

# → ACTUALITÉS

→ Libres propos 404-406 → Textes 407 → Jurisprudence 408-418 → Doctrine administrative 419-429  
 → Projets, propositions, rapports 430 → Échos et opinions 431 → 3 question à 432 → Chiffres et statistiques 433  
 → Agenda → À lire → Au journal officiel

## Libres propos

LOGEMENT

404

### Quelle relance pour le logement ?

**POINTS CLÉS** → Les déclarations du président de la République en matière de logement sont les bienvenues → S'agissant du neuf, il est impératif de réduire les contraintes administratives, d'accroître significativement les sanctions à l'encontre des recours jugés abusifs, et de simplifier et accélérer les procédures → Dans l'ancien, il devient impératif de supprimer les freins à la transmission → Il faut améliorer l'information du public sur les valeurs de l'immobilier, ancien et neuf



**Frédéric Roussel**, notaire  
président de DINAMIC

**Catherine Carely**, notaire  
vice-présidente de DINAMIC

Les déclarations du 20 mars 2013 du président de la République en matière de logement sont les bienvenues. Elles contrastent avec le discours ambiant d'une période très récente où il est apparu de bon ton de contester l'utilité économique et même sociale d'une véritable politique volontariste du logement, en dehors du logement social, en affirmant que cette politique aurait pour principal effet d'accroître inutilement les tensions sur les marchés et donc d'augmenter les prix.

Comme si le marché du logement était un marché comme les autres, que l'on pourrait laisser au libre jeu de l'initiative privée. Ce marché du logement concerne en France tant le marché du neuf que le marché de l'ancien. On insiste souvent sur le neuf qui représente au mieux 500 000 logements par an (on en sera à 300 000 cette année), en oubliant l'ancien où le parc mutable de 30 millions d'unités connaît 800 000 mutations en année « normale ».

Un marché actif repose sur ses deux piliers que sont le neuf et l'ancien. Le neuf alimente l'ancien et vice versa. L'ancien doit être régulièrement rénové. L'impératif écologique donne une justification supplémentaire à cette pratique ancienne puisque le logement est la principale cause de pollution de l'atmosphère en France et que le prix de l'énergie est devenu insupportable pour beaucoup de Français. Il ne sert à rien de vouloir baisser le prix du logement si l'on accepte que le prix de l'énergie représente 10 % du budget des ménages les plus fragiles. Notre pays pourrait connaître bientôt une crise énergétique avec une difficulté pour les plus fragiles de se chauffer en période hivernale.

S'agissant du neuf, le président de la République a raison d'évoquer les difficultés administratives, les recours abusifs contre les permis de construire et la nécessité de simplifier ou d'accélérer les procédures. Bon nombre de dossiers pour lesquels les permis de construire ont été obtenus depuis trois ans voire plus n'ont pu aboutir à ce jour, en raison de recours toujours en instance de jugement par le tribunal administratif. Cependant, il sera difficile d'agir. Beaucoup de réflexions ont déjà eu lieu en ce domaine, qui n'ont pas débouché car les sujets sont complexes et les priorités contradictoires. Par exemple, le problème des recours ne se limite aux recours complètement injustifiés tant pour des raisons de procédure que pour des raisons de fond ou de motivation. Il est dans les faits diffi-

cile d'affirmer qu'un recours est manifestement abusif. L'essentiel, c'est de statuer définitivement dans des délais rapides ; et là des progrès peuvent être effectués dans le respect de l'indépendance des tribunaux, et des règles de procédure. Un recours doit être rapidement traité afin que la chaîne des recours, qui peut désormais s'étendre au niveau européen, ne se transforme pas en une méthode banalisée de pression pour empêcher une construction ou bénéficier d'une indemnisation supplémentaire non prévue par le droit.

La deuxième question est celle des normes. Un moratoire de deux ans en matière de normes est un pas dans la bonne direction. Il ne faudrait pas se limiter à permettre au secteur de se remettre de l'avalanche antérieure et de se préparer à la prochaine. En raison de nos ambitions en matière environnementale ou sociale (personnes âgées ou à mobilité réduite, ...), il ne sera pas facile de déréguler en ce domaine. Il faut seulement réguler dans de bonnes conditions en se posant la question de la justification économique de chaque norme. Une véritable réflexion doit avoir lieu en France sur l'économie de la construction. La construction neuve est plus chère en France que dans des pays nordiques ou dans certains pays anglo-saxons qui pourtant font preuve de responsabilité en terme environnemental. Une marge de progression est donc possible.

La troisième condition est qu'un urbanisme de projet se substitue à un urbanisme de normes, comme l'idée en a traversé beaucoup de rapports. L'urbanisme de projet, c'est l'accord sur une opération entre responsables publics et riverains et professionnels de l'immobilier, même si certaines règles ne sont pas totalement observées (densité, hauteur par exemple). Or aujourd'hui, dans les centres urbains, il existe toujours un consensus contre des projets de construction souvent considérés comme un facteur de densification excessive et insupportable tant pour les finances locales que pour les équilibres sociaux. Les communes volontaristes, celles qui acceptent de prendre des risques, ne sont pas suffisamment récompensées dans la mesure où le surcoût de l'arrivée de nouvelles populations n'est pas compensé par les augmentations de dotations de l'État ou les impôts supplémentaires versés par les nouveaux habitants. Il faut bien davantage prendre en compte les effets induits par la construction en termes d'équipements collectifs.

Enfin, il importe de construire de manière utile, sans se limiter à des critères nationaux. Il est totalement anormal que l'on

construise davantage en Rhône-Alpes, ou en Bretagne, qu'en Île-de-France alors que la région capitale concentre plus de 20 % de la population. La construction et la réhabilitation lourde de logements sont une condition de la mobilité de la population, c'est-à-dire de sa capacité à habiter là où l'appelle l'activité économique. Le coût du logement, la pénurie de biens de qualité, les temps de transport deviennent aujourd'hui un handicap économique majeur pour la compétitivité dans le concert mondial. Les populations les plus dynamiques du pays, celles qui acceptent de vivre les contraintes de l'agglomération, ne peuvent pas être condamnées à payer durablement une charge logement supérieure d'un tiers aux autres.

Or, quels que soient les discours sur la territorialisation des aides, les niveaux de subvention restent à peine supérieurs en Île-de-France à ce qu'ils sont en secteur rural. Des aides aussi appréciables que le prêt à taux zéro ont longtemps été principalement distribuées en dehors des secteurs urbains. Les aides aux investisseurs privés ont grandement favorisé l'étalement urbain dans des secteurs où le marché locatif n'était même pas tendu. La France marque une révérence pour l'égalité formelle entre les territoires. Il faut probablement en cette période de disette budgétaire accepter une différenciation plus forte.

En matière de logement ancien, le principal objectif est de favoriser la transmission du patrimoine afin, là encore, de favoriser la mobilité, et parce que la transmission est le meilleur facteur de rénovation.

Notre fiscalité pénalise la mutation, que ce soit pour les logements ou pour les terrains. La loi de 2011 sur les plus-values doit être abrogée dans les meilleurs délais, sans attendre 2014, car cela ne ferait qu'accroître l'actuelle situation de blocage. C'est la rétention qui doit être pénalisée, pas la mutation, car la propriété foncière reste trop souvent une propriété dormante, destinée à protéger une épargne cachée et fiscalement insaisissable. La propriété foncière gagnerait au contraire à être considérée à l'égal d'un capital productif, et donc à être gérée au mieux des intérêts de ses détenteurs mais aussi dans une optique d'utilité économique et sociale.

Le Gouvernement a mis l'accent, à juste titre, sur la rénovation thermique. Mais le niveau des aides prévues par le Président de la République est trop faible pour avoir un véritable effet de levier. Il est paradoxal d'estimer qu'une subvention de 1 350 € puisse déclencher la rénovation d'un logement, alors que le coût minimal de cette rénovation est estimé par ailleurs

à 25 000 euros. Le retour sur investissement d'une telle opération de rénovation est quasiment impossible même à moyen terme, et en dépit des augmentations du coût de l'énergie que nous connaissons aujourd'hui. Il faut donc une aide plus forte. Certes, l'État n'a plus les moyens budgétaires d'offrir le niveau d'aide que l'on pourrait estimer opportun. C'est pourquoi il faut probablement qu'un partage de la charge soit réalisé, en faisant appel aux collectivités locales, notamment avec les droits de mutation, qui ont pendant quinze ans plutôt eu un effet d'aubaine et de ressource inespérée pour les départements et communes. Parce qu'une mutation s'accompagne souvent d'une rénovation, chacun a intérêt à ce qu'elle puisse avoir lieu lorsqu'elle est souhaitée. L'impact positif sur l'économie, sur l'activité des entreprises, sur le budget de l'État enfin (TVA) est réel.

Enfin, il faut améliorer l'information sur les valeurs du logement et du foncier.

Il y a deux ans, les pouvoirs publics ont créé un service public de l'information immobilière qu'ils ont confié en partie au notariat. Les acquéreurs comme les vendeurs pourront mieux connaître les marchés immobiliers afin d'éviter des erreurs qui peuvent grever pendant très longtemps l'investissement de toute une vie. Cela va être possible grâce aux notaires, depuis longtemps principaux fournisseurs de données immobilières. Certes, il est utile d'avoir des informations dans un acte de vente sur les termites, la surface ou l'amiante. Mais il est plus déterminant d'avoir une information sur les prix. Les bases notariales vont être ouvertes prochainement au public afin de délivrer à ceux qui le demandent des références et des statistiques sur la valeur réelle des biens. Cela devrait permettre de cantonner une inflation des prix qui est installée dans les esprits, qui conduit souvent les propriétaires à surestimer la valeur de leurs biens, comme certains acquéreurs à les sous-valoriser pour ne pas s'engager « à l'aveugle ». Les fuites en avant comme on a pu en connaître pendant les périodes d'euphorie immobilière ne sont jamais saines.

L'information immobilière est encore mal partagée, notamment entre professionnels et particuliers or, il peut assez facilement être déterminé un juste prix même si l'effet « coup de cœur » jouera toujours. C'est pourquoi notre profession est attachée à développer l'information auprès des vendeurs comme des acquéreurs afin de sécuriser la transaction.

L'accession à la propriété n'est qu'un des modes d'accès au logement en France.

Quasiment seul dans ce cas, notre pays présente l'éminent avantage de pouvoir proposer à la population un parcours résidentiel fondé sur un triptyque équilibré entre logement social, logement locatif privé et accession, en maison ou en logement collectif. Chacun de ces secteurs a son intérêt même s'il existe des évolutions à faciliter en fonction des évolutions économiques et sociales. S'il n'est ni possible ni souhaitable de se diriger vers une France du « tout propriétaire », il est encore dans notre devoir de favoriser un parcours résidentiel qui permet à l'accédant de se fixer des contraintes en termes d'épargne (et donc de prépara-

tion de la retraite) ainsi que des objectifs en termes de cadre de vie.

Voilà de belles ambitions personnelles, qui peuvent avoir un impact collectif fort :

- un vivier d'emplois non délocalisables dans de très nombreuses entreprises importantes, moyennes ou petites ;
- un facteur de développement économique non négligeable, peut-être le plus important potentiellement disponible dans notre pays ;
- enfin, le meilleur vecteur qui soit en matière de transition écologique.

C'est pourquoi la réaction du Gouvernement est, aujourd'hui, louable. Mais encore

faut-il aller résolument de l'avant en matière de logement, en corrigeant les errements anciens, en évitant le saupoudrage ou la surtaxation, et en sachant concentrer l'effort sur ce qui peut être réellement efficace.

**L'association DINAMIC (Développement de l'Information Notariale et de l'Analyse du Marché Immobilier et de la Conjoncture) a été créée en 2010 par Conseil supérieur du notariat et la chambre des notaires de Paris avec le concours de la Caisse des dépôts et des consignations.**

## PACTE CIVIL DE SOLIDARITÉ (PACS)

405

### L'apport d'un bien en Pacs

**POINTS CLÉS** → Assouplir les principes de l'indivision permet de créer un statut au partenaire survivant → L'augmentation de l'indivision d'acquêts par voie d'apport pourrait être une solution aux problèmes soulevés par les transmissions entre partenaires → Le Pacs ne disparaîtra pas avec l'instauration du mariage entre personnes de même sexe et son régime doit être amélioré



**Guillaume Hardy,**  
notaire

Il n'est pas rare que des partenaires liés par un pacte civil de solidarité souhaitent faire apport aux biens indivis d'un bien appartenant à l'un d'eux, un peu comme le feraient des époux mariés sous le régime légal par la voie de l'apport en communauté.

En l'état actuel du droit positif, il est impossible d'y procéder. Aucun texte ne l'autorise, et pour cause, l'indivision, depuis comme avant la loi du 31 décembre 1976, est une institution voulue précaire et temporaire. Les dispositions du Code civil consacrées au régime légal de l'indivision, débutent d'ailleurs, à l'article 815, sans même prendre le temps de définir l'indivision, par ces mots : « Nul ne peut être contraint à demeurer dans l'indivision (...) ».

L'interprétation téléologique de ces dispositions commande ainsi de réduire à chaque fois que cela sera possible, le nombre des indivisions. Il faut donc toujours plutôt partager que diviser. L'instauration de ce principe était, comme on le sait, destinée à combattre le morcellement des héritages qui porte atteinte à la valeur des biens.

Il semble donc mal venu de remettre en cause ce principe et d'autoriser des techniques volontaires favorables à la création d'indivisions. Le législateur n'a pourtant pas été aussi orthodoxe ces dernières années, et c'est au renouveau de l'indivision plus qu'à son déclin que l'on a assisté. Tout d'abord avec la loi du 31 décembre 1976 et la possibilité de maintenir l'indivision par convention ou par demande en justice. Le caractère temporaire du maintien étant néanmoins affirmé. Ensuite avec la loi du 15 décembre 1999 instaurant le pacte civil de solidarité et la création d'un régime d'indivision d'acquêts pour les partenaires, auquel succédera l'indivision d'acquêts « optionnelle » et conventionnelle de la loi du 23 juin 2006.

Les indivisions conventionnelles prospèrent, se multiplient, à mesure donc que le mariage décline et que le nombre d'unions libres et de Pacs s'accroît. Le législateur s'étant finalement adapté aux évolutions de la société.

L'indivision d'acquêts optionnelle créée par la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 à l'article 515-5-1 du Code civil pour les partenaires pacsés n'est pas une communauté et il n'est donc pas possible de l'augmenter par voie d'apport, alors qu'à l'instar de l'apport en communauté, il pourrait permettre d'améliorer la protection du partenaire survivant, en limitant les effets de la réduction des libéralités faites au partenaire survivant par le *de cujus*.

Notre propos s'articulera donc autour de deux axes. Premièrement, le problème : la protection imparfaite du partenaire survivant, à savoir l'impossibilité de transmettre à ce dernier sans encourir la réduction (1). Secondement, la solution : l'apport en indivision (2).

#### 1. Le problème : la protection imparfaite du partenaire survivant ou l'impossibilité de transmettre sans encourir la réduction

L'indivision d'acquêts instaurée par la loi du 23 juin 2006 présente un caractère communautaire. Il suffit de relever l'absence de recours en contribution entre partenaires pour s'en convaincre. Cette « mise en commun » des acquêts démontre la volonté de protection du partenaire dont les revenus sont les plus faibles.

Cette absence de recours en contribution marque la singularité du régime de l'indivision des partenaires prévu à l'article 515-