

Décision n° 2014-409 QPC du 11 juillet 2014

M. Clément B. et autres

(Droit de vote des copropriétaires)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 16 mai 2014 par la Cour de cassation (troisième chambre civile, arrêt n° 800 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Clément B. et quarante-quatre autres copropriétaires, et portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du quatrième alinéa de l'article L. 443-15 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Dans sa décision n° 2014-409 QPC du 11 juillet 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Le contexte des dispositions contestées

1. – Généralités sur la copropriété

La copropriété des immeubles bâtis est régie par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965, qui est d'ordre public. Cette loi recherche un équilibre entre les intérêts individuels de ses membres et l'intérêt collectif¹.

Selon le premier alinéa de l'article 1^{er} de cette loi, « *La présente loi régit tout immeuble bâti ou groupe d'immeubles bâtis dont la propriété est répartie, entre plusieurs personnes, par lots comprenant chacun une partie privative et une quote-part de parties communes* ».

La nature juridique de la copropriété est débattue en doctrine², cependant le législateur semble s'être rallié à une vision dualiste de cette institution :

– d'une part, le second alinéa de l'article 2 dispose que : « *Les parties privatives sont la propriété exclusive de chaque copropriétaire* » ;

¹ V. J.-L. Bergel, M. Bruschi et S. Cimamonti, *Traité de droit civil, Les biens*, LGDJ, 2^{ème} éd., 2010, n° 515.

² V. par ex. F. Terré et P. Simler, *Droit civil, Les biens*, Dalloz, 8^{ème} éd., 2010, n° 625 et s.

– d'autre part, l'article 4 dispose que : « *Les parties communes sont l'objet d'une propriété indivise entre l'ensemble des copropriétaires ou certains d'entre eux seulement ; leur administration et leur jouissance sont organisées conformément aux dispositions de la présente loi* ».

Le doyen Carbonnier écrivait ainsi : « *activement, la situation de chaque copropriétaire est faite de deux droits réels : un droit de propriété sur la partie privative, un droit de copropriété sur les parties communes, deux droits réels distincts et néanmoins réunis pour former un même lot* »³.

L'article 14 de la loi prévoit que « *La collectivité des copropriétaires est constituée en un syndicat qui a la personnalité civile* ». La copropriété comprend ainsi un organe délibérant, l'assemblée générale des copropriétaires, qui prend les décisions nécessaires à la réalisation de son objet, c'est-à-dire la conservation de l'immeuble et l'administration des parties communes selon l'article 14, et un organe d'exécution chargé de mettre en œuvre ces décisions, le syndic.

2. – Les règles de majorité

Il existe différentes règles de majorité pour l'adoption des délibérations par l'assemblée générale des copropriétaires. Le niveau d'exigence a été progressivement abaissé depuis 1965 afin de faciliter la prise de décision et donc de permettre au syndicat de gérer l'immeuble de manière satisfaisante ; en effet, plus la majorité exigée est élevée, plus le risque d'inaction est important.

* Le principe, posé par le paragraphe I de l'article 24 de la loi de 1965, est celui de la majorité simple des copropriétaires présents ou représentés : « *Les décisions de l'assemblée générale sont prises à la majorité des voix exprimées des copropriétaires présents ou représentés, s'il n'en est autrement ordonné par la loi* ».

Cette majorité simple concerne notamment les décisions relatives aux dépenses de fonctionnement du syndicat, en particulier le vote du budget et l'approbation des comptes, celles concernant la conservation et l'entretien de l'immeuble, celles relatives à l'administration et à la jouissance des parties communes.

* Pour certaines décisions considérées comme plus importantes, l'article 25 pose une règle plus rigoureuse puisqu'il exige « *la majorité des voix de tous les copropriétaires* ». Sont concernées par cette règle, notamment, les décisions relatives à la désignation ou à la révocation du syndic et des membres du conseil

³ J. Carbonnier, *Droit civil*, vol. 2, *Les biens, Les obligations*, Puf, Quadrige, 2004, n° 838, p. 1796.

syndical, aux travaux d'économie d'énergie, à l'installation d'une antenne collective, etc.

* L'article 26 est relatif quant à lui aux décisions qui doivent être adoptées à « *la majorité des membres du syndicat représentant au moins les deux tiers des voix* ».

Cette majorité, difficile à obtenir compte tenu de l'absentéisme fréquent dans les assemblées générales, concerne les décisions les plus importantes comme les actes d'acquisition et les actes de disposition, la modification du règlement de copropriété, la suppression du poste de concierge ou de gardien, l'installation d'un ascenseur...

* Enfin, certaines décisions nécessitent l'accord unanime des copropriétaires.

Il s'agit notamment de la modification de la répartition des charges, de la modification de la destination de l'immeuble et de la dissolution de la copropriété.

Comme l'indiquent des auteurs : « *Plus généralement et a fortiori, l'assemblée générale ne peut prendre aucune décision susceptible de porter atteinte à la destination ou à la jouissance des parties privatives du lot d'un copropriétaire sans l'accord de celui-ci* »⁴.

* Les délibérations adoptées par l'assemblée générale conformément aux dispositions légales et réglementaires peuvent malgré tout faire l'objet d'un recours en nullité, dans un délai de deux mois, en présence d'un abus de majorité, ou exceptionnellement d'un abus de minorité. Il s'agira de décisions allant à l'encontre de l'intérêt collectif de la copropriété ou prises dans l'optique de nuire à certains copropriétaires⁵.

3. – La détermination des voix des copropriétaires et les dispositions contestées

* En matière de copropriété, le principe posé par la première phrase du deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 22 de la loi du 10 juillet 1965 est que « *Chaque copropriétaire dispose d'un nombre de voix correspondant à sa quote-part dans les parties communes* ». Auparavant, l'article 9 de la loi du 28 juin 1938 tendant à régler le statut de la copropriété des immeubles divisés par appartements prévoyait déjà que chacun des copropriétaires devait disposer

⁴ F. Terré et P. Simler, *op. cit.*, n° 683.

⁵ V. J.-L. Bergel, M. Bruschi et S. Cimamonti, *op. cit.*, n° 620.

« d'un nombre de voix proportionnel à l'importance de ses droits dans l'immeuble ».

La quote-part de propriété des parties communes afférente à chaque lot est normalement proportionnelle à la valeur relative de chaque partie privative par rapport à l'ensemble des valeurs de ces parties privatives⁶ ; elle est fixée dans le règlement de copropriété.

* La loi n° 66-1006 du 28 décembre 1966 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis a apporté une exception à ce principe pour les copropriétés « *en main dominante* », en ajoutant une deuxième phrase au deuxième alinéa de cet article 22 : « *Toutefois, lorsqu'un copropriétaire possède une quote-part des parties communes supérieure à la moitié, le nombre de voix dont il dispose est réduit à la somme des voix des autres copropriétaires* ».

Ce texte a été introduit par voie d'amendement. Selon le rapporteur à l'Assemblée nationale, la règle proportionnelle, « *généralement excellente, se révèle néanmoins inadéquate lorsque l'un des copropriétaires possède à lui seul une quote-part de parties communes supérieure à la moitié. Dans ce cas, le vote n'est plus qu'une parodie ; le copropriétaire majoritaire emporte nécessairement la décision* ». Avec le nouveau système, le copropriétaire majoritaire « *ne pourrait jamais à lui tout seul imposer une décision à l'assemblée générale. Il devrait au minimum trouver l'appui d'un autre copropriétaire* »⁷. Selon le rapporteur au Sénat, il s'agit de remédier au fait que le majoritaire était « *seigneur et maître* » de l'immeuble⁸. Selon le Secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme, dans sa réponse à une question parlementaire en 2010 : « *Cette disposition vise, dans les copropriétés où un copropriétaire possède plus de la moitié des quotes-parts de parties communes, à éviter les risques d'abus de majorité* »⁹.

L'efficacité de ce dispositif a pu être critiquée¹⁰ notamment car il suffit qu'un des autres copropriétaires soit absent et non représenté pour que le majoritaire retrouve sa position dominante. En effet, la Cour de cassation a précisé que la réduction s'opère à hauteur non de l'ensemble des voix des autres copropriétaires présents et représentés, mais de l'ensemble des voix de tous les autres copropriétaires¹¹. Dans le cas d'un copropriétaire possédant 600

⁶ Article 5 de la loi du 10 juillet 1965.

⁷ Rapport n° 2245 de M. Raymond Zimmermann déposé le 13 décembre 1966, Assemblée nationale.

⁸ M. Pierre de Félice, compte-rendu des débats, séance du 19 décembre 1966, Sénat.

⁹ Assemblée nationale, Question écrite n° 72872, 29 juin 2010.

¹⁰ V. par ex. M. Morand, « Le nouveau statut de la copropriété, un coup d'épée dans l'eau », *Gaz. Pal.* 1967. 1. doct. 67 ; G. Vigneron, « Assemblée générale ; Composition, Droit de vote, Attribution des voix ; Représentation des copropriétaires aux assemblées », *J.-Cl. copropriété*, fasc. 84-10, 2011, n° 65 et s.

¹¹ Cass. 3^{ème} civ., 2 juillet 2008, *Bull. civ.* III, n° 118, n° 07-14.619.

millièmes, si les autres copropriétaires présents et représentés à la réunion du syndicat des copropriétaires totalisent 300 millièmes, la réduction des voix du premier ne doit pas se faire à 300 millièmes (total des voix des autres copropriétaires présents et représentés) mais à 400 millièmes (total des voix de tous les autres copropriétaires, y compris les absents), si bien qu'il conserve à lui seul la majorité à l'occasion de cette réunion.

La sanction de l'inobservation de cette règle de réduction des voix est la nullité de la délibération, même si cela n'a eu aucune incidence sur le résultat du vote¹².

Cette disposition a suscité un contentieux relativement important lorsque le copropriétaire majoritaire essaie de contourner son application, en particulier en vendant une partie de son lot à une personne avec qui il agit de concert, afin de passer sous le seuil fixé par la loi. De telles manœuvres sont sanctionnées par les tribunaux lorsqu'ils y voient une fraude à la loi¹³.

* Les copropriétés issues de la vente de certains appartements par un organisme d'habitations à loyer modéré sont normalement soumises au droit commun de la loi de 1965. Cependant, le législateur a prévu certaines exceptions.

Le premier alinéa de l'article L. 443-15 du CCH prévoit ainsi que l'organisme vendeur reste syndic de l'immeuble tant qu'il est propriétaire d'au moins un logement, sauf s'il y renonce. Toutefois, selon le deuxième alinéa de ce même article : « *l'assemblée générale des copropriétaires peut désigner un autre syndic dès lors que les copropriétaires autres que l'organisme vendeur détiennent au moins 60 % des voix du syndicat* ». Il y a là une dérogation au droit commun qui veut que le syndic soit librement désigné par l'assemblée générale.

Le quatrième alinéa de l'article L. 443-15 du CCH, objet de la présente QPC, créé par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (dite loi ENL), prévoit quant à lui que les dispositions du deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 22 de la loi du 10 juillet 1965, imposant la réduction des voix du copropriétaire majoritaire, ne s'appliquent pas à l'organisme d'habitations à loyer modéré vendeur. Il pose donc une exception à l'exception, ce qui conduit au rétablissement de la règle proportionnelle en vigueur jusqu'à la loi du 28 décembre 1966.

Cette disposition, introduite par voie d'amendement, permet donc à l'organisme HLM majoritaire d'adopter seul les décisions relevant de l'article 24 (majorité

¹² Cass. 3^{ème} civ., 7 octobre 2009, *Bull. civ.* III, n° 215, pourvoi n° 08-17.798.

¹³ V. sur cette question J.-M. Roux, « Réduction des voix du copropriétaire majoritaire et fraude à la loi », *Loyers et copropriété*, n° 2 février 2013, étude 3.

simple) comme celles relevant de l'article 25 (majorité absolue), mais pas les décisions relevant de l'article 26 (majorité des copropriétaires et les deux tiers des voix), ni celles requérant l'accord unanime des copropriétaires.

B. – Origine de la QPC et question posée

L'Office public d'habitation à loyer modéré de la ville de Paris – devenu depuis Paris Habitat OPH – a vendu certains appartements d'un immeuble à partir de 1974, ce qui a conduit à la mise en place d'une copropriété. Celle-ci compte aujourd'hui 85 propriétaires « privés » représentant 22 115 tantièmes sur 101 912 tantièmes, le reste étant détenu par Paris Habitat OPH.

À la suite de l'entrée en vigueur de la loi ENL, Paris Habitat OPH a fait savoir aux autres copropriétaires qu'en application du nouvel alinéa 4 de l'article L. 443-15, il disposerait désormais du nombre de voix correspondant à ses parts dans la copropriété – la réduction de ses voix étant auparavant réalisée en application des dispositions du deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 22 de la loi du 10 juillet 1965.

Certains propriétaires se sont élevés contre cette décision et ont assigné le syndic pour demander l'annulation de l'assemblée générale du 20 septembre 2010. À cette occasion, ils ont posé une QPC portant sur le quatrième alinéa de l'article L. 443-15 du CCH. Par son arrêt du 19 février 2014, la cour d'appel de Paris a déclaré recevable cette QPC et l'a transmise à la Cour de cassation. Par son arrêt du 16 mai 2014, la troisième chambre civile a renvoyé cette QPC au Conseil constitutionnel, au motif que « *la question posée présente un caractère sérieux, en ce que le texte contesté, disposant que la réduction du nombre de voix du copropriétaire majoritaire à la somme des voix des autres copropriétaires prévue par l'article 22, alinéa 2, de la loi du 10 juillet 1965 ne s'applique pas à l'organisme d'habitations à loyer modéré vendeur, permet à ce dernier d'imposer ses décisions à l'ensemble des autres copropriétaires chaque fois que la loi requiert un vote à la majorité des voix des copropriétaires présents ou représentés, et pourrait être considéré comme portant une atteinte excessive à leur droit de propriété* ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

A. – La jurisprudence constitutionnelle

La jurisprudence relative au droit de propriété est abondante et constante. Dans son dernier état, le Conseil constitutionnel juge que « *la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la*

Déclaration de 1789 ; qu'aux termes de son article 17 : " La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité " ; qu'en l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi »¹⁴.

Il en résulte une distinction entre les mesures qui relèvent de l'article 17 de la Déclaration de 1789, lesquelles doivent être justifiées par une nécessité publique légalement constatée et doivent comporter une juste et préalable indemnité, et celles qui doivent respecter les dispositions de l'article 2, qui exige que soient démontrés un motif d'intérêt général et le caractère proportionné de l'atteinte à l'objectif poursuivi.

Dans sa récente décision n° 2014-691 DC du 20 mars 2014, le Conseil a examiné des dispositions permettant à l'assemblée générale des copropriétaires d'un immeuble de décider, à la majorité des voix de tous les copropriétaires, de soumettre discrétionnairement à son accord préalable, et sans préjudice des pouvoirs conférés à l'autorité administrative par les articles L. 631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation, « toute demande d'autorisation de changement d'usage d'un local destiné à l'habitation faisant partie de la copropriété par un copropriétaire aux fins de le louer pour de courtes durées à une clientèle de passage ». Le Conseil a d'abord fixé une règle de principe sur le cadre constitutionnel de la copropriété. Il a jugé : « qu'il appartient au législateur compétent, en application de l'article 34 de la Constitution, pour fixer les principes fondamentaux de la propriété et des droits réels, de définir les droits de la copropriété d'un immeuble bâti sans porter d'atteinte injustifiée aux droits des copropriétaires »¹⁵. Le Conseil a ainsi posé le principe d'un contrôle de la justification des atteintes qui peuvent être portées aux droits des copropriétaires. Tel n'était pas le cas en l'espèce et le Conseil a estimé que les dispositions portaient une atteinte disproportionnée aux droits de chacun des copropriétaires¹⁶. Il s'agissait en effet de permettre à la majorité des copropriétaires de décider du droit d'un copropriétaire de décider de la façon dont il jouit de son bien.

¹⁴ Notamment décisions n°s 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, *Consorts B. (Confiscation de marchandises saisies en douane)*, cons. 4 ; 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, *M. Jean-Claude G. (Procédure de dessaisissement d'armes)*, cons. 4 ; 2011-212 QPC du 20 janvier 2012, *Mme Khadija A., épouse M. (Procédure collective : réunion à l'actif des biens du conjoint)*, cons. 3 ; 2013-316 QPC du 24 mai 2013, *SCI Pascal et autre (Limite du domaine public maritime naturel)*, cons. 3 ; 2013-325 QPC du 21 juin 2013, *M. Jean-Sébastien C. (Droit de délaissement d'un terrain inscrit en emplacement réservé)*, cons. 3 ; 2013-337 QPC du 1^{er} août 2013, *M. Didier M. (Présomption irréfragable de gratuité de certaines aliénations)*, cons. 3.

¹⁵ Décision n° 2014-691 DC du 20 mars 2014, *Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*, cons. 46.

¹⁶ *Ibid.*, cons. 47 et 48.

Par ailleurs, il convient également de citer une décision plus ancienne, relative à l'exercice des droits de vote dans les sociétés par action. Saisi de la disposition prévoyant la présence, dans les conseils d'administration des entreprises du secteur public, de représentants élus des salariés, le Conseil a jugé dans cette décision du 20 janvier 1983 : « *Considérant que les actionnaires des sociétés commerciales entrant dans le champ d'application de la loi présentement examinée conservent la propriété de leurs actions, qui ne sont frappées d'aucune indisponibilité, ainsi que le droit au partage des bénéfices sociaux et, éventuellement, les droits qui naîtraient pour eux de la liquidation de la société dont ils sont actionnaires ; que la restriction apportée à leur droit de vote ne concerne que la désignation de certains des dirigeants sociaux ; que, d'ailleurs, les règles du droit des sociétés relatives à la protection des actionnaires minoritaires contre les abus de majorité demeurent applicables ; qu'ainsi les dispositions des articles 5 et 6 de la loi présentement examinée relatives à la représentation des salariés dans les conseils d'administration ou de surveillance n'opèrent aucune privation de propriété qui tomberait sous le coup de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui n'implique nullement que les lois ne puissent restreindre l'exercice du droit de propriété sans une indemnisation corrélative* »¹⁷. Dans cette décision, le Conseil a donc mentionné au nombre des garanties légales du respect du droit de propriété l'existence d'un dispositif empêchant les abus de la majorité des actionnaires.

B. – L'application à l'espèce

Après avoir repris son considérant de principe sur le droit de propriété (cons. 3), le Conseil a jugé, dans la lignée de sa décision précitée du 20 mars 2014, qu'« *il appartient au législateur compétent, en application de l'article 34 de la Constitution, pour fixer les principes fondamentaux de la propriété et des droits réels, de définir les droits de la copropriété d'un immeuble bâti sans porter d'atteinte injustifiée aux droits des copropriétaires* » (cons. 4).

Lorsque les personnes exercent leur droit de propriété en commun sur un même bien (indivision) ou sont tenus par la loi ou la nature des choses d'exercer ensemble leurs droits respectifs sur ce bien (société, copropriété), il incombe au législateur de définir et de concilier, d'une part, les droits respectifs de chacun des copropriétaires et, d'autre part, les droits qui s'exercent individuellement et ceux qui s'exercent collectivement. Dans ce dernier cas, il lui appartient de fixer les modalités selon lesquelles une décision collective est prise. Le législateur est compétent pour adopter les règles qui lui paraissent adaptées pour assurer une telle conciliation, tant qu'il n'en résulte pas d'atteinte injustifiée aux droits des copropriétaires.

¹⁷ Décision n° 83-162 DC du 20 juillet 1983, *Loi relative à la démocratisation du secteur public*, cons. 22.

Le Conseil a ensuite affirmé qu'« *en prévoyant que ces dispositions ne s'appliquent pas à l'organisme d'habitations à loyer modéré vendeur, les dispositions contestées ont pour seul effet d'écartier l'application de la deuxième phrase du deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 22 de la loi du 10 juillet 1965 qui réduit le nombre des voix du copropriétaire majoritaire* » (cons. 5).

Le quatrième alinéa de l'article L. 443-15 du CCH comprend en effet une malfaçon : il exclut l'application de l'ensemble du deuxième alinéa de l'article 22 de la loi de 1965, alors qu'il n'a pour objet que d'exclure la seconde phrase de cet alinéa. La première, qui prévoit que chaque copropriétaire dispose d'un nombre de voix correspondant à sa quote-part dans les parties communes, n'est pas écartée. Il n'a jamais été envisagé que le nombre de voix dans les copropriétés formées d'appartements cédés par un HLM qui demeure copropriétaire ne soit pas attribué en fonction de la quote-part des parties communes.

Puis le Conseil a précisé qu'il n'était « *pas saisi des dispositions qui énumèrent les décisions qui peuvent être adoptées par l'assemblée générale des copropriétaires et fixent les différentes règles de majorité applicables pour l'adoption de ces décisions* ».

Le Conseil était uniquement saisi de la disposition écartant la réduction des voix du copropriétaire majoritaire. Sur ce point, il a jugé que « *s'il appartient aux juridictions compétentes de faire obstacle aux abus de majorité commis par un ou plusieurs copropriétaires, ni le droit de propriété ni aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle n'interdit qu'un copropriétaire dont la quote-part dans les parties communes est majoritaire puisse disposer, en assemblée générale, d'un nombre de voix proportionnel à l'importance de ses droits dans l'immeuble* » (cons. 6).

Il n'appartenait pas au Conseil constitutionnel d'examiner la conformité à la Constitution des dispositions qui prévoient quelles décisions peuvent être prises par le copropriétaire majoritaire dont les voix ne sont pas réduites. Les décisions relatives aux règles de majorité pour l'adoption de telle ou telle décision font l'objet de dispositions qui n'étaient pas renvoyées au Conseil constitutionnel. Comme l'a montré la décision du Conseil constitutionnel du 20 mars 2014 précitée, c'est le choix de confier à l'assemblée générale un pouvoir de décision qui peut porter atteinte au droit des copropriétaires d'une manière disproportionnée et non le fait que les copropriétaires disposent d'un nombre de voix proportionnel à leurs droits. D'ailleurs, si une décision prise à la majorité est susceptible de porter atteinte injustifiée aux droits d'un copropriétaire, peu importe que cette majorité soit dans les mains d'un seul ou de plusieurs copropriétaires.

En écartant la règle réduisant les voix du copropriétaire majoritaire, le législateur a concilié les droits des différents copropriétaires, dans le cadre de l'exercice de la compétence que lui reconnaît l'article 34 de la Constitution et n'a pas porté atteinte au droit de propriété des copropriétaires.

Le Conseil a enfin relevé que les dispositions contestées « *ne sont contraires ni au principe d'égalité ni à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit* » (cons. 7). En identifiant expressément le principe d'égalité dans ce considérant, le Conseil constitutionnel a souligné que l'exclusion de la réduction des voix du copropriétaire majoritaire est spécifique aux copropriétés issues de la vente d'appartements par un organisme d'habitations à loyer modéré, et déroge donc au droit commun de la copropriété. Le Conseil constitutionnel n'a toutefois pas estimé que cette différence de traitement méconnaissait le principe d'égalité devant la loi.

En définitive, le Conseil a déclaré le quatrième alinéa de l'article L. 443-15 du CCH conforme à la Constitution.