attention de plusieurs générations<sup>106</sup>. Toutefois, « *et c'est là la plus grande originalité de ce contrat, le BRS est automatiquement rechargeable* »<sup>107</sup> par le biais de la prorogation. Cette prorogation permet de « *maintenir dans le temps la valeur des droits réels afférents au bail* »<sup>108</sup>. Ce mécanisme est décrit comme une « *astuce juridique* »<sup>109</sup> permettant de recharger automatiquement « *le bail de sa durée initiale à chaque mutation* »<sup>110</sup>, sous condition d'éligibilité du cessionnaire et de l'ayant droit, lors d'une cession ou bien du décès du preneur occupant.

Il convient de distinguer la cession des autres modes d'extinctions. Ce phénomène de rechargement n'est rendu possible que grâce à l'encadrement strict des transactions par l'OFS. La transition d'un preneur à un autre doit être initiée par le preneur et ne concerne pas dès le départ l'OFS. Le formalisme débute par l'envoi au cessionnaire d'une offre préalable de cession qui reprend l'ensemble des clauses du bail, qui doit être maintenue par le preneur pendant au moins 30 jours et ne peut être acceptée par le cessionnaire durant un délai de 10 jours à compter de la réception. Une fois l'offre préalable acceptée, le titulaire du BRS fait intervenir, dans un délai de 30 jours, l'OFS afin qu'il puisse donner ou non son agrément au cessionnaire et justifier son éligibilité dans un délai de 2 mois<sup>111</sup>. En cas de refus d'agrément par l'OFS, le cédant est tout de même protégé. Il peut demander à l'OFS de lui fournir un nouveau cessionnaire dans un délai de 6 mois, en l'absence duquel l'OFS se verra obligé de se porter acquéreur des droits réels appartenant au preneur. De plus, la loi dite « 3DS »<sup>112</sup> a récemment réformé le régime juridique des OFS et du BRS dans le but de corriger des lacunes et des erreurs constatées grâce aux retours d'expériences. Tout d'abord, cette loi vient renforcer le rôle des OFS en lui déléguant de nouvelles compétences. L'OFS

---

<sup>105</sup> Article L.255-12 du Code de la Construction et de l'Habitation

<sup>106</sup> C. SARDOT, A. TEITGEN, *Le Bail Réel Solidaire, un outil de mixité sociale*, préc.

<sup>107</sup> A. FUCHS-CESSOT, *Le bail réel solidaire : premier bilan*, In : Acte Pratiques et Ingénierie Immobilière, n°1, Janvier 2022

<sup>108</sup> V. ZALEWSKI-SICARD, *Bail Réel Solidaire*, préc.

<sup>109</sup> V. LE ROUZIC, *Le bail réel solidaire : une petite révolution du droit de propriété à mettre en perspective*, préc.

<sup>110</sup> Ibid

<sup>111</sup> C. SARDOT, A. TEITGEN, *Le Bail Réel Solidaire, un outil de mixité sociale*, préc.

<sup>112</sup> Loi n°2022-217 du 21 Février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification

étant reconnu comme un organisme de droit privé accomplissant une mission de service public, il se voit doté du Droit de Prémption Urbain (DPU)<sup>113</sup> et du droit de priorité<sup>114</sup> afin de faciliter l'acquisition du foncier nécessaire<sup>115</sup>. La loi portant Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (ELAN) est récemment venue intégrer les logements en BRS au décompte SRU des logements sociaux, identifié au sein de l'article 55 de la loi relative à la Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU)<sup>116</sup>. Cet article impose aux « communes de plus de 3 500 habitants – et de 1 500 habitants dans l'agglomération parisienne – appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants »<sup>117</sup> de disposer d'une offre de 25 % de logement social d'ici 2025. Cette obligation s'abaisse à « 20 % dans le cas des territoires dont la situation locale ne justifie pas un renforcement des obligations de production »<sup>118</sup>. Le BRS devient alors un soutien aux collectivités pour respecter ce quota. En cas de non-respect de ces obligations, la commune carencée s'expose à des indemnisations et à une perte de son droit de préemption.

Il s'agit du même dispositif de gestion de l'OFS en cas de donation du preneur à un donataire qui doit donc également recevoir l'agrément de l'OFS. En cas de décès du preneur, la transmission successorale des droits réels est également soumise à un encadrement de la part de l'OFS. Ainsi, si l'ayant droit ne répond pas aux critères d'éligibilité, il dispose d'un an à compter du décès du preneur pour céder les droits réels afférents au BRS à un acquéreur éligible, agréé par l'OFS. A défaut, le BRS est résilié et l'OFS indemnise l'ayant droit dans les conditions prévues dans le bail. Cependant, on distingue la situation de l'ayant droit de celle du conjoint survivant, qui lui, n'est pas opposable aux conditions d'éligibilité et d'agrément par l'OFS<sup>119</sup>.

---

<sup>113</sup> Modification de l'article L. 211-2 du Code de l'Urbanisme issu de l'amendement n°COM-696 présenté par Mme LETARD et les membres du groupe Union Centriste. Dans la logique de création de logement social au sens de la loi SRU reconnu au BRS, l'amendement visant à étendre le DPU, reconnu aux HLM et aux SEM, aux OFS a été adopté en 1<sup>o</sup> lecture le 24 Juin 2021

<sup>114</sup> Article L. 240-1 du Code de l'Urbanisme

<sup>115</sup> J.BERGER, A.LEFORT, J.MARION, B.WERTENSHLAG, *Le couple OFS-BRS après la loi 3DS*, In : AJDI, 2022

<sup>116</sup> Loi n°2000-1208 du 13 Décembre 2000 : JO 13 Décembre 2000

<sup>117</sup> Ministère de la transition énergétique, *L'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU), mode d'emploi*, Août 2021, Consulté le 17/08/2022

<sup>118</sup> Ibid

<sup>119</sup> Article L.255-14 du Code de la Construction et de l'Habitation

L'extinction du BRS peut intervenir dans deux cas : après résiliation ou bien au terme du contrat de bail. Les textes, dans le but de renforcer la pérennité de ces logements, ne prévoient pas de résiliation unilatérale pour le preneur et limitent cette faculté aux cas de manquements aux obligations pour le bailleur<sup>120</sup>. Ce manquement provient en majorité d'un défaut de paiement de la redevance foncière, ce qui entraîne la résiliation du bail et son indemnisation selon les modalités du contrat. Il n'est également pas prévu au sein du Code de la Construction et de l'Habitation, que le BRS puisse être soumis à une reconduction tacite entre les deux parties<sup>121</sup>.

La mobilisation du BRS apparaît comme un dispositif permettant d'intégrer de la mixité sociale en zone tendue, enjeu primordial pour les différents acteurs de l'aménagement, grâce à la création de logements neufs et abordables. Cependant, il existe différents types de zones tendues, qui conduisent à mener différents types d'opérations. Il convient donc de confronter cet outil à différents contextes, mais aussi à différents enjeux de manière à mettre en avant son adaptabilité aux opérations dans le neuf.

## **I.2 Un dispositif doté d'une forte adaptabilité au sein de sa vocation principale**

La volonté du législateur en instaurant le BRS était claire : favoriser la mixité sociale au sein des zones dites tendues. Cette volonté se lit dès l'analyse de la notion de BRS. La lecture doctrinale juge que l'utilisation du terme « *solidaire* » renvoie non pas à une idée de « *solidarité juridique, mais de solidarité nationale envers des personnes aux faibles ressources ne pouvant accéder à la propriété* »<sup>122</sup>. Cependant, l'efficacité d'un tel dispositif passe avant tout par sa capacité à s'adapter à l'échelle de chaque opération. On distingue ainsi, au sein d'un même objectif initial, plusieurs enjeux à prendre en compte au niveau de la situation de l'opération. Afin de mettre en avant l'adaptabilité de cet outil, il convient de mettre en parallèle deux cas d'opérations en BRS concernant toutes deux des créations de logements neufs, avec des contextes, des montages et des enjeux différents. Cette analyse vise à opposer l'opération Villa Lisa à Nantes<sup>123</sup> à une opération en BRS sur l'île de Ré<sup>124</sup>.

---

<sup>120</sup> J-L. TIXIER, *Le Bail Réel Solidaire : un bail à la rédaction surprenante*, préc.

<sup>121</sup> Article L.255-6 du Code de la Construction et de l'Habitation

<sup>122</sup> Ibid

<sup>123</sup> Les Coop'HLM, *Le BRS par l'exemple*, p.47

<sup>124</sup> Les Coop'HLM, *Terra Noé développe l'accession sociale à la propriété en Bail Réel Solidaire sur l'île de Ré*, 24 Mars 2021

Dans un premier temps, il convient de poser le contexte respectif de ces deux opérations. Concernant la métropole de Nantes, celle-ci est touristique et proche de la capitale. Elle s'inscrit logiquement dans la lignée de la hausse des prix de l'immobilier au sein de la Région Pays de la Loire. De par son cadre de vie, sa proximité avec la côte atlantique et sa liaison renforcée avec la capitale parisienne, Nantes attire énormément de nouveaux habitants, de l'ordre de 9 000 par an<sup>125</sup>. Cette dynamique d'attrait cause un problème de tension du marché immobilier, avec une demande forte et une offre de logements qui peine à suivre le rythme, élevant le prix moyen au m<sup>2</sup> à plus de 4 000 €. Ces prix freinent en priorité les primo-accédants au profit d'un public d'investisseurs, en contradiction avec la volonté publique de mixité sociale. Le programme neuf Villa Lisa s'inscrit comme un élément de frein à cet effet spéculatif en raison de sa situation, à proximité de commerces et d'équipements et complètement connectée au centre-ville, ce qui en fait un terrain sujet à une forte demande. Ce projet de résidence collective emprunte le mécanisme du BRS de manière à transformer un terrain en friche cédé par la ville de Nantes à l'OFS en charge de l'opération, situé dans un secteur Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP). Ce terrain est en effet situé en secteur de renforcement de la mixité sociale et a pour objet d'être aménagé à 30 % de locatif social et à 70 % de logements en accession abordable, dont le BRS a été préféré au PSLA par la collectivité.

L'île de Ré quant à elle, s'oppose au schéma de la métropole Nantaise en tout point, excepté pour la tension immobilière. Les prix sont tels qu'en plus de dissuader les classes modestes à s'implanter sur l'île, ils sont responsables du départ de nombre d'entre eux. En effet, certains habitants de l'île de Ré sont considérés comme « *riches malgré eux* »<sup>126</sup>. Ces habitants, pour la plupart anciens travailleurs de la terre, jouissant de revenus relativement modestes, se retrouvent forcés de quitter l'île, en raison de la valeur de leurs terres. La raison de ce repli réside justement dans l'augmentation soudaine de la valeur de leur patrimoine foncier, qui les rend éligible à l'impôt sur la fortune malgré des revenus modestes. Ce déséquilibre financier a ainsi forcé un grand nombre de Rhétais à céder leurs biens, souvent à des investisseurs, induisant la gentrification progressive de l'île. Ce problème se traduit par la présence de plus de 14 000 résidences secondaires contre 8 000 résidences permanentes<sup>127</sup>.

---

<sup>125</sup> L. KERDOMMAREC, P. PAILLOUX, *Nantes Métropole pourrait gagner 100 000 habitants d'ici 2030*, In : Etudes n°96, AURAN, INSEE

<sup>126</sup> P.M. LEMAIRE, *Les « riches malgré eux » de l'île de Ré et l'impôt de solidarité sur la fortune*, Sud Ouest, Novembre 2010

<sup>127</sup> P. FRIGIERES, *Sur l'île de ré, le marché se stabilise* In : Propriétés-Le figaro n°106, Mai 2017

Dans un second temps, l'étude comparative portera sur les différents types de montages mis en place au sein de ces deux opérations.

Concernant l'opération Villa Lisa, le terrain servant d'assiette au projet a donc été cédé par la ville de Nantes auprès de deux acteurs distincts : l'OFS et une Société Civile de Construction Vente (SCCV) appartenant au groupe CIF : une coopérative du logement abordable. Ces deux acteurs acquièrent alors respectivement la partie réservée au locatif social, soit 9 logements et celle à vocation d'accession abordable, qui représente un total de 24 logements à réaliser selon le modèle du BRS. La phase de construction est entièrement assurée par la SCCV, grâce à un BRS opérateur passé entre l'OFS et cette dernière. Les travaux ont débuté deux mois après la signature de ce BRS opérateur, en décembre 2020 et la livraison de cette opération est prévue pour le dernier trimestre de 2022. En parallèle de sa construction, la commercialisation s'est également distinguée selon deux cas de figure : la vente en VEFA des logements locatifs à CIF Coopérative, qui agira en tant que bailleur auprès d'un public de ménages aux revenus modestes et la réalisation d'un nouveau BRS, directement passé entre l'opérateur et les preneurs. Il est donc possible de retrouver au sein d'un même immeuble plusieurs modes de gestion immobilière.

L'opération de la Flotte en Ré intervient quant à elle au sein d'un village de moins de 3 000 habitants<sup>128</sup> et le montage ainsi que le type de construction se retrouvent donc adaptés. En effet, les règles d'urbanisme strictes présentes obligent le projet à s'adapter à l'urbanisme typique des villages rhétais, à savoir des maisons individuelles aux couleurs et aux façades encadrées par le Plan Local d'Urbanisme (PLU). Ainsi, ce projet vise à proposer au sein d'une même parcelle appartenant précédemment à la commune, un lotissement de 5 maisons individuelles avec terrain. Contrairement à la Villa Lisa, la simplicité de l'opération amène la commune et l'OFS en charge de l'opération à opter pour un montage classique de BRS opérateur. L'OFS Terra Noé cède alors des droits réels immobiliers à l'opérateur Maisons Prim'Access qui s'occupe de réaliser les constructions neuves, mais aussi de commercialiser en VEFA les logements afin de céder leurs droits acquis, sous contrôle de l'OFS.

Enfin, il convient de mettre en exergue les différents contextes et montages aux enjeux qui ont amené à l'adoption du modèle de l'OFS-BRS au sein de ces deux opérations. Le BRS sait s'adapter localement aux spécificités de chaque opération, elle permet à travers différents montages et différents types de construction de répondre à des enjeux divers. En effet, l'opération Villa Lisa affiche la volonté de permettre l'insertion de jeunes occupants

---

<sup>128</sup> 2 759 habitants en 2018 selon l'INSEE

dans un quartier vieillissant, quand l'opération de la Flotte en Ré a pour ambition de sédentariser des ménages travaillant sur l'île et n'ayant pas les moyens d'accéder à la propriété sur celle-ci. D'autres opérations ont ainsi permis de répondre à de nouveaux enjeux comme l'OFS de la métropole Lilloise qui a choisi une stratégie d'accession sociale à la propriété à l'attention des familles pour lutter contre le phénomène de desserrement des ménages<sup>129</sup>.

C'est à Lille que l'on retrouve la première opération en BRS de France, avec la commercialisation, dès 2017, d'une quinzaine de logements neufs en cœur de ville. Dès lors, l'intérêt de cet outil s'est avéré aux yeux de multiples villes françaises et a pris en seulement cinq années, une ampleur inattendue. Le développement de nombreux OFS couvrant la totalité du territoire ainsi que la réputation gagnante de cet outil ont permis cette évolution et ont amené le législateur à tenter d'élargir son champ d'application. Les enjeux environnementaux et sociaux mettent en lumière les nouveaux espaces de réflexion urbaine, en réintégrant les centres anciens pour freiner la péri urbanisation.

### **I.3 La volonté de revalorisation des centres anciens comme prémices de l'extension du BRS**

Les centres anciens ont joué un rôle stratégique important pour nombre de villes en raison de leur capacité à exercer des fonctions de centralités au niveau politique, économique et commercial. Le centre ancien devient donc un symbole de concentration et de rayonnement de la puissance de la ville et son symbolisme fort découle de son identité, sa structure et sa signification<sup>130</sup>. La présence de commerces, d'emplois, d'équipements mais surtout de services sociaux, culturels ou éducatifs donne en effet un aspect attractif à cet espace. C'est la réunion de l'ensemble de ces fonctions qui renforce l'aspect de centralité inhérent au centre-ville.

A partir de la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle, l'essor des centres-villes est freiné en raison de son insuffisance d'espace. Ce manque a pour conséquence de développer l'urbanisation dans un pourtour plus éloigné avec une volonté de faire table rase du passé et d'urbaniser des espaces géographiquement déconnectés de la ville ancienne. La politique de développement des périphéries et des banlieues a inévitablement eu pour conséquence de

---

<sup>129</sup> A. BOULZENNEC, *Le modèle OFS/BRS comme un levier du développement local*, Architecture, aménagement de l'espace, 2019

<sup>130</sup> Ibid

restreindre la qualité du parc d'habitation des centres anciens, à commencer par l'occupation de ces logements. Les espaces de centres anciens représentent le secteur d'habitat privé le plus touché par la vacance des logements<sup>131</sup>. Cela tend à s'expliquer par l'inadéquation des logements face aux besoins nouveaux des ménages. En effet, l'attractivité des périphéries repose sur un foncier beaucoup plus abordable, qui permet d'obtenir des surfaces habitables plus importantes et de bénéficier d'une facilité de déplacement en voiture supérieure à celle dans les centres villes. De cette vacance des logements découle un état de dégradation du bâti et de performances énergétiques, mêlant habitats insalubres<sup>132</sup>, indignes<sup>133</sup> ou indécents<sup>134</sup>. Ces enjeux techniques se répercutent inéluctablement sur les factures de consommation énergétique et sur l'attractivité des logements, montrant encore une fois le besoin accru de mise en valeur de patrimoine bâti et d'accompagnement de la transition énergétique.

Mais la vacance des logements n'est pas la seule à présenter un risque pour les centres anciens. Elle est étroitement liée à la vacance commerciale des centres urbains. Le phénomène de dévitalisation des centralités urbaines est en forte croissance et touche fortement le centre des villes moyennes de France. En effet, « 55 % de villes de moins de 100 000 habitants possèdent un taux de vacance commerciale supérieur à 10 %, contre seulement 27 % des grandes villes »<sup>135</sup>. Entre 2001 et 2015, la part des commerces vacants est passée de 6,1 % à 10,4 %, ce qui témoigne d'un déclin structurel de la commercialité du centre-ville<sup>136</sup>. Cette dévitalisation peut s'expliquer par un basculement du mode de consommation, du commerce de proximité vers un commerce intensif de grandes surfaces. L'industrie répond ainsi à un schéma différent et Gérard-François Dupont le résume en une phrase : « Si l'entreprise s'intéresse à la ville, c'est pour pouvoir en sortir, c'est pour pouvoir à partir d'elle communiquer avec l'extérieur »<sup>137</sup>. La périurbanisation de ces

---

<sup>131</sup> M. TENDIL, *Les centres anciens dégradés : un enjeu de la nouvelle géographie prioritaire*, Banque des Territoires, 2016

<sup>132</sup> « Un logement insalubre est un logement qui présente des risques pour la santé des occupants ou pour le voisinage : il s'agit souvent de logements très dégradés et sans confort. », Habitat indigne, insalubre et indécents, INSEE, 2009

<sup>133</sup> « La notion d'habitat indigne recouvre l'ensemble des situations d'habitat qui sont un déni au droit au logement et portent atteinte à la dignité humaine. », Habitat indigne, insalubre et indécents, INSEE, 2009

<sup>134</sup> « La notion de décence s'apprécie par rapport à la conformité du logement à des caractéristiques minimales de confort et d'équipement mais aussi de salubrité et de sécurité. » - Article 187 de la loi n°2000-1208 dite SRU

<sup>135</sup> S. MORVAN, *Centres-villes en déclin : la malédiction des villes moyennes*, La Gazette des Communes, 2017

<sup>136</sup> Inspection générale des finances, Conseil général de l'environnement et du développement durable, *La revitalisation commerciale des centres-villes*, Juillet 2016

<sup>137</sup> G-F DUMONT, *Penser la ville de demain : Qu'est ce qui institue la ville ?*, L'Harmattan, 1994, p.119-122

espaces vient modifier la nature fonctionnelle de la ville et renverser la logique d'une centralité urbaine, en mettant en place la notion de « ville plurielle »<sup>138</sup>. Les territoires urbains s'apparenteraient, en termes économiques, à une multitude de marchés, faisant l'objet d'une offre et d'une demande, conduisant nécessairement une grande partie de la population à consommer plusieurs villes pour leurs différentes activités<sup>139</sup>.

Dans ce contexte de mondialisation, les transformations économiques des espaces ont conduit à l'accentuation de la dualisation sociale et urbaine<sup>140</sup> au sein des centres anciens. Cette dualisation, à l'échelle des centres anciens, est à distinguer en deux sous-ensembles, les espaces de gentrification<sup>141</sup> et ceux de paupérisation<sup>142</sup>. Ce frein à la mixité sociale implique un éloignement des secteurs d'emplois mais aussi son lot de problématiques sociales liées à l'enseignement, à la délinquance...

Si dans la plupart des métropoles françaises, les centres anciens ont relativement bien supporté la cohabitation et la concurrence fonctionnelle des banlieues, ceux des petites ou moyennes villes en ont beaucoup souffert. Ainsi, depuis 1980, la gouvernance tente tant bien que mal de préserver la vitalité de ces espaces. La reconquête des centres villes ressort donc de plusieurs besoins réels et urgents. En effet, si le phénomène de périurbanisation a été longtemps relayé par les politiques publiques comme un outil fort de développement économique, en réponse à la mondialisation des échanges commerciaux, il engendre aujourd'hui l'un des principaux enjeux urbanistique et environnemental de notre époque : l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN). Cet objectif découle de la nécessité d'adapter notre mode de consommation des terres afin de limiter notre impact sur la faune et sur la flore. En effet, l'artificialisation des sols en périphérie de ville détruit des habitats naturels, des corridors écologiques et est l'une des principales causes de l'érosion massive et rapide de la biodiversité en France<sup>143</sup>. L'ambition du Plan Biodiversité, présenté par le gouvernement en 2018 et instaurant cet objectif ZAN, a alors pour ambition de freiner l'étalement urbain grâce à plusieurs solutions : la densification de l'habitat, la renaturation

---

<sup>138</sup> C. GHORRA-GOBIN, *Penser la ville de demain, qu'est ce qui institue la ville ?*, L'Harmattan, 1994, p.113-118

<sup>139</sup> G-F DUMONT, *Penser la ville de demain : Qu'est ce qui institue la ville ?*, préc.

<sup>140</sup> F. ESCAFFRE, *Des bourgs aux métropoles : l'habitat au centre ancien*, Conférence pour les Cafés Géographiques, 2016

<sup>141</sup> La gentrification désigne « les transformations des quartiers populaires dues à l'arrivée de catégories sociales plus favorisées, qui importent des modes de vie et de consommation différents », *Géoconfluences*, 2022

<sup>142</sup> La paupérisation représente « le phénomène social par lequel des groupes sociaux se trouvent plongés dans une situation d'appauvrissement de plus en plus profond », Larousse

<sup>143</sup> *Dossier de présentation : Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?*, France Stratégie, 2019

des espaces artificialisés laissés à l'abandon et enfin, ce dont nous allons largement traiter au long de cette étude, la favorisation du renouvellement urbain. Cet objectif de redonner une centralité à la ville est d'autant plus renforcé que les conséquences environnementales s'intensifient et que les consciences écologiques et morales soulèvent un nouveau mode de consommation des espaces, basé sur la revitalisation des centres-villes, à travers des opérations de requalification, de réhabilitation...

Ce défi de requalification et de revitalisation des centres anciens est ainsi à la base de nombreuses pistes de réflexion et il est rapidement apparu comme une évolution nécessaire au BRS pour les OFS. Cependant, cette évolution apparaît au regard de la doctrine comme une solution peu adaptée et très incertaine.

#### **I.4 Le BRS : un outil jugé évasif quant à une mobilisation en dehors de sa vocation initiale**

Si l'utilisation du BRS ainsi que sa gestion par l'OFS est un réel atout pour l'implantation de logements abordables en zone tendue et sur du logement neuf, des réserves ont été émises quant à sa mobilisation en dehors de ce contexte. Il convient de remettre en perspective le modèle de démembrement de la propriété opéré par ce dispositif, dans un contexte rural ou traditionnel d'attachement aux terres et à la pleine propriété (I.4.1). Le développement du BRS au-delà du logement neuf, c'est-à-dire sur du patrimoine existant et potentiellement dégradé, se confronte à différentes contraintes qui soulèvent des incertitudes quant à la réussite et à l'équilibre de telles opérations en BRS (I.4.2).

##### **I.4.1 Le développement de l'OFS-BRS soumis à un frein culturel**

Si le phénomène du BRS tend à prendre de l'ampleur et que les opérations se multiplient à travers le territoire, il n'en reste pas moins qu'une partie de la doctrine estime que la culture de la pleine propriété constitue un frein à son développement. Selon Anna CREMNITZER, architecte urbaniste et directrice de projet, la dissociation opérée entre le foncier et le bâti « *interroge la capacité culturelle des français à ne pas être pleinement propriétaires de leur résidence principale* »<sup>144</sup>. D'après Fabrice BOUDJAABA, la « *France traditionnelle* »<sup>145</sup> fait preuve d'un fort conservatisme quant à la notion de pleine propriété et une large partie des français « *serait [...] attachée à la terre, enracinée dans un territoire,*

---

<sup>144</sup> A. CREMNITZER, G. HEBERT, *Quelles perspectives pour le BRS dans quels territoires ?*, Le Moniteur, Juillet 2021

<sup>145</sup> F. BOUDJAABA, *L'attachement à la terre, mythe moderne ?*, In : Léguer, Hériter, 2016, p105-119

*soucieux de la conservation des biens, de la maison et de la terre familiale* »<sup>146</sup>. Ce frein culturel pourrait venir perturber un éventuel développement du dispositif dans les zones détendues, voire rurales. En effet, Fabrice BOUDJAABA décrit la « *France rurale* » comme étant plus attachée à la notion de pleine propriété<sup>147</sup>. De par les siècles d'exploitations agricoles, la symbolique de la terre dans ces régions est plus forte que nulle part ailleurs et l'apparition de ce démembrement de la propriété paraît difficilement pouvoir remettre en question l'importance de la pleine propriété. De plus, ces zones ne sont pas marquées par une tension du marché immobilier importante. L'écart entre les prix du BRS et ceux du marché libre ne bénéficierait pas du même engouement qu'en zone tendue et les propriétaires auront davantage tendance à se tourner vers des prêts ou des subventions qui leur permettront de conserver la propriété totale et d'éviter la relation bailleur-preneur avec l'OFS, comme le PSLA.

Tout l'enjeu du développement du BRS à de nouveaux territoires revient à le rendre suffisamment attractif pour compenser certains aspects qui se distinguent de la pleine propriété. Tout d'abord, la durée de logement n'est pas perpétuelle et est encadrée par celle du bail. De plus, l'encadrement des successions par l'OFS représente un réel frein pour une partie des Français qui considère la transmission du patrimoine familial comme un enjeu clé de la propriété. Enfin, l'indexation du prix de cession sous contrôle de l'OFS ne permet pas au preneur de réaliser de plus-value lors de la succession. Cependant, au sein de zones de tensions immobilières fortes, où le prix des logements augmente progressivement, cette absence de plus-value est perçue par certains comme étant inégalitaire en comparaison avec les logements privés. Ainsi, la force du BRS, à savoir son contrôle par un organisme de confiance et sa pérennité, représente aussi aux yeux d'une part de la population, une forte contrainte que seule l'attractivité des prix peut venir compenser.

Toutefois, une autre partie de la doctrine voit dans le BRS « *un nouveau dispositif [qui] bouscule les représentations autour du sacro-saint droit de propriété* »<sup>148</sup>. En effet, « *l'acquisition d'un droit de propriété comme l'aboutissement idéal d'un parcours résidentiel ne constitue plus forcément une solution adaptée aux usages contemporains du*

---

<sup>146</sup> Ibid

<sup>147</sup> Ibid

<sup>148</sup> V. LE ROUZIC, *Le bail réel solidaire : une petite révolution du droit de propriété à mettre en perspective*, préc.

logement »<sup>149</sup>. Cette idée prône une vision utilitaire du logement au détriment de sa conception patrimoniale. Pour appuyer ces propos, l'exemple de la métropole Parisienne est témoin de l'essor d'une mobilité professionnelle qui pousse les propriétaires à changer de résidence principale « *en moyenne tous les 9 ans* »<sup>150</sup>.

Au-delà du frein culturel que pourrait représenter le démembrement de la propriété en dehors des métropoles et des zones tendues, l'essentiel des réserves repose sur l'incertitude de l'application du BRS outre le logement neuf, sur des opérations de réhabilitation du bâti.

#### **I.4.2 Une mobilisation sur le logement existant aux effets incertains**

La loi ELAN<sup>151</sup>, en permettant aux organismes HLM d'être agréés en tant qu'Organismes Fonciers Solidaires, a offert de nouvelles perspectives en leur permettant de consentir directement des BRS. Suite au succès des opérations en BRS dans le neuf, l'attention de ces organismes HLM s'est rapidement tournée vers le patrimoine existant. Cependant, il s'est avéré que malgré de nombreux avantages, le BRS n'était pas voué à suppléer purement et simplement la vente de logements HLM à l'unité<sup>152</sup>.

Tout d'abord, le modèle économique du BRS, en affectant l'intégralité des coûts de cession et des redevances à l'équilibre financier du modèle OFS-BRS, ne permettrait pas de réutiliser assez de fonds pour la réhabilitation du parc dégradé<sup>153</sup>. Les critères de ressources et de cession ciblent les preneurs, réduisant la part des ménages, déjà restreinte, intéressée pour se loger dans l'ancien. La vente HLM à l'unité se montre plus souple et se détache à travers la liberté qu'elle offre, de réaliser des cessions sans conditions de ressources. Depuis la loi ELAN, cette vente HLM peut même s'adresser à un public d'investisseurs<sup>154</sup>. De plus, le BRS représenterait « *un montage qui sanctuarise des aides publiques potentiellement très importantes* »<sup>155</sup>. En effet, les opérations de réhabilitation représentent des projets aux coûts

---

<sup>149</sup> M. CAGNIART et assoc, *Repenser la propriété pour la rendre accessible*, In : *Actes Pratiques et Ingénierie Immobilière*, n°1, Janvier 2022

<sup>150</sup> Ibid

<sup>151</sup> Loi n°2018-1021 du 23 Novembre 2018 : JO 24 Novembre 2018

<sup>152</sup> A. LEFORT, J. MARION, *Le bail réel solidaire sur le parc ancien, une alternative partielle à la vente à l'unité*, Décembre 2020

<sup>153</sup> Ibid

<sup>154</sup> Ibid

<sup>155</sup> G. PAVAGEAU, *L'intervention des organismes de foncier solidaire en centre-bourgs et quartiers anciens dégradés*, espacité, Séminaire du 2 Octobre 2019

réellement plus élevés que pour des opérations dans le neuf. Cette augmentation du coût se répartit lors de l'acquisition du foncier bâti d'une part mais surtout lors du coût des travaux.

Le coût d'acquisition du foncier bâti peut représenter jusqu'à 40 % du coût total de l'opération. C'est un élément difficile à anticiper car il dépend de la tension du marché immobilier, de la nature du propriétaire et du vendeur mais aussi de l'éventuelle occupation des logements. Il existe donc un risque d'observer une « *distorsion entre la valeur de marché d'un bâtiment et sa valeur d'usage* »<sup>156</sup> qui correspond à l'utilité d'un bien selon son besoin et sa demande.

Les travaux de réhabilitation représentent également un point budgétaire variable, particulièrement au sein des zones à forte tension qui sont riches en particularités patrimoniales à conserver. Les centres-bourgs sont généralement caractérisés par un espace urbain dense qui freine les interventions. L'agencement de ces quartiers oblige les opérateurs à réaliser des travaux d'urgence et de mise en sécurité du bâtiment ainsi qu'une nouvelle mise en accessibilité des logements enclavés. Les coûts des travaux étant importants, ils entraînent deux conséquences. Ils nécessitent de mobiliser un partenaire afin d'assurer le portage de l'opération mais également de nombreuses négociations avec la Banque des territoires notamment pour l'acquisition du foncier. Le risque pour ces partenaires repose sur l'incertitude de l'attractivité commerciale des logements produits.

Ces incertitudes, ainsi que la dépendance du BRS à la participation d'autres partenaires, ont provoqué des réserves quant à la mobilisation de cet outil sur du bâti à réhabiliter. Le BRS est donc un outil novateur au service de l'accession à la propriété pour les ménages aux revenus modestes. Ce dispositif propose, grâce à la dissociation du foncier et du bâti et à la cession de droits réels, de créer un modèle de logements à vocations sociales durables à travers sa gestion successorale. De plus, l'adaptabilité du BRS sur les logements neufs permet de spécifier son utilisation à l'échelle de chaque opération. Les enjeux actuels d'artificialisation, de gestion énergétique et de renouvellement urbain ont amené les pouvoirs publics à s'interroger sur l'efficacité de cet outil au service de la réhabilitation du parc urbain dégradé. Les évolutions législatives, cumulées au modèle économique du BRS peuvent-ils être suffisamment efficaces pour soutenir et assurer le portage d'opérations complexes de réhabilitation ?

---

<sup>156</sup> Ibid

## **II. Le BRS comme outil de requalification urbaine à travers du bâti réhabilité**

La deuxième partie de cette recherche correspond à la phase d'étude par laquelle il conviendra d'analyser les effets du BRS sur des opérations de renouvellement urbain à travers des opérations d'acquisition-réhabilitation. Il convient donc de mesurer l'efficacité de ce dispositif en soutien à des enjeux récents de freins de l'artificialisation au sein d'opérations de requalification des centres anciens (II.1), avant d'évoquer l'intérêt grandissant du BRS auprès des copropriétés dégradées (II.2).

### **II.1 Le BRS comme outil de requalification des centres anciens**

Si les centres anciens ont été les acteurs principaux du développement des villes, ces espaces urbains ont connu une évolution qui, depuis la révolution industrielle, ne cesse d'amoindrir leur rayonnement et leur attractivité au bénéfice des périphéries. Cependant, les enjeux nouveaux de dévitalisation de ces centres et d'étalement urbain poussent les politiques publiques à opérer un repli urbain et à remettre en valeur ces espaces. Il convient alors en premier lieu de mettre en avant l'utilité du BRS au sein d'opérations de réhabilitations (II.1.1), en l'illustrant à travers une opération sur un îlot dégradé du centre ancien de Bayonne (II.1.2) avant d'évoquer l'intérêt naissant du BRS pour la revitalisation de ces centres anciens (II.1.3).

#### **II.1.1 Un soutien à la réhabilitation des centres anciens**

Le BRS est, comme évoqué au sein de la première partie de cette étude, spécialement pensé pour relancer la dynamique d'accession sociale grâce à la réalisation de logements neufs au sein de zones tendues. Le succès que connaît le BRS dans les constructions neuves pourrait ainsi se développer dans l'ancien et de manière assez rapide en raison du nombre de transactions dans ce secteur. Si en l'an 2021, on dénombre 471 000 logements autorisés à construire<sup>157</sup>, le nombre de transactions immobilières de logements anciens s'élève au nombre de 1 024 000.<sup>158</sup> Le marché immobilier de l'ancien n'a cessé de croître au cours de la dernière décennie jusqu'à représenter 80 % des ventes de logements sur le territoire français.<sup>159</sup> Cette offre importante de logements constitue une piste d'étude quant à sa

---

<sup>157</sup> Service des Données et Etudes Statistiques, *Construction de logements – Résultats à fin décembre 2021 (France entière)*, Janvier 2022

<sup>158</sup> P. GODOY HILARIO, Statista, *Le marché immobilier de l'ancien en France – Faits et chiffres*, Mars 2022

<sup>159</sup> Ibid

mobilisation dans les centres anciens. De plus, les sénateurs constatent que « *nombre d'OFS disposent de logements anciens et projettent des opérations de rénovations lourdes puis de les céder dans le régime du BRS* »<sup>160</sup>. Cette modalité permettrait de « *produire des logements conformes aux dernières exigences de performances environnementales et présente l'avantage d'une intervention à l'échelle du bâti* »<sup>161</sup>.

Dans un premier temps, la loi ELAN a revisité le régime juridique de la vente de logements sociaux et ouvert la vente HLM au cœur de la stratégie patrimoniale des bailleurs en l'encourageant. De ce fait, ladite loi a « *élargi le champ des structures pouvant être agréées comme OFS aux Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH), aux coopératives HLM ainsi qu'aux Sociétés d'Economie Mixte (SEM)* »<sup>162</sup>. Ce montage permet, « *sans avoir besoin de créer un OFS ad hoc « extérieur », [...] de prétendre [au bailleur] un agrément, ce qui évite un transfert de propriété du foncier* ». Cette nouveauté est une « *avancée notable car [...] un bailleur social ne pouvait pas directement conclure un contrat de BRS, un tel contrat étant réservé aux OFS* »<sup>163</sup>, il offre donc « *un potentiel immense pour encourager la vente des logements anciens* »<sup>164</sup>.

Toutefois, la doctrine a estimé que « *le champ d'application de la vente HLM, comme les bénéficiaires de ces ventes si particulières car issues du patrimoine d'un bailleur social, méritait d'être clarifié* »<sup>165</sup>. L'étude d'impact du projet de loi 3DS relève deux imperfections : « *elle ne permet pas de prendre en compte la réalité des organismes de logements sociaux, qui disposent déjà d'un patrimoine [...] et ne permet pas de céder des logements sous le régime du BRS dans le cadre de la vente HLM* »<sup>166</sup>. En ce sens, « *la loi 3DS est venue consacrer la technique, récemment découverte par la pratique, de la vente HLM via un contrat de BRS* »<sup>167</sup>. De plus, ladite loi a permis de renforcer le champ d'application de ce dernier en explicitant « *que les OFS peuvent intervenir sur le bâti existant afin de pouvoir mener des opérations de réhabilitation et cela pourrait être possible [...] dans le cas où les OFS sont déjà propriétaires avant d'être agréés* »<sup>168</sup>. La loi est également

---

<sup>160</sup> J. GOURAULT, *Etude d'impact du projet de loi 3DS*, préc.

<sup>161</sup> Ibid

<sup>162</sup> Ibid

<sup>163</sup> Ibid

<sup>164</sup> Ibid

<sup>165</sup> C. BOLDE, V. DESHAYES, V. LE ROUZIC, *Le BRS : un outil qui s'enrichit au lendemain de la loi 3DS en faveur de l'accession à la propriété*, préc.

<sup>166</sup> J. GOURAULT, *Etude d'impact du projet de loi 3DS*, préc.

<sup>167</sup> C. BOLDE, V. DESHAYES, V. LE ROUZIC, *Le BRS : un outil qui s'enrichit au lendemain de la loi 3DS en faveur de l'accession à la propriété*, préc.

<sup>168</sup> Ibid

venue clarifier le champ d'application du BRS dans la vente HLM. Alors que dans la vente HLM traditionnelle, la pérennité du dispositif anti-spéculatif n'est pas assurée, « *les clauses anti-spéculatives inhérentes au BRS trouveront à s'appliquer* »<sup>169</sup> et « *l'état du bâti va être vérifié sur le plan de l'habitabilité, de l'entretien et de la performance énergétique* »<sup>170</sup>.

Concernant les performances énergétiques parfois compliquées à obtenir dans de l'ancien, une précision a été apportée par la loi 3DS. Celle-ci a élargi la compétence des OFS sur le logement ancien en intégrant la notion de « *travaux de réhabilitation ou de rénovation* » à l'article L. 329-1 du Code de l'urbanisme. Le but est d'éviter que les accédants se « *retrouve[nt] face à un logement dégradé présentant, au-delà du coût d'acquisition, un coût de détention que cet accédant ne pourrait plus assumer* »<sup>171</sup>. La doctrine est ravie de cette « *précision [qui] sécurise la vente par des organismes de logement social dans le régime du BRS de logements existants qui ont fait partie de leurs parcs de logements sociaux, avec une étape préalable de réhabilitation notamment sur le plan énergétique* »<sup>172</sup>. Cette modalité permet aux organismes de pérenniser et d'entretenir leur parc HLM sur la durée mais surtout d'attirer des ménages plus modestes en amenuisant le prix des travaux de réhabilitation et de mise aux normes. Les organismes de logements sociaux actuellement agréés « *pourront céder leur patrimoine immobilier dans le cadre d'une vente HLM dans le régime du BRS en restant propriétaires du terrain* »<sup>173</sup>. Donc, « *l'élargissement de l'activité des OFS à des opérations de réhabilitation permet d'accélérer l'effort de rénovation thermique des logements et de réduire ainsi les émissions de gaz à effet de serre du secteur du logement* »<sup>174</sup>. L'un des principaux enjeux de motivation du BRS dans l'ancien serait de solutionner une forte partie des fuites énergétiques dans les anciens quartiers. En effet, l'État met en place une politique rigoureuse de lutte contre les « *passoires thermiques* »<sup>175</sup>, avec la loi relative à l'Énergie et au Climat<sup>176</sup>, la convention citoyenne pour le climat ainsi que la loi Climat et Résilience<sup>177</sup>. Ces dernières lois ont fixé un ultimatum pour ces logements anciens et énergivores, en imposant des travaux considérables en un temps restreint. En effet, dès le premier janvier 2023, les logements les plus énergivores,

---

<sup>169</sup> D. ESTROSI SASSONE, Projet de loi relatif à la loi 3DS, 29 juin 2021

<sup>170</sup> C. BOLDE, V. DESHAYES, V. LE ROUZIC, *Le BRS : un outil qui s'enrichit au lendemain de la loi 3DS en faveur de l'accession à la propriété*, préc.

<sup>171</sup> Ibid

<sup>172</sup> Ibid

<sup>173</sup> J. GOURAULT, Etude d'impact du projet de loi 3DS, préc.

<sup>174</sup> Ibid

<sup>175</sup> Ibid

<sup>176</sup> Loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 : JO 9 Novembre 2019

<sup>177</sup> Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 : JO 24 Août 2021

classés G, avec un seuil de 449 kilowattheures par m<sup>2</sup> de surface, se verront interdit à la location. Ce seuil sera, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2028, réduit à 300 kilowattheures afin d’englober les logements de classe F dans cette interdiction de louer. Or, les travaux imposés aux propriétaires de ces logements sont lourds et les aides proposées s’avèrent insuffisantes pour certains petits propriétaires. De plus, en zone tendue, les propriétaires n’auront pas la possibilité de répercuter le coût des travaux sur le loyer de leurs locataires. Ainsi, en 2019, seuls 15 000 logements ont été réhabilités, bien loin des 500 000 rénovations annuelles visées par le gouvernement<sup>178</sup>.

La motivation des aménageurs et des collectivités à faire appel à des OFS pour réaliser des opérations en BRS provient du lissage du coût des travaux. En effet, le coût des réhabilitations au sein des centres anciens est particulièrement élevé en raison de la morphologie de l’espace, des éléments patrimoniaux présents mais surtout de la tension immobilière. Le modèle de l’OFS-BRS permet ainsi, avec une certaine souplesse, de partager le coût de l’opération en intégrant le coût des travaux dans le prix de cession des logements aux ménages et avec la redevance foncière qui permet de solvabiliser l’opération sur le long terme, en parallèle d’un prêt Gaïa long terme notamment. Ce prêt « *sert à financer l’acquisition d’un terrain à condition que celui-ci soit mis à bail, au bénéfice d’organismes réalisant des logements sociaux ou des opérations d’accession sociale à la propriété, dans un délai maximal de 2 ans suite à la signature du contrat de prêt* »<sup>179</sup>. L’OFS n’a donc pas à supporter bailleurs « *l’acquisition du terrain, ce qui allège significativement le coût initial des opérations, en particulier dans les zones tendues* »<sup>180</sup>. De plus, il permet d’intensifier « *l’effet levier* »<sup>181</sup> des aides publiques en comparaison avec les aides perçues par les propriétaires privés, notamment par l’Agence Nationale de l’Habitat (Anah), de par leur rôle d’organismes de confiance agréé par l’État et à but non lucratif.

Ainsi, face à l’inactivité ou à l’impossibilité de réhabiliter des logements anciens dans le parc privé, l’OFS semble s’imposer comme une solution de réhabilitation à l’échelle d’un bâtiment, d’un îlot ou potentiellement d’un quartier, qui permettrait de soutenir les politiques publiques en accélérant profondément la résorption de l’habitat dégradé. Cette volonté d’étendre le champ d’application du BRS provient de retours d’OFS travaillant son

---

<sup>178</sup> L. ESCOBAR, *OFS/BRS : les clés pour passer à l’action*, Media adéquation, 23/09/2020

<sup>179</sup> AIDES Territoires, *Renforcer l’implantation de logements sociaux sur votre territoire avec le prêt Gaïa*, Mars 2022

<sup>180</sup> J.L WARSMANN, Question n°85451, Assemblée Nationale, 12<sup>e</sup> Législature, Publiée au JO le : 14/02/2006

<sup>181</sup> L. ESCOBAR, *OFS/BRS : les clés pour passer à l’action*, préc.

utilisation dans le cadre de la revitalisation des centres villes. C'est le cas de l'OFS Bizitegia, cité au sein de cette étude d'impact, qui œuvre à la réhabilitation de plusieurs îlots dégradés au sein de la ville de Bayonne et qui a employé le mécanisme du BRS pour subvenir aux travaux de réhabilitation de l'un d'entre eux.

### **II.1.2 L'exemple pionnier de la réhabilitation d'îlot dégradé par BRS en centre ancien de Bayonne**

Afin d'illustrer l'intérêt d'un tel outil au sein des centres anciens dégradés, il convient de s'intéresser au curetage de l'îlot du quai Chaho qui se déroule actuellement à Bayonne. L'îlot du 45 quai Chaho se situe en hyper-centre de la ville, sur les quais de la Nive, au sein d'un espace touristique et commerçant. L'acteur principal de ce projet est l'Établissement Public Foncier Local du Pays-Basque (EPFL-PB). Cet acteur de l'aménagement du Pays Basque mène, en soutien des collectivités locales, un accompagnement dans la mise en œuvre des projets de développement tout en assurant la régulation des marchés fonciers<sup>182</sup>. Il œuvre auprès des ménages les plus modestes qui ne peuvent pas prétendre à des logements en accession à la propriété, dont l'offre non seulement limitée, mais aussi mal encadrée, notamment au niveau des fortes plus-values. Ces ménages sont alors « *captifs de l'offre locative privée* »<sup>183</sup>, chère et peu adaptée à leur situation.

La ville de Bayonne rayonne notamment en raison de son centre ancien et de la spécificité du bâti en cette zone. Cependant, en 2011, elle signe la convention du Programme de Requalification National des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD), créé en 2009 par l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) et visant à requalifier ou à réhabiliter à l'échelle d'îlots. La trame urbaine de la ville de Bayonne, d'une extrême densité et dotée de parcelles étirées dites « en lanières » génère de nombreux habitats enclavés, indignes ou dangereux, par manque d'éclairage, de ventilation, ou par vétusté des systèmes de sécurité. Cinq îlots ont ainsi été retenus, dont les opérations seront pilotées par la Ville de Bayonne, en collaboration avec l'EPFL-PB pour la maîtrise foncière et des opérateurs divers qui seront en charge de restructurer le bâti. Le financement de cette opération avoisinant les 15 millions d'euros, se partagera entre la Ville de Bayonne, l'ANRU et les divers opérateurs pour le déficit foncier tandis que la production et la réhabilitation de logements seront prises

---

<sup>182</sup> EPFL-Pays Basque, *BIZITEGIA : L'organisme foncier solidaire du pays basque*, Webinaire du 2 Octobre 2019

<sup>183</sup> G. PAVAGEAU, *L'intervention des organismes de foncier solidaire en centre-bourgs et quartiers anciens dégradés*, préc.

en charge par les bailleurs sociaux, sur subvention de l'État, de la Communauté Pays Basque, du conseil départemental et du groupe Action Logement<sup>184</sup>.

Suite à ces constats, il convient d'étudier la rénovation de l'un de ces îlots, le numéro 45 situé quai Chaho, pour lequel les partenaires du PNRQAD de Bayonne ont préféré l'utilisation, pour la première fois en secteur ancien, d'un BRS<sup>185</sup>. C'est l'état de dégradation du bâti qui a précipité une opération de réhabilitation sur vingt-deux logements ainsi que sur trois commerces. Le montage d'opération en BRS a ainsi été retenu car il apparaît comme la seule solution permettant de mettre sur le marché des produits accessibles aux ménages modestes dans un secteur où les prix du foncier et des travaux de réhabilitation sont anormalement élevés.

Le montage de l'opération de réhabilitation de cet îlot est soumis à la gestion de l'EPFL-PB, qui agira en tant que maître d'ouvrage, en tant qu'acquéreur du foncier bâti nécessaire. Il assure dans un premier temps des opérations de curetage et de démolition préalable, à travers une délégation de maîtrise d'ouvrage à un opérateur, le Comité Ouvrier du Logement (COL). À la suite de cette restructuration, l'EPFL-PB, au titre de son OFS Bizitegia, consent un BRS opérateur avec le COL sur les logements acquis afin d'engager les réhabilitations nécessaires, mais aussi pour commercialiser les droits réels de ces derniers par des BRS occupants. La charge foncière correspond aux frais d'acquisition du foncier bâti dont voici le détail :

Charge foncière totale  4 368 696 €	ANRU	1 452 207 €	Charge foncière à financer  1 361 327 €
	Ville de Bayonne	1 315 579 €	
	Recette vente de commerces	239 583 €	

Figure 4-Tableau récapitulatif des financements de l'opération

Le reste à charge foncière à financer reste donc, malgré les aides extérieures, particulièrement élevé et c'est pour cela que l'outil BRS sort du lot en amortissant ce montant à travers la cession des droits réels et le règlement des redevances foncières. C'est le principe du lissage du coût des travaux qui permet ici d'équilibrer une opération particulièrement

<sup>184</sup> EPFL-Pays Basque, *BIZITEGIA : L'organisme foncier solidaire du pays basque*, préc.

<sup>185</sup> Entretien avec Yannick FIEUX, 04 Avril 2022

complexe<sup>186</sup>. C'est à l'OFS que revient le pouvoir de fixer le montant de la redevance foncière, qui incombera chaque mois aux preneurs du BRS. Cette redevance, dans un but d'égalité, est exprimée par un coût au m<sup>2</sup> de surface utile et dépend donc de la taille de chaque logement. L'EPFL-PB, garant d'une offre de logement abordable en accession à la propriété, a donc décidé de fixer la redevance mensuelle à 1,5 €/m<sup>2</sup> de surface utile. Ainsi, le temps de retour de la redevance, c'est-à-dire le temps d'amortissement du reste à charge s'élèverait à seulement 64 ans, soit la durée approximative d'un prêt Gaïa long terme. La charge foncière de l'opération, selon le modèle du BRS, ne nécessiterait alors aucun besoin de fonds propres de la part de l'OFS<sup>187</sup>.

Cependant, le modèle économique du BRS ne supporte pas uniquement la charge foncière, mais aussi et surtout les coûts de la réhabilitation des immeubles associés. Pour tenter de comprendre en quoi le BRS donnait une réelle plus-value à l'opération, en comparaison avec d'autres outils ou programmes, j'ai pu recueillir les propos de Yannick FIEUX, chargé de mission à l'EPFL-PB et acteur principal de l'intervention de l'OFS sur cet îlot dégradé. Le coût des réhabilitations en secteur tendu, avec un tissu urbain dense rend ces opérations extrêmement coûteuses<sup>188</sup>, et c'est cela qui, sur l'opération de réhabilitation de cet îlot, a eu pour conséquence de tenir la stratégie première du PNRQAD en échec. Le montage du PNRQAD consiste « *à faire maîtriser les charges foncières par la puissance publique, à réaliser des opérations de proto-aménagements et de curetages* » dans le but de « *revendre des charges foncières à des opérateurs sociaux, destinées à réaliser des logements locatifs sociaux à des niveaux maîtrisés* »<sup>189</sup>. Plutôt que de revendre la totalité des charges foncières aux opérateurs sociaux, qui ne pourraient pas supporter ce coût, ces charges foncières vont être diminuées et le déficit foncier qui en découle sera financé par la commune et par l'ANRU. L'îlot au centre de notre étude a cependant remis en cause ce schéma car les opérateurs sociaux ne « *parvenaient pas à équilibrer l'opération compte tenu du coût des travaux de réhabilitation* »<sup>190</sup>.

Cette opération de rénovation de l'îlot du 45 quai Chaho est d'autant plus intéressante qu'elle est réellement pionnière en la matière. Elle permet d'instaurer certaines garanties qui manquaient jusque-là pour mobiliser le BRS dans l'ancien. En effet, ce succès dépend en grande partie de la participation financière d'acteurs extérieurs et notamment de l'ANRU.

---

<sup>186</sup> EPFL-Pays Basque, *BIZITEGIA : L'organisme foncier solidaire du pays basque*, préc.

<sup>187</sup> Ibid

<sup>188</sup> Ibid

<sup>189</sup> Entretien avec Yannick FIEUX, 04 Avril 2022

<sup>190</sup> Ibid

Or, selon les propos de Yannick FIEUX, il a fallu discuter longuement avec cet organisme pour obtenir son financement dans la mesure où « *l'ANRU a construit son approche sur la notion de déficit foncier, [...] que l'on ne retrouve pas dans un montage en BRS car il n'y a pas de revente foncière, le foncier restant propriété de l'OFS* »<sup>191</sup>. L'opération du 45 quai Chaho a donc permis d'installer un débat constructif entre l'EPFL-PB et l'ANRU, afin d'intégrer les montages en BRS dans leurs possibilités. L'appui sur la dimension sociale, durable, pérenne et solidaire de cet outil a permis de convaincre l'ANRU à assurer le portage financier d'opérations en BRS dans l'ancien, aussi bien sur cette opération que celles à venir.

Suite à cet échec la commune de Bayonne a fait appel à l'OFS Bizitegia pour tenter, grâce à la mobilisation du BRS d'équilibrer et de porter à bien cette opération. Si la charge foncière parvient à se résorber grâce à des financements extérieurs ainsi qu'aux coûts incombant aux preneurs, l'utilisation du BRS va permettre d'amortir le coût des travaux de réhabilitation en l'intégrant dans la cession des droits réels inhérents aux logements. Ainsi, les preneurs participent en deux temps au bon déroulement de l'opération en finançant la charge foncière sur le long terme avec la redevance foncière, mais aussi aux coûts des travaux qui s'intègrent au prix de cession des droits réels immobiliers. C'est le processus de lissage du coût de l'opération qui permet de financer d'importants travaux de réhabilitation tout en créant une offre de logements abordables en accession à la propriété.

La gestion des commerces rattachés à ces immeubles, au rez-de-chaussée, appartient également à l'EPFL-PB. Ces commerces, dû à la réalisation des travaux, vont être fortement impactés avec une fermeture de plus d'un an et il est envisagé « *de créer une foncière*<sup>192</sup> [...] *qui permettrait d'être durablement attractifs et de proposer à des porteurs de projets d'accéder à ces locaux de manière maîtrisée* »<sup>193</sup>. C'est aussi un moyen de réintégrer de la mixité fonctionnelle au sein du centre ancien de Bayonne en proposant de nouveaux commerces dans des locaux eux-aussi réhabilités.

Au sein de cette opération, l'utilisation du BRS s'est avérée être la seule solution pour équilibrer le bilan financier de l'opération et ainsi permettre la production de logements abordables malgré des coûts de réhabilitation importants. Cette étude montre le réel impact de la mise en place d'un OFS dans la revitalisation des centres-villes. La doctrine a estimé qu'il était « *regrettable de cantonner la capacité d'intervention des OFS au patrimoine*

---

<sup>191</sup> Entretien avec Yannick FIEUX, 04 Avril 2022

<sup>192</sup> « Une société foncière, ou « foncière », est une société commerciale destinée à constituer et gérer un patrimoine immobilier », Hakim ZIANE, avocat au cabinet SEBAN et associés

<sup>193</sup> Entretien avec Yannick FIEUX, 04 Avril 2022

*neuf*»<sup>194</sup>, c'est chose faite avec son extension dans les centres anciens. Mais l'ambition de l'OFS ne s'arrête pas là. En effet, « *les OFS ont également exprimé le souhait de pouvoir étendre le principe de dissociation du foncier et du bâti aux locaux d'activités et aux locaux commerciaux afin de promouvoir la mixité fonctionnelle ainsi qu'une certaine qualité des commerces à l'échelle du quartier* »<sup>195</sup>. Les collectivités en charge des projets imposent la prise en compte de locaux d'activité en pied d'immeuble de manière à favoriser la mixité fonctionnelle. Or, « *le fait que le BRS soit réservé à du logement ne permet pas de vendre des cellules commerciales ou des locaux d'activité dans le régime de la dissociation de la propriété foncière ou bâtie* »<sup>196</sup> et « *les montages juridiques permettant de céder une fraction de lots en dehors du BRS sont particulièrement complexes* »<sup>197</sup>. La prise en compte des locaux d'activités au sein du BRS « *favoriserait le développement de programmes neufs et d'opérations de réhabilitation de commerces. En outre, cela permettrait de favoriser la reconquête de la diversité commerciale dans certains centres-villes* »<sup>198</sup>.

### **II.1.3 L'extension du BRS au soutien de la revitalisation des centres anciens**

Face à l'engouement que suscite ce dispositif, le législateur a souhaité élargir son champ d'application et l'ouvrir à de nouvelles pistes de réflexions. Ainsi, la loi 3DS instaure une nouvelle fonctionnalité majeure en introduisant un nouvel objet subsidiaire aux OFS : favoriser la mixité fonctionnelle. La mixité fonctionnelle<sup>199</sup>, représentant la diversité des fonctions urbaines et rurales<sup>200</sup>, a pour objectif la pluralité des fonctions économiques, sociales et culturelles d'un même espace. Si les centres-villes des métropoles et villes touristiques profitent d'une demande immobilière croissante et d'un attrait certain, cette situation s'inverse au sein de la majorité des villes petites et moyennes, surtout si leur situation géographique ne leur permet pas de bénéficier d'un attrait touristique, économique... Ces centres-bourgs souffrent quant à eux d'une désertification progressive et d'une perte d'attractivité grandissante qui n'impacte pas seulement le logement, mais aussi les commerces, l'emploi...

---

<sup>194</sup> J. GOURAULT, Etude d'impact du projet de loi 3DS, préc.

<sup>195</sup> Ibid

<sup>196</sup> Ibid

<sup>197</sup> Ibid

<sup>198</sup> Ibid

<sup>199</sup> Définie à l'article L.101-2 du Code de l'Urbanisme

<sup>200</sup> O.NAY, Lexique de science politique, préc.

Dans un premier temps, la production de logements en BRS, dans du bâti réhabilité, permettrait donc de revaloriser les qualités patrimoniales du territoire et d'attirer de jeunes ménages dans le but d'engager la revitalisation progressive de ces espaces. La réhabilitation de quartiers en centres-bourgs permettrait également de limiter l'étalement urbain et participerait de manière importante aux stratégies de revitalisation et de renouvellement urbain des centralités<sup>201</sup>. En effet, le projet Action Cœur de Ville (ACV), principal programme de revitalisation des villes moyennes, mené par le groupe Action Logement, vise à favoriser la mobilité résidentielle et professionnelle des salariés au bénéfice de l'emploi. Ce programme, qui couvre 222 communes réparties sur tout le territoire français, inclut dans ses projets la possibilité de réaliser une offre de logement de nature variée avec du locatif social ou intermédiaire, du locatif privé mais aussi de l'accession sociale à la propriété au sein de laquelle peuvent s'inscrire des projets en BRS<sup>202</sup>. Cependant, les ventes de logements en secteur ACV « ont augmenté de 20 % en 2020 contre 14,5 % au niveau national »<sup>203</sup>, induisant au sein de 109 de ces agglomérations une hausse de prix égale à la moyenne nationale. Cette hausse des prix, qui semble inévitable en raison du regain d'attraction de ces centres anciens, remet alors en avant l'importance de l'utilisation du BRS pour apporter une offre de logements abordables de manière durable au sein de ces espaces.

Dans un second temps, l'évolution logique du champ d'application du BRS a induit un intérêt naissant de la part des OFS envers les locaux commerciaux ou professionnels. En effet, l'étude d'impact de la loi 3DS identifie que « *l'élargissement de cet outil au bénéfice des territoires devrait faciliter l'émergence, la mise en œuvre et l'acceptation des opérations d'aménagement, de revitalisation et de production de logements* »<sup>204</sup>. Elle présente un impact positif sur les entreprises sous BRS mais également pour les bailleurs et les entreprises externes à ce dispositif. En effet, ces entreprises auraient ainsi « *plus d'opportunités pour s'installer notamment dans quelques centres-villes où certains types de commerces sont évincés compte-tenu du prix des locaux d'activité* »<sup>205</sup>. En favorisant la mixité fonctionnelle, le BRS justifierait sa place au sein des politiques publiques visant les territoires sujets à une vacance commerciale. Il apparaît donc souhaitable que « *les dispositions afférentes du Code*

---

<sup>201</sup> G. PAVAGEAU, *L'intervention des organismes de foncier solidaire en centre-bourgs et quartiers anciens dégradés*, préc.

<sup>202</sup> Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Guide de programme national Action Cœur de Ville*, Mars 2019

<sup>203</sup> F. BOULAY, R. BRIOT, *Action Cœur de Ville* In : Intercommunalités n°273, Juillet 2022

<sup>204</sup> J. GOURAULT, *Etude d'impact du projet de loi 3DS*, préc.

<sup>205</sup> Ibid

*de l'urbanisme et du CCH doivent être modifiées* »<sup>206</sup>. Il est important de mettre en relation cette volonté avec l'agrément des organismes découlant de la loi ELAN, les organismes HLM étant en effet les principaux concernés « *par les questions liées à la mixité fonctionnelle dans les quartiers de grands ensembles* »<sup>207</sup>. Ce souhait s'est traduit par de nombreux débats parlementaires dans le cadre du projet de loi 3DS. De ces débats a découlé une extension des compétences des OFS aux « *logements existants à acquérir ou déjà en leur possession ainsi qu'aux locaux en rez-de-chaussée des immeubles d'habitation* »<sup>208</sup>. L'intérêt de cet outil sur les locaux en pieds d'immeubles « *correspond à une attente des élus et des opérateurs qui souhaitent avoir recours à ces organismes dans le cadre des centres-bourgs* ».<sup>209</sup>

Toutefois, si cet élargissement des compétences vient simplifier les montages opérationnels en prévoyant l'intervention des OFS notamment en pied d'immeuble, la doctrine rappelle que l'objet principal du modèle est « *de permettre de protéger les subventions publiques dédiées à l'accession sociale à la propriété avec un encadrement du prix de revente et des plafonds de ressources définis pour cibler les ménages éligibles* »<sup>210</sup>. Elle met notamment en avant la question de la pertinence d'une telle évolution : « *quel serait le sens d'une aide publique pour favoriser un acteur économique plutôt qu'un autre dans l'accession à la propriété de locaux commerciaux ou professionnels ?* »<sup>211</sup>. De plus, les critères d'éligibilité des preneurs comme le chiffre d'affaires ou la rentabilité seraient « *trop variables dans le temps pour être adaptés* »<sup>212</sup>. Elle conclut en émettant de sérieuses réserves : le législateur aurait dans le cadre de cette extension « *ouvert la boîte de Pandore* »<sup>213</sup> et le « *recours à ce nouveau bail réel dédié aux locaux d'activités [n'aurait] pas de raison d'être* »<sup>214</sup>.

---

<sup>206</sup> Ibid

<sup>207</sup> Cour des comptes, *L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires : Une dimension majeure de la politique de la ville*, déc. 2020, p.69

<sup>208</sup> LETARD et les membres du groupe Union Centriste, Amendement n°COM-695 du Projet de loi 3DS, juin 2021

<sup>209</sup> Ibid

<sup>210</sup> C. BOLDE, V. DESHAYES, V. LE ROUZIC, *Le BRS : un outil qui s'enrichit au lendemain de la loi 3DS en faveur de l'accession à la propriété*, préc.

<sup>211</sup> Ibid

<sup>212</sup> Ibid

<sup>213</sup> Ibid

<sup>214</sup> Ibid

Pour rappel, au préalable de la loi 3DS, l'unique possibilité d'intervention des OFS reposait sur l'acquisition de terrains bâtis ou non bâtis en vue de réaliser des logements ou équipements publics. Mais une absence de précision législative ne précisait pas « *que des terrains déjà en patrimoine ou des biens immobiliers comme des lots de copropriété puissent également être utilisés, éventuellement après réhabilitation ou rénovation, dans le cadre d'un BRS* »<sup>215</sup>. Or, la restriction du BRS aux logements n'offrait pas la possibilité de vendre de cellules commerciales au sein de régimes de dissociation foncière ou bâtie. C'est cette absence législative qui a amené l'EPFL-PB à devoir créer une foncière uniquement consacrée à la réhabilitation et à la commercialisation de commerces. Cette évolution « *favoriserait le développement de programmes neufs et d'opérations de réhabilitation de commerces [...] [et ainsi] la reconquête de la diversité commerciale dans certains centres-villes* »<sup>216</sup>.

La doctrine voit dans « *l'enrichissement de l'outil OFS la possibilité de rassurer les élus sur les effets de la vente HLM sur leurs territoires au regard des quotas SRU mais, plus largement encore, de répondre aux problématiques de la gestion des copropriétés les plus fragiles* »<sup>217</sup>. L'extension des BRS aux locaux commerciaux ou professionnels en pied d'immeubles permettrait « *au sein des opérations de redressement des copropriétés dégradées ou des « BRS au palier de disséminer des logements BRS dans un ensemble de bâtiments comprenant également de l'accession à la propriété, du logement locatif social ou encore de l'usufruit locatif social* »<sup>218</sup>. Il convient alors de s'intéresser à la pertinence de l'intervention du modèle OFS-BRS au sein des copropriétés fragiles ou dégradées.

## **II.2 Le BRS comme solution au parc de copropriétés fragiles ou dégradées**

Le parc de copropriété en France est particulièrement marqué par une dégradation et une vétusté de son bâti, qui tend à s'expliquer par un désintérêt des copropriétaires, un endettement de la copropriété ou bien une absence de gouvernance appropriée (II.2.1). L'intervention d'un organisme de confiance, l'OFS, par le biais de la mobilisation partielle ou totale du BRS sur les lots de copropriétés fragiles ou dégradées, pourrait s'avérer bénéfique à la remise sur pied de la copropriété (II.2.2), même si certains points restent à

---

<sup>215</sup> LETARD et les membres du groupe Union Centriste, Amendement n°COM-695 du Projet de loi 3DS, préc.

<sup>216</sup> J. GOURAULT, Etude d'impact du projet de loi 3DS, préc.

<sup>217</sup> C. BOLDE, V. DESHAYES, V. LE ROUZIC, *Le BRS : un outil qui s'enrichit au lendemain de la loi 3DS en faveur de l'accession à la propriété*, préc.

<sup>218</sup> Ibid

approfondir, notamment au niveau de l'accompagnement des copropriétaires (II.2.3). Il convient alors de confronter l'utilisation du BRS selon plusieurs logiques d'interventions face à une copropriété dégradée afin de saisir les spécificités offertes par ce dispositif (II.2.4).

### II.2.1 Un parc de copropriétés vieillissant et désorganisé

La notion de copropriété représente à la fois une structure immobilière spécifique et une structure de gestion particulière. Les copropriétés se distinguent en plusieurs lots composés de propriétés exclusives mais aussi d'une partie en indivision, lesquelles sont indissociables. Cette indivision se répartit à tous les copropriétaires sous la forme de quote-part de parties communes<sup>219</sup>. La troisième chambre civile de la Cour de cassation a estimé dans un arrêt rendu le 15 novembre 1989<sup>220</sup> que la nature des lots de copropriétés fait partie des immeubles par nature, au même titre que le sol. La loi du 10 juillet 1965<sup>221</sup> et son décret d'application du 10 mars 1967<sup>222</sup> fixent pour la première fois un cadre impératif qui va rester intact durant une vingtaine d'années. Les objectifs de ce texte étaient d'envisager trois catégories d'immeubles : les immeubles obligatoirement soumis au régime de la copropriété, ceux pouvant facultativement y être soumis et ceux pour lequel le statut de copropriété est exclu. Récemment, la loi ELAN est venue préciser la définition de la copropriété comme régissant « *tout immeuble bâti ou groupe d'immeubles bâtis dont la propriété est répartie, entre plusieurs personnes, par lots* »<sup>223</sup>. Cette définition implique trois conditions pour être obligatoirement soumis au régime de la copropriété : un immeuble ou un groupe d'immeubles, une propriété répartie entre plusieurs personnes et divisée en lots. Ici, le groupe d'immeubles est à distinguer de la notion d'ensemble immobilier qui « *se caractérise par [...] un foncier éclaté entre plusieurs parcelles ou groupes de parcelles et par le fait que la totalité des terrains d'assiettes des constructions ne sont pas placés sous un régime unique d'indivision forcée entre les bâtiments* »<sup>224</sup>. Toutefois, l'ordonnance du 30 octobre 2019<sup>225</sup> a modifié ce champ d'application en instituant une quatrième condition : l'usage partiel ou total d'habitation.

<sup>219</sup> E. BOTREL, Cours : *Copropriété – Division en volumes*, ESGT, 2020-2021

<sup>220</sup> Cass 3<sup>o</sup> Civ. 15 novembre 1989 n<sup>o</sup>87-18-188

<sup>221</sup> Loi n<sup>o</sup>65-557 du 10 Juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis

<sup>222</sup> Décret n<sup>o</sup>67-223 du 17 Mars 1967

<sup>223</sup> Loi n<sup>o</sup>65-557 du 10 Juillet 1965, version en vigueur au 25 Novembre 2018

<sup>224</sup> DALLOZ, Fiches d'orientation : Ensemble immobilier, Septembre 2020

<sup>225</sup> Ordonnance n<sup>o</sup>2019-1101 du 30 Octobre 2019 portant réforme du droit de la copropriété des immeubles bâtis, JO : 31 Octobre 2019

L'étude d'une éventuelle mobilisation du BRS ressort du constat du vieillissement et de la désorganisation du parc immobilier en France qui paraît s'aggraver au niveau des immeubles en copropriété. De nombreuses copropriétés se voient ainsi soumises à des problématiques de vétusté ou de fort endettement sans pour autant rentrer dans des dispositifs publics de sauvegardes. En France, le nombre de copropriétés fragiles s'élève à 110 000, soit 18 % du parc de copropriété français<sup>226</sup>. L'unique approche de la difficulté est purement juridique, un syndicat étant « *considéré en difficulté lorsque le juge l'a constaté* »<sup>227</sup>. Cette approche impliquant un « *constat tardif* »<sup>228</sup>, certaines situations ont des « *répercussions urbaines et sociales importantes et exposent les occupants et riverains à des risques* »<sup>229</sup>. La première difficulté réside dans le fait de « *catégoriser les copropriétés alors que chacune présente des spécificités particulières* »<sup>230</sup>. En effet, les termes de copropriétés fragiles, en difficultés ou encore dégradées sont largement employés mais sont à distinguer. Le rapport RASTOLL du Conseil économique et social, apporte des éléments de réponses en envisageant « *la dégradation des copropriétés comme un état, composé de trois niveaux liés au degré de difficulté* »<sup>231</sup> : fragile, en difficulté ou dégradée. La conception du niveau de difficulté des copropriétés peut s'établir de manière graduelle en débutant par les copropriétés fragiles. Celles-ci se caractérisent par des prémices de difficultés « *sur le plan technique, financier, social ou juridique* »<sup>232</sup>. Si cette fragilité apparaît bien souvent suite à un problème de gouvernance, « *c'est le critère financier qui détermine officiellement le statut de copropriété fragile* », lorsque le taux d'impayés varie entre 8 et 25 % du budget annuel au niveau des petites copropriétés de moins de 200 lots<sup>233</sup>. Ces copropriétés « *risquent, faute d'intervention rapide, de basculer dans les difficultés et la dégradation* »<sup>234</sup> et ainsi d'entrer dans la catégorie des copropriétés en difficulté, qui se caractérisent par « *une dégradation simultanée de la santé financière du syndicat [...] et de l'état de l'immeuble* »<sup>235</sup>. L'état de copropriété dégradée est constaté lorsque « *l'état des bâtiments et des équipements collectifs ne permet plus aux habitants de vivre dans des conditions de*

---

<sup>226</sup> Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, *Aide aux copropriétés fragiles ou dégradées*, Septembre 2020

<sup>227</sup> F. RASTOLL, *Les copropriétés en difficulté*, Rapport du Conseil économique et social, 2002.

<sup>228</sup> Ibid

<sup>229</sup> Ibid

<sup>230</sup> R. PEREIRA, *Les copropriétés en difficulté et le rôle du géomètre-expert*, Sciences de l'ingénieur, 2020

<sup>231</sup> Ibid

<sup>232</sup> HELLIO, *Qu'est ce qu'une copropriété fragile et comment sortir de cette situation ?* Mai 2022, consulté le 10 Juillet 2022

<sup>233</sup> Pour les copropriétés de plus de 200 lots, le taux d'impayé nécessaire varie de 8 à 15 %

<sup>234</sup> F. RASTOLL, *Les copropriétés en difficulté*, préc..

<sup>235</sup> R. PEREIRA, *Les copropriétés en difficulté et le rôle du géomètre-expert*, préc.

*logements salubres, engendrant des dysfonctionnements des services et des fournitures* »<sup>236</sup>. Face à l'essor de ce phénomène, l'État a mis en place une stratégie nationale de soutien aux copropriétés dégradées par le biais du plan Initiative copropriété. Ce plan opérationnel est accompagné de mesures visant à redresser ou à requalifier ces différentes catégories de copropriétés. Ainsi, un des piliers de l'action publique consiste à « appuyer les collectivités dans le repérage »<sup>237</sup> des copropriétés fragiles, dans une logique préventive. En ce sens, une aide aux collectivités voit le jour dès 2012 sous l'impulsion de l'Anah par le biais du dispositif de Veille et Observation des Copropriétés (VOC)<sup>238</sup>, qui vise à identifier les copropriétés fragiles afin de pouvoir leur apporter une aide « en amont de la survenance de difficultés plus importantes »<sup>239</sup>.

De plus, les lois ENE<sup>240</sup> en 2010, puis ALUR<sup>241</sup> en 2014 ont acté la nécessité d'investir massivement dans la rénovation énergétique des immeubles en copropriété afin de satisfaire les objectifs de réduction de gaz à effet de serre. La problématique des « passoires énergétiques »<sup>242</sup> a donc été identifiée par les politiques publiques, face à l'urgence climatique, comme l'enjeu principal de la réhabilitation alors qu'il n'en est en réalité qu'une composante. À cet objectif viennent s'ajouter d'autres enjeux courts-termistes visant à assurer la pérennité du parc privé : l'amélioration structurelle du bâti, l'aménagement des espaces communs, la sécurisation des immeubles, la fixation de la problématique de délinquance urbaine au sein des copropriétés délaissées, la rénovation sanitaire et l'amélioration des normes environnementales, outrepassant le simple cadre des travaux d'économies d'énergies<sup>243</sup>. Les objectifs de réduction de l'émission de gaz à effet de serre impliquent un coût de travaux estimé par l'Anah comme étant compris entre 20 000 et 40 000 € par logement, hors de portée des ménages. Pour cela, différents dispositifs ont vu le jour au sein des copropriétés de manière à faciliter les investissements, par le biais de prêts collectifs, de fonds de travaux ou de subventions de l'Anah. De plus, les pouvoirs publics ont mis en place différents leviers permettant d'accompagner ou de redresser les copropriétés fragiles ou bien de recycler en logements sociaux les copropriétés les plus dégradées, jugées

---

<sup>236</sup> Ibid

<sup>237</sup> Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *La lutte contre l'habitat indigne, une priorité du Gouvernement*, Janvier 2019

<sup>238</sup> R. PEREIRA, *Les copropriétés en difficulté et le rôle du géomètre-expert*, préc.

<sup>239</sup> Ibid

<sup>240</sup> Loi n°2010-788 du 12 Juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JO : 13 Juillet 2010

<sup>241</sup> Loi n°2014-366 du 24 Mars 2014 : JO 26 Mars 2014

<sup>242</sup> J. GOURAULT, *Etude d'impact du projet de loi 3DS*, préc.

<sup>243</sup> Cabinet ZURFLUH-LEBATTEUX-SIZAIRE et associés, Coop'HLM KEREDES GESTION IMMOBILIERE, *Pour un contrat de rénovation globale de copropriété*, Septembre 2020

non-redressables, grâce à un portage massif et à des opérations d'acquisitions-améliorations<sup>244</sup>. Les outils existants permettent également, en plus des travaux de réhabilitation, d'agir sur les copropriétés désorganisées au rétablissement de la gouvernance et du bon fonctionnement des instances ainsi qu'à l'accompagnement des copropriétaires en difficulté. Cependant, ces dispositifs n'ont pas été capables de massifier la rénovation des copropriétés ou bien de freiner durablement les passoires énergétiques en raison de l'incapacité individuelle de répondre à cette politique de rénovation.

C'est dans ce contexte que la nécessité d'un tiers financement est apparue comme une alternative sérieuse, articulée autour d'un organisme de confiance et doté de garanties financières suffisantes : l'OFS.

### **II.2.2 L'OFS : acteur majeur de l'intervention en soutien des copropriétés fragiles**

La nécessité d'intervention auprès des copropriétés fragiles s'est accrue ces dernières années et les pouvoirs publics ont mis en place plusieurs leviers afin d'y remédier. Pour cela, la logique d'intervention a été divisée en plusieurs catégories. Tout d'abord, une logique préventive, idéale pour les scénarios de désendettement est vouée à améliorer la situation financière des copropriétés fragiles. A cela vient s'ajouter une logique curative permettant l'engagement et le financement de travaux auprès de copropriétés fragiles ou en difficultés ainsi qu'une logique coercitive visant au recyclage ainsi qu'aux travaux lourds des copropriétés dégradées et souvent très endettées. Cependant, l'ampleur des difficultés et les spécificités de chaque copropriété pousse à la recherche d'outils nouveaux pour contribuer à leur redressement durable, tout en pérennisant leurs finances<sup>245</sup>. C'est dans ce contexte que l'intervention du modèle OFS-BRS est apparue comme une potentielle solution.

Au départ de l'opération, l'OFS peut acquérir de manière totale ou partielle les lots de la copropriété. Les propriétaires ayant réalisé une vente à destination de l'OFS pourront alors, avant même la réalisation des travaux, décider de racheter des droits réels sur leur logement ou bien quitter leur logement, rendant ainsi l'OFS pleinement propriétaire de ces derniers. Une fois l'acquisition du foncier effectuée, l'OFS réalise ou fait réaliser par le biais d'un BRS opérateur classique les travaux de réhabilitation des parties privatives sous BRS.

---

<sup>244</sup> DREAL PACA, *Etude d'opportunité pour l'intervention d'un OFS sur le parc de copropriétés fragiles ou dégradées*, Juillet 2019

<sup>245</sup> DREAL PACA, *Etude de faisabilité pour l'intervention d'un organisme de foncier solidaire sur le parc de copropriétés fragiles ou dégradées – Phase 2*, Décembre 2019

Concernant les travaux d'amélioration des parties communes, sa réalisation dépend des tantièmes de quotes-parts de parties communes des lots acquis<sup>246</sup>. Les logements restés vacants suite au départ des copropriétaires initiaux, ayant été rénovés par intervention du BRS, sont mis à la disposition de ménages modestes. Ces ménages devront alors s'acquitter de la redevance foncière<sup>247</sup>, en complément des charges classiques de copropriétés et des taxes locales. Enfin, en cas de revente d'un logement par un copropriétaire sous BRS, c'est le schéma classique du BRS qui s'applique avec une plus-value limitée et un conditionnement des ressources pour les ménages successeurs<sup>248</sup>. Cependant, une fois la cession de droits réels opérée par l'opération de l'OFS agréée, cette cession doit être notifiée au syndic de copropriété.

Dans le cas d'une acquisition totale, l'OFS est propriétaire du foncier et un lot unique sera créé sur l'entièreté du sol. Il est doté du droit de vote de la totalité des lots ce qui lui permet de disposer d'une liberté d'action idéale. Or, dans le cas d'une acquisition partielle, l'OFS n'agit pas en tant que propriétaire du foncier mais plutôt en qualité de propriétaire d'une quote-part de partie commune. Il ne peut voter que pour les lots sous BRS et se devra d'atteindre la majorité des votes en assemblée générale pour approuver le lancement de travaux<sup>249</sup>.

L'OFS s'implique au travers de toutes les étapes qui permettent d'aboutir à la réalisation des travaux, à commencer par la préparation de l'assemblée générale où il prépare le programme de travaux ainsi que le plan de financement accompagné de l'ensemble des copropriétaires. Le vote est ensuite partagé entre l'OFS et les titulaires de BRS sur leurs résolutions respectives et, dans le cas d'une acquisition partielle, l'ensemble des copropriétaires en pleine propriété sur toutes les résolutions relatives aux travaux. Cette proposition va, en fonction de la nature de ces travaux, devoir bénéficier de l'accord de différents types de majorités :

---

<sup>246</sup> C. WANAVERBERCQ, *L'OFS, bouée de sauvetage des copropriétés fragiles*, Le Moniteur, Juillet 2020

<sup>247</sup> Cf. I.I.2)

<sup>248</sup> C. WANAVERBERCQ, *L'OFS, bouée de sauvetage des copropriétés fragiles*, préc.

<sup>249</sup> Ibid

Majorité		Décisions	Répartition du droit de vote	
			Preneur	OFS
24 et suivants (majorité simple)		Entretien et gestion courante : travaux d'urgence, de sécurité, d'accessibilité ou rendus obligatoires par la législation, adaptations du règlement de copropriété rendus nécessaires par des modifications législatives ou réglementaires, obligation d'individualisation des frais de chauffage si chauffage collectif, etc.	X	
25 (majorité absolue)	d)	Acte de disposition sur les parties communes ou sur les droits accessoires aux dites parties communes, lorsque ces actes résultent d'obligations légales ou réglementaires telles que celles relatives à l'établissement de cours communes, d'autres servitudes ou à la cession de droits de mitoyenneté		X
	n)	Réalisation de travaux comportant transformation, addition ou amélioration		X
	25, exceptés d) et n)	Autorisation travaux en parties privatives affectant les parties communes ou l'aspect extérieur, désignation / révocation du syndic, modification de la répartition des charges, travaux d'économie d'énergie, installation de compteurs d'eau divisionnaire ou individualisation des contrats de fourniture d'eau, etc.	X	
26 (double majorité)	a)	Actes d'acquisition immobilière et actes de disposition autres que ceux visés à l'article 25 d		X
	b)	Modification, ou établissement du règlement de copropriété dans la mesure où il concerne la jouissance, l'usage et l'administration des parties communes		X
	26, exceptés a) et b)	Modalités d'ouverture des portes d'accès aux immeubles, suppression du poste de gardiennage, souscription d'un emprunt au nom du syndicat des copropriétaires	X	

Figure 5-Tableau de répartition du droit de vote en fonction des décisions à voter – Source : DREAL PACA, Etude d'opportunité pour l'intervention d'un OFS sur le parc de copropriétés fragiles ou dégradées, Juillet 2019

Ce tableau distingue plusieurs types de majorités nécessaires à la prise de différentes décisions : la majorité simple<sup>250</sup> (où le nombre de copropriétaires ayant voté « pour » doit être supérieur à celui ayant voté « contre »), la majorité absolue<sup>251</sup> (où plus de la moitié des propriétaires doit s'être exprimée en faveur) et la double majorité<sup>252</sup> (soit la majorité des membres du syndicat représentant au minimum les deux tiers des tantièmes de copropriété). L'utilisation du BRS, selon le montage évoqué ci-dessus, permettrait d'engager une action à la fois sur les travaux et sur les finances de la copropriété. De par son modèle économique ainsi que son mode de gestion, le BRS faciliterait la réhabilitation en assurant « *le lissage du financement des travaux sur le long terme* »<sup>253</sup>. Ainsi, « *l'accompagnement par les OFS, en tant que tiers de confiance, des syndicats de copropriétaires apparaît comme une priorité pour les acteurs locaux afin de contribuer au maintien de la qualité du parc privé et d'offrir une réponse à la volonté étatique de garantir la requalification du bâti existant et la transition énergétique* »<sup>254</sup>. En effet, « *l'OFS est [...] apparu ces dernières années comme un outil adapté pour répondre à ce besoin collectif de rénovation globale des copropriétés en raison principalement des difficultés rencontrées au niveau des garanties à apporter pour*

<sup>250</sup> Définie à l'article 24 de la loi n°65-557 du 10 Juillet fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis

<sup>251</sup> Définie à l'article 25 de la loi n°65-557 du 10 Juillet fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis

<sup>252</sup> Définie à l'article 26 de la loi n°65-557 du 10 Juillet fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis

<sup>253</sup> DREAL PACA, *L'intervention d'un organisme de foncier solidaire au sein de copropriétés fragiles ou en difficulté*, Juillet 2019

<sup>254</sup> Les COOP'HLM, *Pour un contrat de rénovation globale de copropriété*, Septembre 2020

*l'emprunt collectif souscrit au nom du syndicat des copropriétaires* »<sup>255</sup>. Il permettrait également de désendetter la copropriété tout en assurant à la fois « *le maintien des propriétaires et du statut de la copropriété* »<sup>256</sup>, tout en remettant des logements vacants sur le marché. Enfin, le BRS serait un outil adapté pour « *contribuer à assainir la situation financière en résorbant la dette des copropriétaires débiteurs* »<sup>257</sup>. En effet, grâce à des garanties sur le prix de cession, sur le plafond de ressources, l'entretien du bien mais surtout grâce au rôle de gestion de l'OFS dans la copropriété devrait permettre de « *sanctuariser les aides publiques* »<sup>258</sup> en accompagnant le développement et la gestion de la copropriété.

Ce fonctionnement est éclairci à travers l'étude réalisée par l'agence Espacité et Maître Agnès LEBATTEUX en réponse à la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) de la région Provence Alpes Côte d'Azur (PACA)<sup>259</sup>. Elle envisage de distinguer trois montages qui diffèrent en fonction du nombre de lots acquis par l'OFS, de manière à répondre aux différentes difficultés des copropriétés. Il convient à présent de traduire opérationnellement ces trois logiques de redressement précédemment abordées en les confrontant à une copropriété particulièrement sujette à un endettement, à une désorganisation ainsi qu'à une vétusté de son bâti afin de saisir les différentes influences du BRS.

### **II.2.3 Un outil adaptable permettant une intervention graduelle auprès des copropriétés**

Après avoir présenté les apports théoriques de l'intervention d'un OFS auprès des copropriétés en difficultés, nous allons comparer l'évolution d'une seule et même copropriété face à plusieurs logiques de gestion, impliquant ou non un OFS. Pour cela, nous baserons sur la deuxième phase d'étude de la DREAL PACA<sup>260</sup>, à savoir l'étude de faisabilité. Cette étude se base sur une copropriété existante mais anonymisée pour le respect des informations relatives aux copropriétaires.

La copropriété en question est une copropriété caractéristique des copropriétés fragiles, à savoir de taille modeste, nécessitant de lourds travaux de réhabilitation, réticente aux

---

<sup>255</sup> Ibid

<sup>256</sup> DREAL PACA, *Etude d'opportunité pour l'intervention d'un OFS sur le parc de copropriétés fragiles ou dégradées*, Juin 2019

<sup>257</sup> Ibid

<sup>258</sup> Ibid

<sup>259</sup> Ibid

<sup>260</sup> DREAL PACA, *Etude de faisabilité pour l'intervention d'un organisme de foncier solidaire sur le parc de copropriétés fragiles ou dégradées – Phase 2*, préc.

dispositifs actuels de rénovation, avec un fort taux d'impayés et fortement désorganisée dans ses prises de décisions. Ainsi, la copropriété retenue date de 1887 et se compose de 24 lots répartis sur deux bâtiments sur une parcelle de seulement 300 m<sup>2</sup>. Elle se situe dans le centre-ville d'une métropole du Sud de la France, au sein d'un secteur de renouvellement urbain faisant l'objet d'une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat de Renouvellement Urbain (OPAH-RU). Cette copropriété subit des problèmes de gouvernance à cause d'un syndic peu réactif, d'assemblées générales repoussées, de l'absence de conseil syndical... Depuis 2018, un administrateur provisoire a été désigné par le Tribunal de Grande Instance sur demande de la métropole. La ville a également pris deux arrêtés, l'un concernant le péril imminent et donc l'interdiction temporaire d'habiter 6 logements et l'autre concernant les équipements communs par rapport à une fuite de la colonne d'évacuation des eaux. Cependant, ces arrêtés sont restés infructueux malgré leurs notifications auprès du syndic et à chacun des copropriétaires. Enfin, cette copropriété est affectée par une forte vacance qui voit 15 des 21 logements inoccupés.

Comme précédemment évoqué, chaque copropriété rencontre des problématiques spécifiques et ont donné naissance à plusieurs logiques de réhabilitation. Ainsi, il convient de comparer trois scénarios d'intervention en copropriété dans le but de dégager les apports réels de la mobilisation du modèle OFS-BRS.

Tout d'abord, le coût des travaux évoqué par la suite a été estimé lors d'un diagnostic de la copropriété réalisé en 2016 par la présence de l'OPAH-RU. La copropriété possédant 21 logements pour 24 lots, l'OFS ne s'intéressera pas aux trois lots restants, correspondant à la part foncière relative à des commerces. Le prix des travaux est distingué en deux parties au sein du diagnostic, celui des parties communes et des parties privatives.

L'état de péril imminent et la nécessité urgente de réhabilitation de cette copropriété, tant au niveau des parties communes et de ses équipements que des parties privatives, porte donc le coût des travaux global à 705 379 € TTC. Il s'agit ici de l'estimation réalisée sur les 21 logements que compte cette copropriété et en cas d'acquisition partielle de lots par l'OFS, le bilan d'opération intégrera seulement les quotes-parts des logements sous BRS. Les simulations suivantes ont recours à une mobilisation des aides de l'Anah, en application du Code de la Construction et de l'Habitation qui mentionne que « *le titulaire d'un droit réel conférant l'usage des locaux peut disposer des aides de l'Anah* »<sup>261</sup>, sous réserve d'une durée

---

<sup>261</sup> Article R.321-12 du Code de la Construction et de l'Habitation

d'occupation minimale et que le logement soit utilisé en tant que résidence principale. De plus, le décret n° 2019-498 du 22 mai 2019 introduit la possibilité d'un financement des OFS par des aides de l'Anah, à titre expérimental. Le versement des aides à l'OFS, plutôt qu'aux copropriétaires, présente l'avantage d'assurer un suivi plus simple avec un seul attributaire et ainsi plus sécurisant pour la copropriété. Pour les aides au financement des parties communes, la copropriété pourra également profiter de son statut d'administration provisoire pour bénéficier d'aides spécifiques de l'Anah et les travaux d'économie d'énergie nécessaires vont permettre d'avoir recours à la prime Habiter Mieux de l'Anah de 1 500 € HT/logement. Dans le cas des travaux en parties privatives, seuls les logements visés par un arrêté de péril imminent, au nombre de 6 dans notre étude, sont éligibles à une aide individuelle de l'Anah, au titre de la résorption de l'habitat indigne. Ainsi, le total des aides de l'Anah concernant les travaux à réaliser en parties communes et en parties privatives s'élève à 243 125 € TTC, soit 34 % du coût total de l'opération.

La comparaison de ces scénarios est réalisée dans le but de comprendre les enjeux d'articulations auquel le BRS pourrait être confronté dans le cas de réhabilitation de copropriétés en difficultés. En effet, chaque copropriété nécessite un niveau d'intervention différent en fonction de la logique d'opération préventive, curative ou coercitive.

Tout d'abord, il convient de s'intéresser à l'évolution de cette copropriété en omettant une tierce intervention de l'OFS. La copropriété n'étant pas classée en plan de sauvegarde, les copropriétaires ne pourront pas bénéficier du prêt collectif sans intérêt proposé par des Sociétés Anonymes Coopératives d'Intérêt Collectif pour l'Accession à la Propriété (SACICAP)<sup>262</sup> par convention entre l'État, l'ANAH et l'Union d'Économie Sociale pour l'Accession à la Propriété (UES-AP). Le financement de leurs restes-à-charges, dictés par leurs quotes-parts de partie commune, découlera donc d'un crédit individuel classique doté d'un taux d'intérêt de 2 % et remboursable sur 10 ans.

Dans le cas des logements en état de péril imminent, les copropriétaires peuvent bénéficier du prêt collectif précédemment évoqué à condition d'avoir des revenus modestes et très modestes. Ainsi, sur les 6 lots en péril imminents, seuls deux sont occupés et un seul des deux copropriétaires est en droit de bénéficier de ce prêt. L'autre copropriétaire ne pourra pas se maintenir au sein de la copropriété et une solution de relogement devra être envisagée.

---

<sup>262</sup> Convention ANAH Provicis du 11 Octobre 2018

Ainsi, le coût important des restes à charges inhérent à ce scénario, atteignant jusqu'à 58 000 € pour un copropriétaire, le rend envisageable mais soumis à de forts risques financiers.

L'absence d'une tierce intervention provoquerait une probable absence de changement. Le lancement des travaux, malgré une volonté de la part de l'administration provisoire, peut s'avérer difficile à cause du montant des restes à charges et de l'incertitude de pouvoir ou non mobiliser un préfinancement. Ces travaux en parties privatives ne sont réalisables qu'à condition que les propriétaires le veuillent bien et ne permettraient pas d'assainir la situation financière de la copropriété mais au contraire contribueraient à la fragiliser davantage.

La première logique d'intervention d'un OFS au soutien d'une copropriété consiste en son désendettement. Il agit de manière préventive et permet de ne pas attendre l'apparition des premiers constats de dégradation des immeubles. L'objectif est ici « *d'améliorer la situation financière de la copropriété avant qu'elle ne se détériore davantage [...] grâce à l'acquisition des lots les plus endettés* »<sup>263</sup>. Cependant, dans notre cas d'étude, des travaux de réhabilitation s'imposent au-delà d'un simple désendettement. L'utilisation du BRS sur les lots les plus précaires permet en premier lieu pour les ménages concernés, de « *rembourser leur dette [grâce] à la vente des lots* »<sup>264</sup> vis-à-vis du syndicat des copropriétaires. En second lieu, ces ventes permettraient de financer partiellement les travaux nécessaires en cas de besoin. En effet, l'OFS assurera un portage du coût des travaux à hauteur de 25 %. L'organisme va, grâce aux aides publiques et à un prêt à long terme, pouvoir financer cette part de l'opération. Le reste du portage, soit 75 % des dépenses de l'opération d'acquisition amélioration incombe aux nouveaux copropriétaires sous BRS, qui grâce à la cession des droits réels ainsi qu'à la redevance foncière, vont venir équilibrer cette opération. Le BRS présente ici l'avantage, contrairement à un modèle de portage classique, de maintenir les propriétaires en place en proposant de racheter des droits réels sur son lot, si sa situation financière le lui permet. C'est l'apurement des dettes des copropriétaires qui permet alors dans un second temps d'engager une réflexion quant à un éventuel programme de travaux.

---

<sup>263</sup> DREAL PACA, *Etude d'opportunité pour l'intervention d'un OFS sur le parc de copropriétés fragiles ou dégradées*, Juin 2019

<sup>264</sup> Ibid

La seconde logique d'intervention d'un OFS concerne les « *copropriétés nécessitant des travaux d'améliorations, mais pour lesquelles l'engagement [...] reste difficile* »<sup>265</sup>. Cette difficulté à engager les travaux provient principalement d'une part des copropriétaires ne pouvant pas s'acquitter de leur quote-part des frais de travaux. Ce scénario reprend la même logique opérationnelle que le précédent, en augmentant le nombre de lots sujets à intervention du BRS. Son but est donc de déterminer si augmenter l'influence d'action de l'OFS améliore ou non la réhabilitation des copropriétés dégradées. L'OFS acquiert dans ce cas également une part des lots de copropriétés appartenant à des ménages en difficulté freinant l'avancée des travaux. La cession en vue de récupérer des droits réels permet également le maintien des ménages tout en finançant les travaux, voire de résorber des dettes en cas de nette diminution des prix. Ici, l'intervention de l'OFS « *permet alors d'envisager, au-delà du déblocage pour l'engagement des travaux, d'assainir la situation financière de la copropriété* »<sup>266</sup>. Ce scénario est voué à s'appliquer lorsque des copropriétés redressables ayant engagé un programme de travaux se retrouvent bloqué par certains propriétaires surendettés qui impactent la trésorerie. Afin de pousser les ménages à rester, l'OFS peut faire le choix de céder ces logements au même prix que lors de l'acquisition à ces mêmes propriétaires, soit à 2 000 €/mois. Ainsi, les travaux réalisés seront pour eux financés par une seule redevance foncière avoisinant les 27 € par mois pour un logement en T1. Cependant, afin d'équilibrer l'opération, les nouveaux propriétaires devront compléter la part portée par les ménages et le prix du m<sup>2</sup>, lors de la cession des droits réels. Elle sera de 2 785 €, soit toujours en dessous des prix du marché libre en secteur tendu. C'est le principe des prix différenciés de cession qui permet à l'OFS de s'adapter pour équilibrer l'opération tout en maintenant les ménages les plus modestes.

Enfin, la dernière logique d'intervention de l'OFS concerne les copropriétés sujettes à de lourds travaux voire à un recyclage. Le scénario prévoit l'acquisition de l'ensemble des lots de la copropriété par l'OFS. Ce modèle est pertinent en cas de nécessité de travaux lourds de réhabilitation, voire de recyclage de la copropriété, car il permet d'engager des travaux très coûteux sur du bâti dégradé en parties communes et privatives, sans être freinés par les copropriétaires extérieurs au BRS. L'OFS ayant acquis tous les lots, il est maître de ses décisions et dispose de conditions idéales de gestion. Ce modèle permet en effet d'éviter le phénomène de blocage en assemblée générale dans le cas plus que courant des

---

<sup>265</sup> Ibid

<sup>266</sup> Ibid

copropriétés désorganisées. L'une des difficultés consiste en l'accord amiable de tous les copropriétaires et la solution pourrait passer par la voie de l'expropriation. En effet, l'expropriation ne peut intervenir que si elle présente une utilité publique et ici, c'est l'objectif de construire logements et équipements en conformité avec l'article L.101-1 du Code de la Construction et de l'Habitation, à savoir construire durablement et favoriser la rénovation énergétique des bâtiments, qui pourrait entrer dans le cadre de l'utilité publique.

L'état de péril imminent ainsi que les nombreuses passoires énergétiques pourraient justifier l'expropriation, à quelques conditions toutefois : qu'elle soit employée en derniers recours, notamment suite à l'échec de négociation à l'amiable et l'état de la copropriété doit être réellement dégradé de par l'état de son bâti, son endettement ou encore sa gouvernance. De plus, l'expropriation pour cause d'utilité publique pourrait être justifiée sur un immeuble déclaré insalubre à titre irrémédiable ou bien « *s'il fait l'objet d'un arrêté de péril imminent [...] assorti d'une ordonnance de démolition ou d'interdiction définitive d'habiter* »<sup>267</sup>. Enfin, pour une copropriété en difficulté nécessitant d'importants travaux et un désendettement, la déclaration d'État de carence<sup>268</sup> par le Tribunal de grande instance pourrait également permettre d'engager une procédure d'expropriation partielle ou totale.

Ainsi, l'implication variable de l'OFS permet de s'adapter aux différentes problématiques rencontrées par les copropriétés selon l'urgence de celles-ci, pas seulement au niveau de la vétusté du bâti mais aussi sur des opérations de désendettement ou bien de renforcement de la gouvernance.

#### **II.2.4 Un outil troublant le régime de la copropriété traditionnel**

La conclusion de cette étude amène un scénario à se dégager des deux autres et il s'agit du dernier scénario évoqué : celui de l'acquisition totale des lots de copropriété par l'OFS. Sur ce type de copropriétés endettées, dont l'état du bâti est fortement dégradé, jusqu'à faire l'objet d'arrêtés de péril imminent et dont la gouvernance est totalement désorganisée, une intervention ferme et totale de la part de l'OFS semble être la meilleure option. Il s'agit du seul scénario qui permette la réalisation de façon certaine des travaux, tant en partie privative qu'en partie commune.

---

<sup>267</sup> Article L511-1 du Code de l'Expropriation pour cause d'utilité publique

<sup>268</sup> Article L615-6 à 10 du Code de la Construction et de l'Habitation

Les acquisitions partielles et ce indépendamment du nombre de lots acquis, peuvent voir naître des complexités au niveau du paiement des quotes-parts des travaux des parties communes, mais aussi sur le préfinancement des subventions.

L'acquisition totale des lots permet d'éviter tout risque de blocage des travaux par un ou plusieurs copropriétaires restants en pleine propriété. Le prix différencié de cession des droits réels par l'OFS pour les nouveaux acquéreurs permet de solvabiliser les ménages en place et de les maintenir, ce qui est un enjeu principal du redressement d'une copropriété. En restant sous le prix du marché libre, ces logements entièrement réhabilités restent clairement attractifs auprès d'une large cible de ménages. De plus, l'utilisation du BRS sur l'ensemble des logements, de par ses obligations, permet d'agir de manière plus efficace sur la vacance de cette copropriété, en favorisant les propriétaires occupants aux propriétaires bailleurs. L'acquisition totale des logements paraît être la seule solution permettant de désendetter totalement la copropriété. En effet, les dettes de l'ensemble des copropriétaires seraient régularisées par la vente à l'OFS, qui ne pourra ensuite proposer des logements en BRS qu'à des ménages solvables et éligibles. Mais le principal apport de ce scénario repose dans la capacité de gestion future de la copropriété par l'OFS, qui, étant propriétaire de la totalité des lots, pourra assurer un rôle préventif contre toute nouvelle dégradation.

Cette étude montre les avantages de l'intervention de l'OFS pour réhabiliter les copropriétés en difficultés ou dégradées. Mais la reconnaissance de l'OFS « *comme membre de droit des copropriétés* »<sup>269</sup> lui permet également d'agir « *en prévention de situation de dégradation du patrimoine* », auprès des copropriétés fragiles ou bien des copropriétés neuves.

Si le rôle de l'OFS apparaît comme étant « *une bouée de sauvetage des copropriétés fragiles* »<sup>270</sup> grâce à la multiplicité de son action, la doctrine modère ses propos à travers la problématique des copropriétés « sans sols ». En effet, à la lecture de la définition de la copropriété<sup>271</sup>, celle-ci repose sur la conjugaison de parties privatives et de quotes-parts de parties communes, en indivision. Or, dans le cadre d'une acquisition totale des lots de copropriétés, « *autrement dit qu'il y a réunion en une seule main de tous les lots, la copropriété disparaît, en application de l'article 46-1 de la loi du 10 Juillet 1965* »<sup>272</sup>. L'article 3 de ladite loi énonçant que le sol est « *dans le silence ou la contradiction des titres,*

---

<sup>269</sup> J. GOURAULT, *Etude d'impact du projet de loi 3DS*, préc.

<sup>270</sup> C. WANAVERBERCQ, *L'OFS, bouée de sauvetage des copropriétés fragiles*, préc.

<sup>271</sup> Cf. II.2.1 - État des lieux de la situation des copropriétés fragiles

<sup>272</sup> V. ZALEWSKI-SICARD, *Bail Réel Solidaire*, préc.

*[...] réputé partie commune* », la question de la compatibilité du BRS avec cet article s'est alors posée. En effet, dans le cadre d'une acquisition totale des lots de propriété par l'OFS, le sol est considéré appartenant à un bailleur unique et le régime d'indivision n'est plus respecté. Cet article n'étant pas d'ordre public, les parties peuvent y déroger par une clause, insérée ici dans le règlement de copropriété.

Il conviendrait alors de « *prévoir dans le règlement de copropriété et l'état descriptif de division que le sol n'est pas compris dans les parties communes et qu'y figurent en lieu et place les droits réels conférés par le BRS, [...] répartis dans les différents lots au prorata des tantièmes affectés à chacun d'eux* »<sup>273</sup>. L'étude précitée met en avant le fait que la loi ELAN est venue conforter le maintien du statut de copropriété en instituant le fait que « *les titulaires de BRS confèrent au syndicat des copropriétaires la gestion de leurs droits réels indivis* »<sup>274</sup>. Ainsi, le foncier ne sera pas considéré comme une partie commune et le règlement de copropriété devra prévoir une clause clarifiant l'appartenance du sol à l'OFS, comme un lot à part entière et non comme une partie commune.

Cependant, la doctrine met en avant « *qu'un tel montage se conçoit toutefois difficilement* »<sup>275</sup>. En effet, dans ce montage, le sol constitue la partie privative demeurant la propriété de l'OFS et les droits résultants du BRS, appelés droits de superficies ainsi que les bâtiments présents constituent les parties communes. Le droit de superficie constitue « *une dérogation au principe de l'accession qui attribue au propriétaire du sol la propriété du dessus* »<sup>276</sup>. Concrètement, cela reviendrait à reconnaître à l'OFS quatre qualités : « *copropriétaire, propriétaire du sol, tout en ayant la double qualité de bailleur et de preneur du BRS* »<sup>277</sup>. En effet, l'OFS se portant propriétaire du foncier, il est membre de fait de la copropriété. La doctrine critique également la présence de l'OFS en assemblée, car « *le bailleur n'a pas la qualité de copropriétaire et il n'y a donc aucune raison qu'il participe aux assemblées générales* »<sup>278</sup>.

De plus, il n'en reste pas moins que le mode de gestion des copropriétés apparaît complexe aux yeux de nombreux copropriétaires, ce qui peut freiner les prises de décisions.

---

<sup>273</sup> Ibid

<sup>274</sup> DREAL PACA, *Etude d'opportunité pour l'intervention d'un OFS sur le parc de copropriétés fragiles ou dégradées*, Juin 2019

<sup>275</sup> V. ZALEWSKI-SICARD, *Bail Réel Solidaire*, préc.

<sup>276</sup> S. GUINCHARD, T. DEBARD, *Lexique des termes juridiques 2021-2022*, préc.

<sup>277</sup> V. ZALEWSKI-SICARD, *Bail Réel Solidaire*, préc.

<sup>278</sup> Ibid

L'OFS aura donc un rôle à jouer dans l'accompagnement et dans la pédagogie à apporter aux copropriétaires, aussi bien soumis au BRS que ceux en pleine propriété. Si l'intervention d'un OFS vise à assurer une certaine pérennité du parc de copropriété en France, elle participe néanmoins à complexifier un peu plus sa gestion<sup>279</sup>. En effet, l'organisation et les pouvoirs de chaque organe de gestion sont souvent sujets à une mauvaise compréhension de la part des copropriétaires. Introduire un nouvel acteur nécessite donc une grande part de pédagogie afin d'explicitier le rôle de chacun et de ne pas démobiliser les copropriétaires en pleine propriété. L'OFS et le syndic devront ainsi veiller à associer ces copropriétaires dans les prises de décisions, même si elles relèvent du vote de l'OFS.

Enfin, le législateur omet de préciser la possibilité ou non pour le preneur d'être membre du conseil syndical, composé de membres élus de la copropriété et qui vient servir d'intermédiaire entre les copropriétaires et le syndic. Or, faute de précision, c'est l'OFS en tant que copropriétaire qui demeure le seul à être admissible au sein du conseil. Le preneur disposant des mêmes prérogatives et obligations que le bailleur, devrait avoir la possibilité d'intégrer le conseil syndical afin de s'intéresser à la gestion des dépenses et du budget<sup>280</sup>.

---

<sup>279</sup> DREAL PACA, *Etude d'opportunité pour l'intervention d'un OFS sur le parc de copropriétés fragiles ou dégradées*, préc.

<sup>280</sup> Ibid

## Conclusion

« *La très forte croissance des valeurs immobilières depuis le début des années 2000 a incité les politiques publiques à imaginer de nouvelles réponses visant à faciliter, pour certaines catégories de ménages, l'accession à la propriété* »<sup>281</sup>. Certaines zones, à raison de leur développement ou leur situation géographique, bénéficient d'une attractivité grandissante qui présente certains inconvénients. La crise sanitaire du COVID-19 a vu apparaître au sein de ces zones attractives une nouvelle population d'investisseurs et de résidents secondaires, alourdissant ainsi la tension immobilière en déséquilibrant le rapport de l'offre et de la demande notamment en augmentant les prix du logement. Face à ce phénomène, une étude des outils anti-spéculatifs existants dans le but de réinsérer de la mixité sociale au sein de ces espaces s'est avérée être la première étape de réflexion de ce travail. Les pouvoirs publics ont longtemps tenté de traiter cette problématique en mettant en place des systèmes d'aides attachées aux propriétaires. Cependant, il a été démontré que la doctrine interroge le bénéfice de ces aides et remet en cause leur effet à long terme. Ces aides, attachées aux propriétaires et non au logement, ont pour effet de délaissier la vocation sociale de ces logements dès la première succession.

L'apparition d'un outil novateur, le BRS, est apparu comme un moyen de pérenniser une offre de logements abordables en accession à la propriété et durablement affectée à des ménages aux revenus modestes. La gestion de cet outil est confiée à un organisme de confiance, agréé par l'Etat et à but non lucratif. Il permet de produire, grâce à la dissociation du foncier et du bâti, des logements en accession à la propriété et de réinsérer de la mixité sociale au sein de ces zones tendues. Les praticiens comme les notaires n'ont cessé d'évoquer les difficultés de compréhension juridique de ce dispositif ce qui a amené le législateur à légiférer à plusieurs reprises depuis sa mise en vigueur. Son succès dans le neuf a amené un questionnement quant à son extension dans l'ancien. De plus, les enjeux actuels énergétiques, d'artificialisation et de renouvellement urbain obligent les pouvoirs publics à penser une nouvelle offre de logements, en freinant la production neuve au profit de la réhabilitation des logements existants.

Le BRS a connu en ce sens une évolution législative conséquente à travers deux lois pionnières : la loi ELAN et la loi 3DS. La première a permis d'ouvrir la voie de l'ancien aux OFS en élargissant le champ des structures pouvant être agréées OFS et en élargissant le

---

<sup>281</sup> V. LE ROUZIC, *Le bail réel solidaire : une petite révolution du droit de propriété à mettre en perspective*, préc.

mécanisme du BRS à de nouveaux opérateurs comme les organismes HLM, principaux acteurs de la réhabilitation en France. Parallèlement, la loi 3DS a permis d'apporter des solutions à travers deux mesures majeures : la possibilité pour les OFS d'intervenir sur le bâti existant et la possibilité d'effectuer des ventes HLM via un contrat de BRS.

Cette évolution législative vient renforcer un outil dont le mécanisme permet de se suppléer à diverses aides et programmes dans le but de faciliter une opération d'acquisition améliorée particulièrement complexe à équilibrer. Cette capacité à équilibrer une opération provient des aides à l'acquisition, de la sanctuarisation des aides publiques mais surtout du lissage du coût des travaux sur la durée qui grâce à la cession des droits réels immobiliers et à la redevance foncière, permet aux OFS de mener à bien ces opérations sans nécessiter de fonds propres.

Au-delà de l'intérêt naissant de cet outil pour la réhabilitation, le BRS pourrait également devenir un outil de revitalisation des centres anciens, au sein des territoires en perte d'attractivité. En ce sens, la loi 3DS propose « *de permettre aux OFS, dans le cadre d'une activité subsidiaire à l'accession sociale à la propriété de logements, de conclure des baux de longue durée avec encadrement des prix de cession en vue de l'accession à la propriété de locaux à usage professionnel ou commercial* »<sup>282</sup>.

La doctrine voit dans la pratique de cet objet un moyen de réhabiliter efficacement un autre mode de gestion immobilière soumis à de lourds problèmes de vieillissement et d'ingérence : les copropriétés. Si de nombreuses opérations voient le jour dans le neuf en intégrant le BRS comme outil de création et de gestion de copropriétés en zone tendues, son intérêt semble également pouvoir s'étendre aux copropriétés dégradées. En effet, l'intervention d'un OFS selon différents scénarios semble être une solution adaptée à plusieurs problèmes de copropriétés récurrents de redressement financier, de gestion ou de réhabilitation. Son intervention graduelle permettrait donc de prévenir d'éventuelles dégradations en agissant sur l'endettement et la gouvernance de la copropriété, ou encore de réhabiliter celle-ci en mettant en place des travaux lourds d'amélioration et de mise aux normes énergétiques.

Il paraît donc incontestable que le BRS représente un outil d'aide à la requalification des espaces urbains dégradés, en soutien des pouvoirs publics et de leurs politiques de réinvestissement des centres anciens. L'utilisation du BRS opérateur et le soutien financier

---

<sup>282</sup> Ibid

d'acteurs extérieurs permettent ainsi de réhabiliter des espaces urbains tout en produisant une offre de logements abordables, en accession à la propriété ou visant au maintien des propriétaires, malgré les contraintes financières que mettent en avant ces opérations complexes. Toutefois, le BRS est un outil récent qui s'étend tout juste à l'ancien, et qui dispose d'un recul très limité. Le projet de loi dit « 4D »<sup>283</sup> envisage d'élargir une nouvelle fois le champ d'application en rendant éligible le BRS aux ménages intermédiaires. Un tel élargissement de l'objet des OFS interroge les avantages qui leurs sont confiés, notamment au niveau des décotes accordées à l'acquisition, lorsque disparaît la vocation purement sociale au profit de personnes non soumises à des conditions de ressource. Le succès de ce dispositif a suggéré de nombreuses pistes d'évolution discutées notamment au sein du projet de loi 3DS. En effet, les débats ont soulevé une potentielle extension des compétences de l'OFS dans l'offre de logement pour les travailleurs saisonniers. Or, par définition, « *ceux-ci ne sont pas fixés durablement dans la commune concernée alors que le BRS a pour objet l'accession sociale à la propriété* »<sup>284</sup>.

Malgré l'application grandissante du BRS, ce dispositif ne permet pas pour autant d'en faire un remède à tous les maux du secteur du logement. La rapporteure pour avis Dominique ESTROSI SASSONE résume cette idée avec une déclaration : « *Les OFS sont encore extrêmement récents. Vous avez affirmé qu'ils allaient progresser, tout le monde en sera heureux, mais pour l'heure nous préférons en rester à l'outil tel qu'il a été initialement prévu* »<sup>285</sup>, à savoir l'insertion de logements à vocation sociale et durable.

---

<sup>283</sup> Projet relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

<sup>284</sup> Compte rendu intégral des débats de la séance du 13 juillet 2021 à propos de l'article 28 du projet de loi, devenu l'article 106 de la loi 3DS

<sup>285</sup> Ibid

## Bibliographie

### **I. Ouvrages et monographies**

- C. GHORRA-GOBIN, G-F. DUMONT, *Penser la ville de demain, qu'est ce qui institue la ville ?*, L'Harmattan, 1994, p.113-122
- R. GUERRAND, *Propriétaires et locataires, les origines du logement social en France, (1850-1914)*, Quintette, 1987, p 26-28
- S. GUINCHARD, T. DEBARD, *Lexique des termes juridiques 2021-2022*, Lexique Dalloz n°29, août 2021
- K. LYNCH, *The image of the city*, MIT Press, 1960, p. 55-57
- O.NAY, *Lexique de science politique*, Lexique Dalloz, 4° édition, 2017
- A. SILEM, *Lexique d'économie*, Lexique Dalloz, 15° édition, 2018

### **II. Articles de revues universitaires ou chapitres d'ouvrages**

- J. ATTARD « *Un logement foncièrement solidaire : le modèle des community land trusts* » In : *Mouvements*, vol. 74, no. 2, pp. 143-153, 2013
- K. BEAUBRUN-DIANT, T. MAURY, *Quels sont les effets du prêt à taux zéro sur les prix du foncier ?*, EDHEC Business School, Février 2015
- J. BERGER, A.LEFORT, J.MARION, B.WERTENSHLAG, *Le couple OFS-BRS après la loi 3DS*, In : AJDI, 2022
- C. BOLDE, V. DESHAYES, V. LE ROUZIC, *Le BRS : un outil qui s'enrichit au lendemain de la loi 3DS en faveur de l'accession à la propriété*, In : La Semaine Juridique Administrations et Collectivité Territoriales, n°25, Juin 2022
- F. BOUDJAABAA, *L'attachement à la terre, mythe moderne ?*, In : *Léguer, Hériter*, 2016, p. 105-119
- M. CAGNIART et assoc, *Repenser la propriété pour la rendre accessible*, In : *Actes Pratiques et Ingénierie Immobilière*, n°1, Janvier 2022
- A. CREMNISTZER, G. HEBERT, *Quelles perspectives pour le BRS dans quels territoires ?*, Le moniteur, Juillet 2021
- DALLOZ, *Fiches d'orientation : Ensemble immobilier*, Septembre 2020
- H. DES LYONS, P. GAREAU, *Habitat social – HLM*, In : Répertoire de droit civil, Mai 2022
- A. FUCHS-CESSOT, *Le BRS : premier bilan*, In : *Acte Pratiques et Ingénierie Immobilière*, n°1, Janvier 2022
- L. GOBILLON, D. LE BLANC. *Quelques effets économiques du prêt à taux zéro*. In: *Economie et statistique*, n°381-382, pp. 63-89, 2005
- J. LAGLEIZE, *La dissociation foncier-bâti, un outil juridique au service d'une ambition politique*, in : RDI, n°07-08, 12/07/2021
- A. LEFORT, J. MARION, *Le BRS sur le parc ancien, une alternative partielle à la vente à l'unité*, Décembre 2020
- V. LE ROUZIC, *Le bail réel solidaire : une petite révolution du droit de propriété à mettre en perspective*, In : *Gazette du palais*, n°30, p71, Septembre 2017
- X. LIEVRE, F. CAUMES *Clarification de la nature du droit crée et quelques autres précisions*, La Semaine Juridique Notariale et Immobilière n° 51, 18 Décembre 2020
- P. LOISEAUX, *Réflexions juridiques sur le régime fiscal des organismes fonciers solidaires et des baux réels solidaires*, In : AJDI, p.746, 2016
- S. MORVAN, *Centres-villes en déclin : la malédiction des villes moyennes*, In : La Gazette des Communes, 2017

- C. SARDOT, A. TEITGEN, *Le BRS, un outil de mixité sociale*, In : La semaine juridique notariale et immobilière n°13, Mars 2018
- J-L. TIXIER, *Le BRS : un bail à la rédaction surprenante*, In : *Gazette du palais*, n°30, p74, 2017
- J-L TIXIER et A-C TILLARD, *Le BRS : un bail hybride rechargeable*, *Le Moniteur*, le 12/07/2021
- B. WERSTENSCHLAG, *La propriété en tous ses états, Acte II : actualité du BRS*, AJDI p. 249, 2021
- C. WANAUVERBERCQ, *L'OFS, bouée de sauvetage des copropriétés fragiles*, *Le Moniteur*, Juillet 2020
- V. ZALEWSKI-SICARD, *BRS*, *Jurisclasseur Construction Urbanisme*, Fasc. 115, 2020

### **III. Mémoires et projets de fin d'études**

- A. BOULZENNEC, *Le modèle OFS/BRS comme un levier du développement local*, Architecture, aménagement de l'espace, 2019
- M. GONTHIER, *Une innovation de l'accession sociale à la propriété pérenne : l'OFS Métropolitain Grenoblois*, Institut Urbanisme et Géographie Alpine, Université Grenoble Alpes, 2018
- L. MARCHESIN, *La requalification des centres anciens : entre situations, outils et volontés politiques*, Sciences de l'Ingénieur, 2013
- R. PEREIRA, *Les copropriétés en difficulté et le rôle du géomètre-expert*, Sciences de l'ingénieur, 2020

### **IV. Articles de revues professionnelles et/ou de la presse nationale**

- F. BOULAY, R. BRIOT, *Action Cœur de Ville* In : Intercommunalités n°273, Juillet 2022
- G. CHALENCON, *La loi de finances pour 2021 renforce les effets du BRS pour faciliter l'accession sociale*, 2021
- J. GRASSET, *Le Bail Réel Solidaire dédié au logement abordable*, *Géomètre* n°2172, p. 41, Septembre 2019
- HURBA, *Identité sociale, identité spatiale, identité urbaine*, In : Chronologie de psychologie urbaine, n°3, juin 2022
- P.M. LEMAIRE, *Les « riches malgré eux » de l'île de Ré et l'impôt de solidarité sur la fortune*, *Sud Ouest*, Novembre 2010
- P. LOISEAUX, *Maitriser la fiscalité du BRS, une condition pour réussir*, In : *Actualité Habitat*, n°1140, 15 Mars 2021

### **V. Publications, rapports institutionnels et autres documents professionnels**

- BOI-IF-TFB-10-20-10, n°160, 6 Novembre 2015
- Cabinet ZURFLUH-LEBATTEUX-SIZAIRE et associés, *Coop'HLM KEREDES GESTION IMMOBILIERE, Pour un contrat de rénovation globale de copropriété*, Septembre 2020
- M.CAUHOPE, R.RATTO, G.GEOFFROY, *Un nouvel outil pour produire du logement abordable : les organismes de foncier solidaire et le BRS*, CEREMA, Octobre 2019
- CEREMA, *Maitriser l'impact économique du foncier – Fiche 1 : La décote du foncier public de l'État*, avril 2019
- Chambre des Notaires de Paris, *Les formes nouvelles d'accession au logement*, Octobre 2019

- Chevreux Paris, *La nouvelle mécanique du schéma du BRS opérateur*, 24 Février 2022
- Cour des comptes, *Les aides de l'État à l'accession à la propriété*, Novembre 2016
- Cour des comptes, *La politique de la ville une décennie de réformes*, 17 Juillet 2012
- Cour des comptes, *L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires : Une dimension majeure de la politique de la ville*, déc. 2020, p.69
- DREAL PACA, *Etude d'opportunité pour l'intervention d'un OFS sur le parc de copropriétés fragiles ou dégradées*, Juin 2019
- DREAL PACA, *Etude de faisabilité pour l'intervention d'un organisme de foncier solidaire sur le parc de copropriétés fragiles ou dégradées – Phase 2*, Décembre 2019
- DREAL PACA, *L'intervention d'un organisme de foncier solidaire au sein de copropriétés fragiles ou en difficulté*, Juillet 2019
- A. DUTOUR, Chambre des Notaires de la Gironde, *BRS : Nature et transmission des droits*, Juin 2021
- EPFL Pays Basque, *La mobilisation des OFS BRS en quartier ancien dégradé, le PNRQAD de Bayonne*, Novembre 2020
- France stratégie, *Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?*, Juillet 2019
- Inspection générale des finances, Conseil général de l'environnement et du développement durable, *La revitalisation commerciale des centres-villes*, Juillet 2016
- L. KERDOMMAREC, P. PAILLOUX, *Nantes Métropole pourrait gagner 100 000 habitants d'ici 2030*, In : Etudes n°96, AURAN, INSEE
- Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Guide de programme national Action Cœur de Ville*, Mars 2019
- Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *La lutte contre l'habitat indigne, une priorité du Gouvernement*, Janvier 2019
- Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, *Aide aux copropriétés fragiles ou dégradées*, Septembre 2020
- F. RASTOLL, *Les copropriétés en difficulté, Rapport du Conseil économique et social*, 2002.

#### **A. Travaux de commission**

- Amendement n°COM-696 à propos de l'article 28bis du projet de loi « 3DS », 24 Juin 2021
- D. ESTROSI SASSONE, *Projet de loi relatif à la loi 3DS*, 29 juin 2021
- J. GOURAULT, *Etude d'impact du projet de loi 3DS*, 12 Mai 2021
- LETARD et les membres du groupe Union Centriste, Amendement n°COM-695 du Projet de loi 3DS, juin 2021

#### **B. Séance publique**

- Compte rendu intégral des débats de la séance du 13 juillet 2021 à propos de l'article 28 du projet de loi, devenu l'article 106 de la loi 3DS

## **VI. Textes supra-législatifs, législatifs et réglementaires**

### **A. Droit de l'Union européenne**

- Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme (CESDH)

### **B. Droit interne (France)**

#### **1) Codes**

- Code civil
- Code de la construction et de l'habitation
- Code de l'Expropriation pour cause d'utilité publique
- Code de l'urbanisme
- Code général de la propriété des personnes publiques
- Code Général des Impôts
- Code Rural et de la Pêche Maritime

#### **2) Lois**

- Loi n°65-557 du 10 juillet 1965
- Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 : JO 13 Décembre 2000
- Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, JO : 13 Juillet 2010
- Loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 : JO 19 Janvier 2013
- Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 : JO 26 Mars 2014
- Loi n°2015-990 du 6 août 2015 : JO 7 Août 2015
- Loi n°2016-1918 du 29 décembre 2016 : JO 30 Décembre 2016
- Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 : JO 24 Novembre 2018
- Loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 : JO 9 Novembre 2019
- Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 : JO 30 Décembre 2020
- Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 : JO 24 Août 2021
- Loi 2022-217 du 21 février 2022 : JO 22 février 2022

#### **3) Ordonnances**

- Ordonnance n° 2016-985 du 20 juillet 2016 relative au BRS
- Ordonnance n°2019-1101 du 30 octobre 2019 portant réforme du droit de la copropriété des immeubles bâtis, JO : 31 octobre 2019

#### **4) Décrets**

- Décret n°58-1464 du 31 décembre 1958 relatif aux zones à urbaniser par priorité
- Décret n°67-223 du 17 mars 1967
- Décret n°2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts
- Décret n° 2017-1038 du 10 mai 2017 relatif au BRS
- Décret n°2019-423 du 9 mai 2019 modifiant les conditions d'octroi par l'État et ses établissements publics de la décote sur le prix des terrains de leur domaine privé et complétant le contenu des rapports d'activité des organismes de foncier solidaires
- Décret n°2019-498 du 22 mai 2019 relatif aux aides de l'Agence nationale de l'habitat

## VII. Décisions de justice

### A) Juridictions européennes et internationales

#### 1) Cour européenne des droits de l'homme

- CEDH, 19 décembre 1989, Mellacher et a. c/ Autriche, n° 10522/83, § 47
- CEDH, 28 juin 2018, n° 1828/06, G.I.E.M. S.R.L. et a. c/ Italie, Jurisdata n° 2018-012586, § 293

### B) Juridictions françaises

#### a) Conseil d'État

- CE 29 août 2008, n° 300715
- CE 23 juill. 2014, n° 364490

#### b) Cour de cassation

- Cass 3° Civ. 15 novembre 1989 n°87-18-188
- Cass. 3° Civ. 31 octobre 2012 n°11-16.304

## VIII. Conférences, colloques et congrès

- F. ESCAFFRE, *Des bourgs aux métropoles : l'habitat au centre ancien*, Conférence pour les Cafés Géographiques, 2016
- L. ESCOBAR, *OFS/BRS : les clés pour passer à l'action*, Media adéquation, 23/09/2020
- EPFL-Pays Basque, *BIZITEGIA: L'organisme foncier solidaire du pays basque*, Webinaire du 2 Octobre 2019
- Entretien avec Yannick FIEUX, 04 Avril 2022
- C. GHORRA-GOBIN, *Penser la ville de demain, qu'est ce qui institue la ville ?*, L'Harmattan, Colloque du 21-22 Octobre 1991 à Paris, La Sorbonne, 1994, p.113-122
- G. PAVAGEAU, *L'intervention des organismes de foncier solidaire en centre-bourgs et quartiers anciens dégradés*, espacité, Séminaire du 2 Octobre 2019

## IX. Webographie

- Ministère de la transition énergétique, L'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU), mode d'emploi, août 2021, consulté le 17 août 2022 : <https://www.ecologie.gouv.fr/larticle-55-loi-solidarite-et-renouvellement-urbain-sru-mode-demploi>
- AIDES Territoires, *Renforcer l'implantation de logements sociaux sur votre territoire avec le prêt Gaïa*, mars 2022, consulté le 16 août 2022 : <https://aides-territoires.beta.gouv.fr/aides/9571-pret-gaia-long-terme>
- P. FRIGIERES, *Sur l'île de ré, le marché se stabilise* In : Propriétés-Le figaro n°106, Mai 2017, consulté le 15 août 2022 : <https://proprietes.lefigaro.fr/magazine/sur-l'île-de-Ré-le-marché-se-stabilise>
- HELLIO, *Qu'est ce qu'une copropriété fragile et comment sortir de cette situation ?* Mai 2022, consulté le 10 juillet 2022, <https://copropriete.hellio.com/blog/vie-copro/copropriete-fragile>
- Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Quartiers de la politique de la ville*, 15/03/202, consulté le 04 mars 2022

- Action Logement, *Logements sociaux PLAI, PLUS, PLS, PLI, quelles différences ?* consulté le 11 mai 2022 : <https://www.actionlogement.fr/guides/trouver-un-logement/logements-plai-pli-plus-plus>
- HURBA, *Identité sociale, identité spatiale, identité urbaine*, In : Chronologie de psychologie urbaine, n°3, mai 2020, consulté le 07 mai 2022 : <https://hurba.fr/fr/2020/05/27/chronique-de-psychologie-urbaine-3>
- Service des Données et Etudes Statistiques, *Construction de logements – Résultats à fin décembre 2021 (France entière)*, janvier 2022, consulté le 11 avril 2022 : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/construction-de-logements-resultats-fin-decembre-2021-france-entiere>
- P. GODOY HILARIO, Statista, *Le marché immobilier de l'ancien en France – Faits et chiffres*, Mars 2022, consulté le 11 avril 2022 : [https://fr.statista.com/themes/7042/le-marche-immobilier-de-l-ancien-en-france/#topicHeader\\_wrapper](https://fr.statista.com/themes/7042/le-marche-immobilier-de-l-ancien-en-france/#topicHeader_wrapper)
- Les Coop'HLM, *Terra Noé développe l'accès social à la propriété en Bail Réel Solidaire sur l'Ile de Ré*, 24 mars 2021, consulté le 20 mars 2022 : <https://www.hlm.coop/actualites/all/11391>
- INSEE, *Habitat indigne, insalubre et indécent*, 2009, consulté le 17 mars 2022 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1293166>
- Les COOP'HLM, *Le BRS : une autre idée de la propriété*, 2022, consulté le 16 mars 2022 : <https://www.hlm.coop/file/8532/download?token=Fm527uFe>
- Les COOP'HLM, *Les organismes de fonciers solidaires (OFS)*, janvier 2022, consulté le 15 mars 2022 : <https://www.hlm.coop/ressources/all/9716>
- M. TENDIL, *Les centres anciens dégradés : un enjeu de la nouvelle géographie prioritaire*, Banque des Territoires, 2016, consulté le 15 mars 2022
- Union Sociale pour l'Habitat, *L'histoire du logement social*, consulté le 04 mars 2022 : <https://www.union-habitat.org/frise-historique>
- Les Coop'HLM, *Le BRS par l'exemple*, p.47, consulté le 02 mars 2022 : [https://www.hlm.coop/sites/default/files/le\\_bail\\_reel\\_solidaire\\_par\\_lexemple-lescoop\\_hlm\\_janv2022\\_bassdef.pdf](https://www.hlm.coop/sites/default/files/le_bail_reel_solidaire_par_lexemple-lescoop_hlm_janv2022_bassdef.pdf)
- Nexity, *Zone tendue : définitions et villes concernées*, consulté le 19 février 2022 : <https://www.nexity.fr/guide-immobilier/conseils-investissement/ou-investir/zones-tendues>
-

## Liste des figures

Figure 1- Tableau des taux de décote en fonction de la situation et du type de logement. Source : <i>Maitriser l'impact économique du foncier – Fiche 1 : La décote du foncier public de l'État</i> , CEREMA, avril 2019 .....	15
Figure 2- Tableau des plafonds de ressources (2022) – Source : Les COOP'HLM, <i>Le bail réel solidaire : une autre idée de la propriété</i> , 2022 .....	17
Figure 3 - Tableau de plafond des prix de vente de logements en BRS, Source : Les COOP'HLM, <i>Le bail réel solidaire : une autre idée de la propriété</i> , 2022.....	18
Figure 4-Tableau récapitulatif des financements de l'opération.....	38
Figure 5-Tableau de répartition du droit de vote en fonction des décisions à voter – Source : DREAL PACA, Etude d'opportunité pour l'intervention d'un OFS sur le parc de copropriétés fragiles ou dégradées, Juillet 2019 .....	50

## RESUME

Le Bail Réel Solidaire, outil de dissociation du bâti et du foncier, permet à un Organisme Foncier Solidaire de céder des droits réels immobiliers grevés à sa propriété à un preneur éligible, pour une durée de 18 à 99 ans. Ce dispositif permet de freiner l'essor spéculatif du foncier en zone tendue en proposant à des ménages modestes des logements en accession à la propriété ou en en location.

Si le BRS a justifié de son utilité en ce sens, il a également su s'adapter aux enjeux nouveaux de renouvellement urbain qui s'impose aux politiques publiques de l'habitat. L'évolution législative du BRS qui a suivi sa création, cumulée à un modèle économique et opérationnel innovant en font un outil de travail à la réhabilitation et à la revitalisation des centres anciens. L'intervention de l'OFS auprès des copropriétés dégradées paraît également être pertinent et efficace en raison de son rôle à la réhabilitation, la gestion et le désendettement de celles-ci.

Cependant, l'évolution rapide du BRS donne naissance à un engouement fort malgré un manque de recul. Des propositions d'élargissements ont ainsi été réalisées auprès des ménages modestes ou des travailleurs saisonniers, mais viennent se confronter à la pertinence de l'objet et à sa vocation principale : garantir une vocation sociale du foncier de manière durable.

**Mots clés : Bail Réel Solidaire, Organisme de Foncier Solidaire, Zone tendue, Mixité sociale, Requalification, Réhabilitation, Revitalisation, Copropriétés dégradées**

---

## SUMMARY

The Real Solidary Lease, a tool for dissociating buildings and land, allows a Solidary Land Organization to assign real property rights to its property to an eligible lessee, for a period of 18 to 99 years. This system makes it possible to curb the speculative rise of land in a tense area by offering to modest households housing for ownership or rental.

If the BRS has justified its usefulness in this sense, it has also been able to adapt to the new challenges of urban renewal that are imposed on public housing policies. The legislative evolution of the BRS that followed its creation, combined with an innovative economic and operational model, makes it a working tool for the rehabilitation and revitalization of old centres. The intervention of the OFS with degraded condominiums also seems to be relevant and effective because of its role in the rehabilitation, management and deleveraging of these.

However, the rapid evolution of the BRS has given rise to strong enthusiasm despite a lack of retreat. Proposals for enlargements have thus been made for modest households or seasonal workers, but they come up against the relevance of the object and its main purpose: to guarantee a social vocation of land in a sustainable manner.

**Key words : Real Solidary Lease, Solidary Land Organization, Tense area, Social diversity, Requalification, Rehabilitation, Revitalization, Degraded condominiums**