

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

Rapport n° 2004-0162-01

Propositions
pour l'organisation du
diagnostic immobilier réglementaire

=====

Rapport établi par

Jean-Paul GARCIA,
Raphaël SLAMA,
Ingénieurs généraux des ponts et chaussées

François HANUS,
Ingénieur en chef des ponts et chaussées

Destinataire

Le Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

SOMMAIRE DU RAPPORT

PREAMBULE	3
1 LES FINALITES DE LA LEGISLATION	4
2 LE DISPOSITIF ACTUEL	6
2.1. PRESENTATION DES DIAGNOSTICS OBLIGATOIRES : OBJECTIFS ET OBLIGATIONS	6
2.2. OBSERVATIONS SUR LE DISPOSITIF ACTUEL	10
3. LES PROPOSITIONS POUR L'ORGANISATION DU DIAGNOSTIC IMMOBILIER	13
3.1 CREER LES BASES DE LA QUALITE	13
3.2 DEFINIR UN NOUVEAU METIER	14
3.3 ORGANISER LE RETOUR D'INFORMATION	19
SYNTHESE DES PROPOSITIONS :	21
LETTRE DE MISSION	23
ANNEXE :	25

PREAMBULE

Depuis moins de dix ans, les diagnostics réglementaires se sont progressivement développés dans l'habitat existant. Instaurés pour la reconnaissance de l'amiante, ils ont été étendus au plomb et aux termites. Plus récemment, la sécurité des installations de gaz et celle des ascenseurs ont fait l'objet de dispositions législatives et réglementaires non encore totalement abouties. Enfin, une certification de la performance énergétique est en perspective, en application d'une directive européenne. Des diagnostics globaux sont également requis par la loi dans certains cas (insalubrité, mise en copropriété.)

Souvent élaborées par des administrations différentes, les exigences présentent, dans le détail de leurs dispositions, un certain manque d'unité, préjudiciable à plusieurs égards. Par ailleurs, l'application de la réglementation a donné naissance en l'espace de quelques années, à une nouvelle catégorie de professionnels : les opérateurs de diagnostics immobiliers. Cette population est en crise car, pour des motifs divers, rares sont les assurances qui acceptent aujourd'hui de les assurer en responsabilité professionnelle.

Ce sont ces deux raisons, manque d'unité du dispositif et crise des opérateurs, qui ont conduit la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC) à solliciter une mission du Conseil général des ponts et chaussées (cf. lettre de mission).

Ce sujet a déjà fait, en 2003, l'objet d'un rapport du CGPC sur lequel la DGHUC s'est appuyée pour la définition des exigences réglementaires applicables aux contrôleurs des ascenseurs. Par sa nouvelle saisine, elle sollicite un approfondissement des propositions sur l'architecture du dispositif de qualification des opérateurs. Ces propositions doivent contribuer à la préparation d'un projet d'ordonnance destinée à définir les conditions harmonisées requises des opérateurs de diagnostics dans les immeubles d'habitation. C'est l'objet de ce rapport dont les conclusions actualisent par conséquent celles du rapport de 2003.

La mission a été conduite en rencontrant les représentants d'un grand nombre d'organisations, mentionnées en annexe 1, dont les indications ont été précieuses. Les réflexions bibliographiques utilisées sont, quant à elles, citées en note de bas de page.

Sur cette base, le rapport se développe en deux parties principales, l'une relative à la situation actuelle et l'autre aux propositions. Toutefois, afin d'aborder de façon pertinente l'un et l'autre sujets, il a paru indispensable de se référer brièvement aux finalités poursuivies par la législation. C'est l'objet de la première partie.

D'où finalement le plan du rapport :

1. Les finalités de la législation
2. Le dispositif actuel
3. Les propositions pour une meilleure organisation du diagnostic immobilier.

1. LES FINALITES DE LA LEGISLATION

L'achat d'un bien immobilier constitue l'une des décisions financières les plus importantes que puisse prendre un particulier. Pourtant, lorsqu'il s'agit d'un logement ancien, l'acquéreur ne dispose d'aucune information objective sur l'état général du bâti et des principaux équipements et sur le niveau de confort acoustique ou thermique. En effet, les réglementations applicables au logement neuf, et dont le niveau d'exigence n'a pas cessé d'être relevé, n'ont aucun effet sur les bâtiments existants.

Des études ont été lancées par certains pays pour rendre un diagnostic global obligatoire en cas de vente. C'est le cas de la Grande-Bretagne en particulier, dont le projet de « Home information pack » comprendrait un rapport sur l'état du logement, établi par un professionnel habilité.

En France, une telle démarche n'est pas à l'ordre du jour. Des projets existent cependant pour un diagnostic sur un mode volontaire : projet de diagnostic de l'association PROMOTELEC, projet de diagnostic et de certification après travaux dans l'habitat existant de l'association QUALITEL. Ces diagnostics volontaires ne sont pas abordés dans le présent rapport.

De même, le diagnostic qui figure, dans le cas d'une réhabilitation, parmi les missions de maîtrise d'œuvre définies par la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique (loi MOP), n'entre pas dans le champ de ce rapport. Il se situe en effet, dans la perspective d'une amélioration importante d'un bien immobilier détenu par un organisme public, dont il constitue alors la première étape essentielle. Tel n'est pas le cas général visé par ce rapport.

En France, les obligations réglementaires de diagnostics ont été instaurées afin de protéger la santé des personnes vis-à-vis de l'exposition à des substances dangereuses, pour sauvegarder le patrimoine bâti (termites) ou pour des raisons de sécurité. De tels diagnostics étant exigés à l'occasion d'une transaction immobilière, ils contribuent simultanément à l'information de l'acquéreur dont ils réduisent la zone d'incertitude sur l'état du bien. C'est à ces diagnostics réglementaires et à la nouvelle profession à laquelle ils ont donné naissance, qu'est consacré ce rapport.

Comme on l'a dit, l'institution des diagnostics est dictée par le rôle tutélaire de la puissance publique. Il n'est donc pas étonnant que les catégories de diagnostics puissent se rattacher aux « exigences essentielles » de la Directive européenne sur les produits de construction : stabilité (termites), sécurité d'utilisation (ascenseurs, gaz, éventuellement électricité), santé (amiante, plomb), économies d'énergie (performance énergétique).

Dans cette matière, les dispositions législatives contribuent en général à trois finalités, qui ne se retrouvent pas nécessairement toutes trois pour chaque diagnostic :

a) La protection de l'acquéreur

Lorsqu'il est préalable à une vente, le diagnostic sert à informer l'acquéreur d'éléments influant sur la valeur du bien, de façon à améliorer la transparence de l'offre et la loyauté de la transaction. Si le diagnostic n'est pas fourni, la loi prévoit le plus souvent que le vendeur ne peut être exonéré de la garantie de vice caché pour le risque correspondant.

b) La prévention

Le résultat du diagnostic, lorsque celui-ci confirme l'existence d'un danger, doit inciter le propriétaire à entreprendre des travaux correctifs ou palliatifs, et éventuellement l'y contraindre dans les cas prévus par la législation.

c) L'action publique

Le résultat du diagnostic doit être communiqué, dans certains cas, à la collectivité publique concernée, afin de lui permettre de mettre en œuvre des éléments d'une politique de prévention plus globale, dépassant le strict cadre du logement enquêté.

On peut ajouter les commentaires suivants sur ces trois finalités.

La fourniture du diagnostic doit être suffisamment précoce dans le processus de vente afin que ses conclusions soient convenablement analysées et prises en compte. Dans le même but, le diagnostic doit être accompagné d'une notice d'information qui situe la portée des risques et décrit brièvement les solutions correctrices.

S'agissant des travaux, ils doivent être conduits avec toutes les précautions nécessaires pour ne pas constituer eux-mêmes, une source de risques pour les travailleurs et pour les occupants de l'immeuble (amiante, plomb) ou pour le voisinage (termites). Cet important sujet des travaux n'est pas développé dans ce rapport.

L'information de la collectivité publique, lorsque l'existence d'une source d'exposition dans un logement a été constatée, (exemple du plomb), est destinée à permettre à celle-ci de lancer une enquête médicale sur l'état de santé des jeunes occupants. Dans le cas des termites, cette information, conjuguée avec d'autres, permet à la commune d'entreprendre éventuellement une action coordonnée sur un périmètre. Dans tous les cas, l'information permet une surveillance et un contrôle des travaux.

Nous examinerons en détail, dans ce qui suit, comment les objectifs abordés ci-dessus sont atteints dans le dispositif actuel et comment celui-ci peut être amélioré à cet égard.

2. LE DISPOSITIF ACTUEL

Le dispositif actuel régissant les diagnostics immobiliers est la somme des réponses ponctuelles à des enjeux apparus successivement. Il s'est constitué sans perspective d'ensemble. À la diversité technique qui est inhérente aux sujets traités, s'est ajoutée une diversité, ou plutôt un manque d'unité, dans l'architecture des textes et dans le niveau des exigences en matière de qualification.

Une brève présentation des diagnostics, actuels ou envisagés, sera faite, en termes d'objectifs et d'obligations des propriétaires, avant qu'un jugement d'ensemble ne soit esquissé, selon plusieurs critères, à la lumière des observations recueillies.

2.1. PRESENTATION DES DIAGNOSTICS OBLIGATOIRES : OBJECTIFS ET OBLIGATIONS

2.1.1. Amiante

Vers le milieu des années 1990, lorsque sont apparues chez les travailleurs de l'amiante, les conséquences très graves des expositions aux fibres d'amiante (mésothéliome et cancer du poumon), la puissance publique s'est préoccupée de combattre également les expositions dites « environnementales » (à des doses beaucoup plus faibles) concernant l'ensemble de la population. C'est à ce titre qu'un dispositif réglementaire a été mis en place pour repérer en particulier les utilisations de l'amiante dans les habitations, afin de surveiller l'état de conservation des matériaux correspondants et d'obliger à leur enlèvement en cas d'émissions notables de fibres.

Dans ce cadre, quatre décrets successifs, de 1996 à 2002, ont progressivement imposé aux propriétaires d'immeubles bâtis (autres que les immeubles d'habitation comportant un seul logement) de rechercher la présence de tous les composants de bâtiment susceptibles de contenir de l'amiante. Par ailleurs, la loi SRU a prévu qu'un constat concernant la présence ou l'absence d'amiante dans les éléments sus-visés devrait être produit par les propriétaires lors de toute promesse de vente. En l'absence de cet état, aucune clause d'exonération de la garantie des vices cachés ne peut être stipulée.

2.1.2. Plomb

Malgré l'interdiction, déjà ancienne, des peintures au plomb, celles-ci sont encore largement présentes dans l'habitat. Lorsqu'elles se délitent, elles peuvent être inhalées ou ingérées, ce qui constitue un risque grave de saturnisme infantile (leur potentiel de contamination étant considérablement supérieur par exemple à celui des tuyaux en plomb vis-à-vis de l'eau de boisson.) Ce risque concerne presque exclusivement un habitat très dégradé et par conséquent une population très défavorisée.

C'est dans le cadre de la lutte contre cette source de saturnisme infantile qu'un double dispositif a été instauré dans le cadre de plusieurs lois successives :

- Lorsqu'un cas de saturnisme infantile est dépisté, une action, devant déboucher sur des travaux de mise aux normes sanitaires de l'immeuble concerné, est lancée.
- Afin de prévenir les expositions, un état des risques d'accessibilité au plomb (ERAP) doit être établi à l'occasion de toute transaction concernant un immeuble d'habitation construit avant 1948 et situé dans une zone délimitée par le Préfet.

C'est la bonne application de cette deuxième disposition, tournée vers la prévention qui intéresse ce rapport. L'absence de fourniture du constat fait perdre au vendeur le bénéfice de la clause d'exonération du vice caché.

On notera que la loi « politique de santé publique » adoptée à l'été 2004 a substitué à l'ERAP, un « constat de risque d'exposition au plomb » (CREP). L'obligation de faire établir un tel constat est, pour les immeubles construits avant 1949, étendu à l'ensemble du territoire et, à compter de 2008, aux mises en location. Cette loi annonce également un décret qui doit fixer les qualifications exigées des opérateurs.

2.1.3. Termites

Les obligations pour les propriétaires sont les suivantes : dans les zones délimitées par arrêté préfectoral, le Maire peut leur enjoindre de procéder à la recherche de termites ainsi qu'aux travaux préventifs ou d'éradication nécessaires. Dans ces mêmes zones, un état concernant la présence des termites doit être annexé à l'acte de vente de tout immeuble bâti, sous peine pour le vendeur de ne pas bénéficier de la clause d'exonération de la garantie du vice caché.

2.1.4. Diagnostic gaz

La loi du 3 janvier 2003 transposant la Directive Gaz, stipule l'obligation d'un diagnostic de l'installation de gaz naturel, à l'occasion de toute vente d'un bien immobilier à usage d'habitation. Cette disposition vise en particulier à prévenir les risques d'explosion et d'intoxication à l'oxyde de carbone dus à une mauvaise installation. Elle n'est pas encore appliquée, en l'absence de décret d'application.

Mais l'actuel diagnostic qualité proposé par Gaz de France dans les installations existantes en fournit une bonne préfiguration.

Le diagnostic qualité a été créé en 1997, en concertation avec les pouvoirs publics, sur une base volontaire. Le contrôle porte en particulier sur les tuyauteries d'alimentation, le raccordement des appareils de cuisson, le fonctionnement des appareils et la ventilation. Fin 2003, 3,2 millions d'installations intérieures avaient été contrôlées.

La mutation de ce dispositif, dans le cadre du diagnostic obligatoire, vers le modèle général préconisé, ne devrait pas présenter de difficulté. Il conviendrait en même temps, de ne pas perdre plusieurs spécificités fort intéressantes du dispositif instauré par Gaz de France. En particulier le diagnostic est proposé à un prix réduit aux usagers, les distributeurs de gaz apportant une subvention.

2.1.5. Diagnostic de performance énergétique

La performance énergétique du logement neuf est régulièrement relevée par la réglementation thermique. Mais la performance énergétique moyenne du parc existant, et par conséquent sa contribution aux émissions de gaz à effet de serre, sont données par les performances très médiocres, de l'habitat vieux de plus d'une quinzaine d'années.

C'est pour faire de cette performance un critère dans le choix d'un logement et pour encourager à la réalisation de travaux, qu'a été adopté un dispositif particulier.

La directive européenne 2002/91/EC du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments, transposée dans le droit français, prévoit qu'un certificat relatif à la performance énergétique du bien soit fourni à l'occasion de la construction, de la vente ou de la location d'un bien immobilier.

La mise en œuvre de ces dispositions, applicables dès le 1er juillet 2006 pour les mutations et le 1er juillet 2007 pour les locations, mobilise de très nombreuses réflexions, coordonnées par la DGUHC. Il n'est pas dans l'objet de ce rapport de formuler un point de vue technique sur cette matière. Mais une simple remarque sera faite.

Le certificat de performance énergétique de l'existant relève pleinement du diagnostic immobilier. Il ne doit pas se rattacher à une expertise ni à une prestation de conseil ou de maîtrise d'œuvre. Pour qu'il en soit bien ainsi, à l'image du contrôle technique des ascenseurs anciens, qui comporte dix-sept points de contrôle précisément énoncés par décret, le certificat de performance énergétique devrait reposer sur 20 ou 30 points de contrôle, précisément définis, et déboucher sur un classement et des propositions d'amélioration, totalement « normés ». L'acquéreur serait ainsi informé de la typologie du logement, sous l'angle de la consommation énergétique et de l'importance de l'effort de remise à niveau. Mais il ne doit pas être entretenu dans l'illusion qu'il est dispensé de recourir à des professionnels pour concevoir celle-ci, si elle est de quelque importance. De même que le décret sur les ascenseurs distingue clairement le rôle du contrôleur technique de celui des professionnels qui doivent concevoir la mise en sécurité, il doit en être de même pour le diagnostic énergétique.

2.1.6. Autres états et contrôles

État des risques naturels et technologiques

L'article L125-5 du Code de l'Environnement stipule que, dans les zones couvertes par un plan de prévention des risques naturels ou technologiques, ou dans des zones sismiques préalablement définies par décret, un état des risques doit être fourni par le vendeur à l'occasion de la mutation d'un bien immobilier. Cet état est destiné à renseigner l'acquéreur sur l'existence d'un risque lié à la localisation du bien, qu'il s'agisse d'un terrain à bâtir ou d'une construction existante. Il ne décrit pas la « réponse » de la construction au risque mentionné (risque sismique, risque d'inondation, ...)

Par conséquent, cet état ne constitue pas un diagnostic technique immobilier .

Contrôle de sécurité des ascenseurs

Un décret de 2004 introduit un contrôle technique obligatoire des ascenseurs. Celui-ci est destiné à vérifier, à intervalles réguliers, (en complément de ce qui est fait dans la mission d'entretien) que ces équipements ne présentent pas de danger pour la sécurité et, s'agissant des ascenseurs anciens, qu'ils ont bien fait l'objet de la « mise à niveau » prévue par ailleurs par le décret.

Ce sujet est simplement évoqué pour mémoire car le contrôle, effectué tous les cinq ans sur un équipement appartenant aux parties communes de l'immeuble, ne se rattache pas aux diagnostics immobiliers, même si son dispositif peut s'inscrire dans l'architecture générale suggérée par ce rapport.

Contrôle de sécurité de l'installation électrique

Ce contrôle ne figure pas pour l'instant dans les diagnostics immobiliers obligatoires, bien qu'il réponde à un objectif de sécurité domestique, comme le diagnostic de sécurité gaz.

Il existe plusieurs offres de diagnostics volontaires, par des organismes tels que PROMOTELEC et CONSUEL.

L'Union sociale pour l'habitat a exprimé ses préoccupations devant les demandes entraînées par les diagnostics. En effet, les opérations de mise en conformité supposent un remaniement complet de l'installation, donc un coût important. Il y a une interrogation sur la priorité d'un tel investissement.

Il y a une demande pour que des réflexions soient conduites en vue d'un diagnostic unique et sur la possibilité d'un phasage des travaux. Ce sujet pourrait être traité dans une instance de normalisation en le rattachant à l'architecture suggérée au chapitre suivant.

L'existence de telles difficultés dès à présent, bien que le diagnostic ne soit pas obligatoire, suggère d'aborder ce sujet dans le cadre de ce dispositif.

Superficie (loi Carrez)

La loi du 18 décembre 1996 (dite loi Carrez) stipule que toute mutation d'un logement situé dans une copropriété, doit mentionner la superficie du logement. Une diminution du prix peut être obtenue par l'acquéreur si la superficie réelle est inférieure de plus de 5% à la superficie déclarée.

Les textes n'obligent pas à recourir à un professionnel pour effectuer le mesurage. Mais dans la pratique, un professionnel intervient le plus souvent. Malgré sa simplicité (mesures au télémètre laser), l'opération est sujette à de nombreuses erreurs car elle nécessite des dizaines de mesures. Ces erreurs viennent alourdir le dossier de la responsabilité des opérateurs. Le sujet mérite donc d'être intégré dans la réflexion, bien qu'il ne s'agisse pas d'un diagnostic immobilier.

2.2. OBSERVATIONS SUR LE DISPOSITIF ACTUEL

Certaines observations découlent du simple examen des textes en vigueur. D'autres, les plus importantes, intègrent le retour d'expérience des professionnels, provenant de quelques années de fonctionnement du système (relatif à l'amiante, au plomb et aux termites).

Les observations seront classées en quatre parties :

- Le dispositif technico-réglementaire ;
- La qualification des opérateurs.
- L'assurance
- Le retour d'information vers la collectivité publique ;

2.2.1. Le dispositif technico-réglementaire

- Les exigences relatives à la nature des diagnostics immobiliers sont formulées dans un décret (amiante le plus souvent) ou un arrêté (amiante, plomb). Les modalités de réalisation des diagnostics peuvent être définies dans une circulaire (plomb) ou dans une norme (amiante, termites).
- La nature du risque est chaque fois clairement définie (plomb, amiante, etc.). Toutefois pour les termites, il y a une attente des acquéreurs pour que la présence d'autres insectes xylophages ou de champignons (mérules), si elle est constatée, soit mentionnée dans le rapport. Il paraît pourtant normal que le diagnostic commandé sur un mode contractuel par le vendeur du bien s'en tienne strictement à cette commande, c'est-à-dire à l'exigence réglementaire. Rien n'interdit à l'acquéreur de passer commande d'un diagnostic plus poussé, sur un mode volontaire. Ces limites devraient bien entendu apparaître clairement dans le document remis à l'acquéreur.
- Les éléments de construction à examiner sont énumérés avec précision dans les textes. Cela n'empêche pas que des difficultés soient signalées. Par exemple, pour un logement en immeuble collectif, le diagnostic « termites » ne porte pas systématiquement sur la cave, alors que les attaques commencent le plus souvent par les soubassements.

À l'inverse, dans le cas du plomb, le rapport IGAS-CGPC cité plus haut mentionne que, « dans un département à caractère rural, de nombreux constats positifs sont souvent dus aux couches anti-rouille des volets métalliques ou des grilles de jardin ». Fallait-il analyser ces dernières ?

- Enfin, s'agissant des modes opératoires et des appareils éventuellement utilisés, ils font l'objet, de la part des opérateurs, de demandes de précision (par exemple sur l'emplacement des points de mesure) et d'amélioration sur tel ou tel point.

Cette partie peut être conclue par une remarque simple et de bon sens. Les dispositions techniques concernant le champ de l'intervention et les modes opératoires doivent être les plus précises possibles. Les inévitables lacunes doivent être comblées au fur et à mesure grâce à des réponses élaborées collectivement et connues de tous.

2.2.2. La qualification des opérateurs

Pour les diagnostics de l'amiante et du plomb, les textes requièrent l'intervention d'un contrôleur technique, au sens du Code de la construction et de l'habitat (sans mentionner une spécialité particulière) ou un technicien de la construction, exigence très vague. Mais pour la reconnaissance de l'amiante, depuis le 1er janvier 2003, ce technicien doit faire l'objet d'une attestation de compétence délivrée par un organisme de formation dispensant une formation certifiée sur la base d'un référentiel de certification. Trois organismes proposent cette certification.

À l'opposé, pour le diagnostic des termites, aucune validation de compétences n'est exigée. Certes une certification d'experts, sur la base du volontariat, a été mise en place par le CTBA (Centre technique du bois et de l'ameublement) mais elle n'a qu'un impact très limité. Manque de qualification des opérateurs et liens avec les entreprises de traitement et de travaux continuent à poser de sérieux problèmes.

2.2.3. L'assurance

Les textes exigent des opérateurs qu'ils aient souscrit une assurance en responsabilité professionnelle. Or on constate un désengagement de l'assurance.

L'assurance en effet, est préoccupée par les responsabilités que comporte cette activité.

Les contrôleurs techniques sont déjà assurés depuis longtemps et leur introduction dans le domaine du diagnostic ne semble pas avoir modifié leurs relations avec les assurances. Ce sont les petits opérateurs qui posent problème car leur volume d'activité et par conséquent la prime qui leur est applicable, sont sans commune mesure avec le risque que cette activité peut comporter.

Mais en fait les « gros risques » concernent surtout l'amiante hors de l'habitat : immeubles de grande hauteur (bureaux essentiellement), immeubles industriels. Une grande partie du sujet est donc extérieure à ce rapport mais les solutions préconisées en termes de formation initiale et d'habilitation peuvent contribuer à améliorer ce qui constitue une même filière professionnelle.

2.2.4. Le retour d'information vers la collectivité publique

La situation est très variable pour les trois diagnostics obligatoires actuellement en vigueur. Seul le plomb fait l'objet d'un rapport annuel DGS-DGUHC. En outre un important rapport IGAS-CGPC, déjà cité, fait de nombreuses observations sur le dispositif.

– Pour les termites, la réglementation prévoit que lorsque la présence de termites est constatée, le propriétaire doit en aviser la mairie et « peut » à cette fin joindre l'état parasitaire. Il y a peu de retours sur l'usage qui en est fait localement. L'action locale (par exemple celle de la DDE des Bouches du Rhône, ou celle de l'Association des Villes termitées) semble plutôt tournée vers l'information des particuliers.

Il n'y a pas de centralisation nationale de cette information et la DGUHC a entrepris fin 2003, de lancer une enquête pour observer l'application de ce dispositif.

– Pour l'amiante, il n'y avait aucune exigence sur le retour d'information jusqu'en 2001. Depuis cette date, un rapport d'activité doit être adressé par les opérateurs aux administrations de l'Équipement et de la Santé. Un travail d'analyse est entrepris par la DGS.

– Pour le plomb, lorsque l'état annexé à l'acte de vente mentionne une accessibilité au plomb, le vendeur « doit en informer le représentant de l'État dans le département ». Le service destinataire est le plus souvent la DDASS, la DDE pour 4 départements et la DULE (Préfecture) pour Paris. Les obligations paraissent bien appliquées puisque, selon le rapport IGAS-CGPC déjà cité, 2000 états sont ainsi reçus dans un gros département et 10 000 pour Paris. L'exploitation de ces constats est jugée insuffisante.

– Dans le domaine de la sécurité gaz, où les diagnostics demeurent volontaires jusqu'à présent, Gaz de France dispose d'une base de données sur tous les diagnostics effectués. Il en fait des exploitations à l'usage des collectivités territoriales, car la présence d'une non conformité grave, est souvent associée à une situation d'insalubrité du logement.

Des propositions seront faites au chapitre suivant sur ce sujet du retour d'information, qui est porteur de nombreux enjeux.

**

De ce constat, il ressort 3 grands axes d'amélioration du dispositif :

- Constituer les référentiels techniques décrivant l'activité et permettre leur enrichissement constant par la capitalisation des bonnes pratiques. Ces référentiels, permettant la certification, constituent le fondement de la qualité.
- Réorganiser sur des bases solides, le dispositif de qualification et d'habilitation des opérateurs et accompagner ainsi la création d'un véritable nouveau métier.
- Organiser le retour d'information vers la collectivité publique, aux bons niveaux, sur les résultats des diagnostics.

Ces trois sujets seront examinés au chapitre suivant, le deuxième point faisant l'objet du plus grand développement.

3. LES PROPOSITIONS POUR L'ORGANISATION DU DIAGNOSTIC IMMOBILIER

Comme l'écrit très justement une étude de l'ANIL : « En France, de nombreux professionnels sont compétents pour l'inspection technique mais aucune profession n'est organisée autour de cette activité. »

Il s'agit d'organiser et d'encadrer cette profession en lui donnant ses règles de l'art.

3.1 CREER LES BASES DE LA QUALITE

Le dispositif doit obéir aux principes modernes relatifs à la formulation technico-réglementaire dans le bâtiment. La loi ayant défini l'objectif de la politique publique, le décret explicite l'exigence générale qui en résulte pour les constructions. Un ensemble de normes définit dans le détail les dispositions techniques à appliquer. Des arrêtés rendent ces normes applicables et précisent éventuellement certaines valeurs de référence à respecter.

La norme traduit l'état de l'art. Elle se prête facilement à la révision, mieux qu'un texte de nature réglementaire. En outre, elle est élaborée par consensus entre quatre catégories d'intérêts ou de compétences :

- les professionnels (opérateurs, autres acteurs du bâtiment, prestataires de service tels que l'assurance) ;
- les consommateurs (clients des opérateurs) ;
- les pouvoirs publics
- les organismes scientifiques (en général des instituts publics).

Comme on l'a vu, un important travail de normalisation a déjà été accompli autour des diagnostics, particulièrement dans le domaine de l'amiante. Mais il est essentiel aujourd'hui de donner une visibilité et une unité aux textes définissant les diagnostics immobiliers.

Pour cela, il est proposé de créer une « commission de coordination de la normalisation du diagnostic immobilier » au sein de l'AFNOR. À cette commission seraient rattachées les commissions de normalisation relatives à chaque diagnostic. Dans la mise en place de ce dispositif, un rôle d'impulsion peut être joué par l'administration.

COMMISSION DE COORDINATION DE LA NORMALISATION DU DIAGNOSTIC TECHNIQUE IMMOBILIER

- Commission de normalisation du diagnostic « amiante »
- Commission de normalisation du diagnostic « plomb »
- Commission de normalisation du diagnostic « termites »
- Commission de normalisation du diagnostic « sécurité gaz »
- Commission de normalisation du diagnostic « performance énergétique »

La commission de coordination traiterait des règles communes relatives aux diagnostics et aux opérateurs (formation générale, conditions générales d'intervention, conditions d'habilitation, etc.). Elle se pencherait également sur le mesurage « loi Carrez ». Les commissions de normalisation traiteraient des aspects spécifiques à chaque diagnostic : délimitation de l'intervention, mode opératoire, formation des opérateurs, etc. ...

En raison du caractère obligatoire des diagnostics, il ne paraît pas possible que les pouvoirs publics s'en remettent aux seuls rouages de la normalisation. Aussi, à côté de ces commissions de normalisation, constituées sur des critères de compétences et d'implication professionnelle, serait instituée une structure d'évaluation et de pilotage beaucoup plus ramassée, car à vocation plus politique, où seraient représentées les quatre grandes catégories d'intérêts évoquées plus haut.

Cette structure comprendrait, auprès de la DGUHC, et en forte articulation avec la DGS :

- un comité de suivi et d'orientation du diagnostic immobilier, (qui ?)
- des groupes de suivi par diagnostic.

Ce comité et ces groupes auraient connaissance des rapports d'activité annuels, des difficultés rencontrées et seraient chargés de formuler les propositions destinées à faire évoluer le dispositif. Ils se pencheraient également sur les difficultés présentées par les travaux consécutifs aux diagnostics. Le comité de suivi, grâce à sa composition, pourrait également fonctionner en comité d'agrément des organismes de certification (voir plus loin.) (qui ?)

Un tel système procurerait la capacité de réflexion, de réaction et de proposition indispensables à l'accompagnement de la nouvelle activité.

3.2 DEFINIR UN NOUVEAU METIER

3.2.1. Quelle définition du diagnostic immobilier ?

Avec des interventions portant sur 600.000 transactions par an, et en perspective, sur un nombre beaucoup plus grand de locations, le diagnostic immobilier obligatoire a donné naissance à un véritable marché. Il est souhaitable qu'il y règne un certain degré de concurrence. Mais pour autant le sérieux et la compétence requis par cette activité justifient l'émergence d'une véritable profession.

Il est important au préalable de définir convenablement le métier. Constitue-t-il une catégorie d'un métier déjà existant ? On pourrait penser en particulier à l'expertise, au contrôle technique ou à l'inspection.

– La loi de 1999 relative à la lutte contre les termites mentionne des fonctions d'expertises. Le diagnostic immobilier obligatoire constituerait-il une expertise ? La norme NF X50-110 relative à la qualité en expertise mentionne, dans la description de la prestation correspondante, « le choix ou la conception d'une méthode appropriée ». Ce point qui est d'une importance particulière, montre la différence de nature entre les deux activités. En effet, le diagnostic, quant à lui, suit un processus parfaitement décrit et « normé ». Il ne s'agit pas de concevoir la méthode à appliquer.

– Comme on l'a vu, les textes font souvent référence à un « contrôleur technique » au sens du Code de la construction et de l'habitat (CCH). D'ailleurs, pour le langage commun, le terme de contrôle technique peut s'appliquer au diagnostic immobilier. Mais en fait, il ne s'agit pas du tout de la même activité. Pour s'en convaincre, il suffit de se référer à la définition de la norme NF-P03/00 sur le contrôle technique de la construction : « Examen, à la demande et pour le compte du Maître de l'ouvrage, de la conception et de l'exécution des ouvrages et éléments d'équipement réalisés dans le cadre d'une opération de construction, en vue de contribuer à la prévention des aléas techniques et fourniture des avis correspondants ». Le diagnostic immobilier n'a rien à voir avec un contrôle associé aux phases de conception et d'exécution d'un ouvrage.

- Un autre rapprochement peut venir à l'esprit. Le diagnostic serait-il une catégorie de l'inspection ? La définition de celle-ci est donnée dans la norme NF EN 45004. Inspection : « Examen de la conception d'un produit, service, ... et détermination de leur conformité à des exigences spécifiques ou, sur la base d'un jugement professionnel, aux exigences générales. »

On peut trouver dans cette description une certaine parenté avec les tâches inhérentes à un diagnostic. Mais outre, à nouveau, la référence à la « conception » employée dans cette définition, la mission de vérification de la conformité d'après des « exigences générales » est très différente de celle du diagnostic en tant que celui-ci est encadré par des modes opératoires précis. Le contrôle technique des ascenseurs, quant à lui, à la fois porte, comme le diagnostic, sur des points très précis, mais en même temps vise à se prononcer sur la conformité de mesures « équivalentes » ou « compensatoires » par rapport aux exigences générales de sécurité des ascenseurs. Cette formulation montre que ce contrôle relève bien de « l'inspection » et que cette dernière couvre un champ d'exigences plus étendu que celui des diagnostics immobiliers.

Il ne paraît donc pas possible de rattacher le diagnostic immobilier aux métiers de contrôle déjà existants : expertise, contrôle technique, inspection. La première tâche de la commission générale de normalisation dont la création a été suggérée, sera de donner une définition du diagnostic immobilier. Nous proposons provisoirement la suivante :

« Constitue un diagnostic immobilier, une investigation conduite selon une méthode pré-établie et qui, sur la base d'observations visuelles et éventuellement du résultat d'essais simples et non destructifs (hormis les prélèvements en vue d'essais complémentaires à réaliser en laboratoire), est destinée à répondre à une question posée sur l'existence d'une pathologie ou le niveau d'une performance. » Le terme de diagnostic peut être aussi utilisé pour désigner globalement un ensemble d'investigations conduites selon la méthode précédente pour répondre à plusieurs questions concernant un même immeuble. Dans chaque cas, le terme de diagnostic couvre à la fois les investigations et leur(s) conclusion(s).

Il est bien entendu, par ailleurs, que cette définition s'applique à des actes qui ont fait l'objet de désignations diverses dans la réglementation : « état » (pour la présence ou l'absence d'amiante et l'installation de gaz) « état parasitaire » (pour les termites), « constat » (pour le risque d'exposition au plomb) et « certificat de performance énergétique » pour le diagnostic correspondant.

3.2.2. Incompatibilités et autres exigences générales

Les textes actuels prévoient que l'opérateur de diagnostic ne doit avoir aucun lien de nature à porter atteinte à son indépendance et à son impartialité, ni avec le propriétaire ou son mandataire, ni avec une entreprise susceptible d'effectuer les travaux.

Dans ce contexte, il paraît naturel d'exclure explicitement les syndics et agents immobiliers, qu'ils soient partie ou non dans la transaction. En effet, leur métier, fort utile par ailleurs, n'est pas susceptible de faire de ces prestataires de services, une catégorie des « techniciens de la construction » mentionnés par plusieurs lois et décrets. De plus, les interventions éventuelles de ces professionnels, qui comme les notaires, peuvent avoir à faire, pour leur client, le choix des opérateurs de diagnostic, s'effectueraient alors en toute impartialité.

Une autre exigence peut être considérée. Elle concerne l'activité de conseil (qu'entend-on par conseil ?) et de maîtrise d'œuvre. Il semble souhaitable de prononcer une incompatibilité de l'activité de diagnostic immobilier avec celle du conseil ou de la maîtrise d'œuvre pour les travaux consécutifs au diagnostic. Il s'agirait donc d'incompatibilité circonstancielle et non générale.

À l'inverse, s'agissant des métiers par rapport auxquels ce rapport a singularisé le diagnostic immobilier (expertise, contrôle technique, inspection), il n'y a, pour autant, aucune sorte d'incompatibilité. L'expertise en particulier, sur les mêmes thèmes, correspond à un plus haut degré de maîtrise du métier. S'agissant du contrôle technique ou de l'inspection, ce sont des métiers différents de celui du diagnostic immobilier, mais non incompatibles avec lui.

En outre, deux autres natures d'exigences pourraient être introduites :

- l'une relative à l'aptitude physique (qu'en est-il de l'exposition à l'amiante et plomb, donc visite médicale), étant donné que l'opérateur intervient seul et doit examiner des parties de bâtiment qui peuvent être difficiles d'accès ;
- l'autre concerne l'honorabilité. En effet, l'opérateur est amené à circuler librement dans une propriété privée. La fourniture d'un casier judiciaire vierge (vis-à-vis de condamnations telles que vol ou escroquerie) pourrait être exigée. Il faudra toutefois mesurer l'utilité d'introduire cette exigence qui peut être lourde administrativement, dans le dispositif d'habilitation.

Enfin, on notera qu'alors que la loi prévoit chaque fois des sanctions pénales pour les propriétaires si ceux-ci ne respectent pas les obligations qui s'imposent à eux, à l'inverse, aucune sanction spécifique n'est mentionnée pour les infractions commises par les opérateurs de diagnostics vis-à-vis des exigences générales (par exemple l'absence de liens avec des prestataires de travaux) et des règles de qualification. Cette situation devrait être corrigée.

3.2.3. Responsabilité et assurance

L'intervention de l'opérateur de diagnostic dans une transaction immobilière, est destinée à apporter à celle-ci une double sécurité :

- à l'acquéreur, une sécurité technique, en évitant l'apparition de défauts, dans les domaines concernés, postérieurement à l'acquisition ;
- et au vendeur une sécurité juridique en le prémunissant contre une mise en cause de sa responsabilité dans ces circonstances.

Si, comme cela semble le cas aujourd'hui, il existe de nombreuses erreurs de diagnostics, cela rend illusoire et inopérant vis-à-vis de ces deux objectifs le dispositif du diagnostic obligatoire, ce qui conduirait à s'interroger sur son bien-fondé. D'où l'action décidée par les pouvoirs publics pour fiabiliser le système, action à laquelle doivent contribuer les propositions de ce rapport. Mais, même fiabilisé, le diagnostic comportera toujours des risques d'erreur.

La question posée est alors celle de la responsabilité des opérateurs. Doit-elle être systématiquement engagée en cas d'erreur ? Si une erreur d'interprétation engage indéniablement la responsabilité de son auteur, la conclusion n'est peut-être pas aussi claire s'il s'agit d'une omission. En effet, un équilibre est nécessairement à trouver entre l'exhaustivité du diagnostic et son coût. Dès lors, une omission est possible. Par exemple, des portions de mur ont pu faire l'objet, de façon apparemment aléatoire, d'applications d'enduits « anti-humidité », à base de plomb. La question est de savoir si l'opérateur de diagnostic est tenu à une obligation de moyens ou à une obligation de résultat, (il faut mettre en place un ordre de mission normalisé avec les prestations et les exclusions – les compétences précises de l'opérateur ou du cabinet doivent être précisées dans l'ordre de mission) étant observé que le diagnostic est essentiellement visuel ou à base de quelques prélèvements. Comme le souligne l'étude visée en note , l'association fréquente, dans les textes, du diagnostic technique au contrôle technique, a pesé en faveur de la présomption de responsabilité (responsabilité sans faute). Or la loi n'a rien prévu de tel pour le contrat de diagnostic, à la différence du contrat de construction. Une clarification de la définition du diagnostic et le recours à des référentiels

opérateurs précis et à un matériel bien défini, devraient contribuer à faire reposer la responsabilité de l'opérateur sur une obligation de moyens. (non, de moyens et de résultats parfaitement cadrés par rapport à un ordre de mission, aux compétences et aux formations)

S'agissant de l'assurance, l'ensemble des dispositions prises pour renforcer les « fondements de la qualité », ainsi que les règles d'habilitation ci-après, devraient améliorer l'assurabilité de la profession du diagnostic.

3.2.4. Qualification et habilitation

Formation et pré-requis

Il est de l'intérêt à la fois des particuliers et des opérateurs de diagnostic, que ces derniers maîtrisent le plus grand nombre possible de diagnostics, qu'ils réaliseraient dans une intervention unique. En effet, les premiers y trouveront une simplification des démarches et peut-être une réduction des coûts. Pour les opérateurs, cette condition contribuera à l'émergence d'un véritable métier.

Le sujet de la formation initiale exigible pour l'accès à ce métier pose un problème délicat. L'objectif de polyvalence, ajouté à l'exigence d'autonomie du prestataire (voir ci-après), pourrait conduire à n'ouvrir la formation aux diagnostics qu'aux titulaires d'un diplôme au moins égal au BTS bâtiment ou au DUT génie civil (veut-on un niveau d'ordre général pour des opérateurs de terrain ?) et aux professionnels non diplômés mais dont le niveau serait validé par les acquis de l'expérience dans le domaine considéré. (cela signifie fermer totalement la profession – pourquoi veut-on un niveau d'ordre général pour des opérateurs de terrain ?).

Bien entendu des qualifications telles que celles d'architectes, ingénieurs et diplômés de l'enseignement supérieur dans différentes disciplines, donneraient aussi cet accès. À l'inverse, un baccalauréat professionnel ne serait pas suffisant sauf s'il était assorti de plusieurs années d'expérience. L'expérience constitue donc un critère essentiel. Mais en même temps, dans la recherche du statut et de la qualification, il paraît souhaitable d'avoir pour référence un niveau de formation de l'enseignement public. Un diplôme de niveau bac +2 paraît en principe raisonnable et son cursus pourrait d'ailleurs inclure le moment venu, la formation complémentaire évoquée au paragraphe suivant. Il appartiendra aux commissions compétentes, suggérées par ce rapport, de préciser cet important sujet.

À la fois cette qualification initiale, ainsi que les programmes de formation générale et de formation spécifique() correspondants, devront être définis dans les commissions de normalisation évoquées plus haut. Ce sera leur premier travail.

Une fois les programmes de formation établis, les références des documents normatifs les décrivant seront publiées par arrêté.

Ces programmes serviront de base aux formations dispensées par des organismes privés ou publics.

Habilitation

Par rapport à d'autres prestations dans le bâtiment, le diagnostic présente deux caractéristiques importantes : c'est un acte technique relativement bref et c'est la prestation d'une personne seule (non). Ces deux caractéristiques sont synonymes d'une grande autonomie de l'opérateur. De plus cette activité s'exerçant vis-à-vis d'une clientèle « captive » et non avertie du sujet, il est normal qu'elle fasse l'objet d'un contrôle dans la durée. Ces raisons militent en faveur d'une certification de personne pour prononcer l'habilitation (c'est une profession de type commerciale et non libérale – l'idée est donc qu'une société habilitée qui a des experts doit pouvoir présenter plus facilement ses collaborateurs à l'habilitation). Cette certification serait accessible aux personnes ayant suivi les formations prévues. Après certification, il serait prévu une période de stage d'une durée à définir (6 mois à 1 an ?), comportant un minimum de diagnostics à réaliser en compagnonnage.

La certification serait prononcée par un organisme certificateur accrédité à cette fin par le COFRAC ou un organisme européen équivalent. Il peut y en avoir plusieurs, opérant sur la base du même référentiel, celui-ci ayant été préalablement rendu public par arrêté. En effet, de même qu'il faut éviter une « compétition » sur les référentiels de formation (en termes de contenu et de durée), il faut éviter une compétition sur les règles de certification. Les organismes certificateurs seraient soumis à différentes obligations (signalement de dysfonctionnements, compte-rendu annuel d'activité, etc.) Ils seraient tenus à un agrément ministériel. L'activité de certification serait incompatible avec celle de prestataire de diagnostic mais non avec une prestation de formation. Oui c'est l'examen qui doit être validé par un formateur indépendant et autre que celui a effectué la formation).

En résumé, le dispositif serait le suivant :

- a) Les normes générales sur le diagnostic et spécifiques à chaque diagnostic sont établies de même que les textes définissant les formations à suivre.
- b) Sur cette base, un référentiel de certification de personnes, revêtant également le caractère d'une norme, serait élaboré dans le cadre de la norme EN 45013 avec la participation des organismes de certification intéressés et la présence des différents intérêts.
- un arrêté vise, à leur achèvement, les différentes normes applicables,
 - la certification peut être lancée, après accréditation par le COFRAC de l'organisme certificateur, déclaration par celui-ci de son activité auprès de la DGUHC et agrément par celle-ci publié au journal officiel.

L'activité du certificateur peut être suspendue ou définitivement interrompue par décision administrative, après audition du responsable.

Habilitation des personnes morales

Le rapport CGPC de 2003 cité dans le préambule du présent rapport, évoque une deuxième voie pour l'habilitation des prestataires de diagnostics, celle de l'accréditation des personnes morales. Il mentionne en particulier cette possibilité pour les contrôleurs techniques dont plusieurs de leurs interventions requièrent une accréditation par le COFRAC, selon la norme NF EN 45004 relative aux organismes d'inspection. Le présent rapport confirme cette orientation, étant entendu que le dispositif d'accréditation doit être spécifique aux diagnostics et intégrer par conséquent les référentiels relatifs à ceux-ci.

Cette deuxième voie (l'accréditation des personnes morales) est donc tributaire de l'avancement des référentiels relatifs à la certification de personnes, à l'élaboration desquels les contrôleurs techniques devront être associés.

S'agissant des autres personnes morales, il peut être souhaitable que, dans l'offre de diagnostics, figurent des organismes fédérant les interventions d'opérateurs partiels ou globaux. Mais il n'y a pas de raison de leur ouvrir cette voie de l'accréditation. Leurs prestations de diagnostics devront donc reposer sur des opérateurs faisant l'objet de la certification de personnes précédemment décrite.

3.2.5. Calendrier

Si une décision rapide est prise, l'ensemble des normes pourrait être élaboré en 2005, car de nombreux documents préparatoires existent. Les formations pouvant aussi débuter en 2005, les certifications de personnes seraient lancées en 2006. Le nouveau système pourrait être opérationnel à la mi 2006.

Les mesures transitoires concernant les personnes exerçant l'activité selon le dispositif antérieur, devraient être arrêtées entre temps, sur la base de propositions émanant des instances évoquées au début de ce chapitre. La période transitoire pourrait être de 18 mois à 2 ans à partir de la mi-2006, avant que les opérateurs actuels intègrent le nouveau système, avec éventuellement des amodiations.

3.3 ORGANISER LE RETOUR D'INFORMATION

On observera que le projet de « Home information pack » des Britanniques, évoqué au début, prévoit une centralisation des constats.

Dans le cas des diagnostics obligatoires, cette centralisation présente un intérêt considérable sous trois angles différents au moins :

- au moment où l'on met l'accent sur la santé environnementale, elle permet de disposer d'une base d'informations très intéressante sur l'exposition de la population à certaines substances dangereuses ;
- elle fournit des renseignements très précieux sur l'état du parc immobilier existant, du point de vue de sa performance énergétique, de son insalubrité, etc. ;
- enfin, communiquée aux groupes de suivi, elle contribue à l'observation de l'activité de diagnostic, indépendamment des remontées d'informations organisées par les organismes certificateurs évoqués plus loin. Elle permet donc le pilotage du dispositif.

Mais à l'inverse, ce retour d'information ne doit pas engager la responsabilité de la puissance publique dans l'hypothèse d'un dysfonctionnement. C'est pourquoi, en dehors des cas où les textes appliqués prévoient le retour d'une information nominative, cette information ne doit pas mentionner explicitement les noms et adresses, mais seulement une localisation, par exemple sous forme de coordonnées géographiques.

L'information, réduite éventuellement à la synthèse du diagnostic devrait être adressée, selon le cas, aux DDE ou aux villes qui en feraient la demande. Les villes pourraient l'intégrer dans leur système d'information géographique dont elles sont pour la plupart dotées.

Contrairement à la situation actuelle, les DDASS ne seraient destinataires que d'une information déjà traitée par les gestionnaires de l'information immobilière (DDE et Villes.) La spécificité du rôle de chaque organisme serait ainsi mieux affirmée.

L'information serait bien entendu électronique. Le développement informatique pourrait s'inspirer de celui utilisé par Gaz de France.

L'intérêt très grand de ce système d'information, contribuant aux objectifs du Plan Climat et du Plan national Santé Environnement, justifie son financement public. Le sujet ne sera pas davantage développé ici.

(il existe déjà des formulaires cerfa pour les termites à remplir par le propriétaire (90% des propriétaires ne le font pas). Il devrait exister dans le cadre de la santé et la stabilité de l'habitat des formulaires cerfa pour la totalité des diagnostics (amiante, plomb, et termites) à transmettre par les diagnostiqueurs aux autorités compétentes. Cela pourrait susciter par ailleurs la mise en place d'une base de données unique sur Internet qui permettrait la saisie directe des informations).

SYNTHESE DES PROPOSITIONS

L'obligation pour le vendeur de faire réaliser un diagnostic technique, à l'occasion de la vente d'un bien à usage d'habitation, a donné naissance à une nouvelle activité et à une catégorie nouvelle d'opérateurs techniques du bâtiment.

Cette nouvelle activité et ce nouveau métier, qui relèvent de l'initiative privée, doivent obéir aux quelques principes suivants, qui tirent les enseignements des inévitables tâtonnements initiaux :

- L'intérêt du vendeur comme celui de l'opérateur poussent à la réalisation, en une fois, d'un diagnostic global, regroupant les cinq états (amiante, plomb, termite, sécurité des installations de gaz et performance énergétique), voire le mesurage de la superficie « loi Carrez ». Mais le dispositif ne doit pas exclure les opérateurs partiels.
- Le diagnostic immobilier n'est pas un acte d'expertise ni de conseil. L'opérateur est tenu à la fourniture d'une prestation encadrée par des documents normatifs précis décrivant l'étendue et les modalités de l'intervention.
- L'habilitation des opérateurs doit reposer, à la fois, sur une qualification initiale, sur une formation spécifique et sur une certification de personnes. Ce dispositif garantit la qualité de la prestation, que son commanditaire est lui-même incapable d'apprécier. Il ne doit pas y avoir de compétition sur l'étendue de la formation préalable : son programme doit être unique. De même, il peut y avoir plusieurs organismes de certification, mais l'exigence doit être identique.

Sur la base de ces principes, le rapport suggère un dispositif en quatre points :

1. La mise en place d'un dispositif de normalisation des diagnostics techniques immobiliers au sein de l'AFNOR, réunissant, autour d'une instance de coordination, les commissions compétentes dans les cinq champs du diagnostic technique. Ce dispositif dont l'accès est ouvert à toutes les parties concernées, ne se mettra pas en place sans une forte impulsion initiale des pouvoirs publics (DGUHC).
2. L'édition, par la puissance publique, d'exigences générales, de règles d'incompatibilité et de règles de qualification initiale concernant les opérateurs, quels qu'ils soient. Le rapport en suggère les principaux éléments.
3. La mise en place d'un double dispositif de certification des personnes physiques et d'accréditation des personnes morales (pour autant que celles-ci soient déjà contrôleurs techniques), sur la base d'un référentiel unique de qualification des personnes. Après accréditation, les organismes certificateurs de personnes et les personnes morales accréditées seraient agréés par les pouvoirs publics (DGUHC).
4. La création auprès de la DGUHC et de la DGS d'un ensemble de groupes de suivi et d'orientation des diagnostics, coordonnés par un comité, qui procurera l'intelligence du système pendant toute sa phase de montée en régime.

Ce comité s'intéressera, à la fois au bon fonctionnement du dispositif opérationnel ainsi qu'au système de mise à disposition des résultats des diagnostics, dans des conditions à définir, auprès des collectivités publiques concernées. La disponibilité et l'exploitation, aux bons niveaux, des résultats des diagnostics constituent en effet un enjeu d'intérêt public.

En termes de calendrier, les différents travaux de normalisation pourraient être achevés et la certification de personnes opérationnelle, pour la mi-2006. A compter de cette date, une période transitoire de 18 mois à 2 ans s'ouvrirait pour permettre aux opérateurs actuels d'intégrer le nouveau dispositif.

La Défense, le 19 juillet 2004

Le Directeur Général
à

M. le Vice-Président du Conseil
Général des Ponts et Chaussées

Objet : Opérateurs de diagnostics immobiliers

Référence :

affaire suivie par : Alain JACQ - DGUHC-QP
tél. 01 40 81 24 81, fax 01 40 81 95 30
mél. Alain.Jacq@equipement.gouv.fr

Le conseil général des ponts et chaussées a mené en 2003, à ma demande, une réflexion sur le dispositif d'encadrement des opérateurs de diagnostics sur les bâtiments existants. Une première application des conclusions du rapport établi par MM Slama, Garcia et Hanus est en cours dans le cadre des dispositions relatives aux exigences que devront respecter les contrôleurs des ascenseurs.

Le projet de loi n°2 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, en cours de discussion au Parlement, prévoit qu'une ordonnance fixera les dispositions nécessaires pour définir les conditions harmonisées requises des professionnels qui procèdent aux états et constats permettant l'information technique des acquéreurs de biens immobiliers. Le projet d'ordonnance fixe des conditions sur l'indépendance et les garanties d'assurance que devront posséder les diagnostiqueurs et renvoie à un décret le soin de définir les exigences de compétences qu'ils devront respecter.

Les diagnostiqueurs seraient constitués des contrôleurs techniques et d'autres personnes morales ou physiques. Ce métier va sans doute concerner plusieurs milliers de personnes. L'architecture du dispositif reposerait sur l'obligation de certifications de compétences de personnes par des organismes accrédités par le COFRAC (ou un organisme européen équivalent) ou sur l'accréditation directe des personnes morales.

Les exigences que devront respecter les diagnostiqueurs, au travers des référentiels de certification, me paraissent pouvoir comporter d'une part des conditions d'ordre général sur les connaissances, les formations, l'expérience professionnelle, et d'autre part des conditions particulières propres à l'exercice de chaque type de diagnostic. Il est souhaitable que ces conditions permettent à chaque diagnostiqueur de maîtriser le maximum de diagnostics, pour éviter une trop forte segmentation du marché, et qu'elles assurent la qualité des prestations pour chacun des diagnostics. Le cas des contrôleurs techniques est sans aucun doute spécifique et doit être examiné à la lumière des réflexions engagées par le CGPC sur l'évolution du processus d'habilitation.

Par ailleurs, l'obligation d'assurance des opérateurs de diagnostic immobilier pour couvrir leur responsabilité professionnelle est un élément indispensable pour la sécurité des transactions et des contrats de location. Or les possibilités d'assurance apparaissent aujourd'hui très restreintes. Le principal intervenant dans ce secteur a annoncé le 15 mai 2004 à l'assemblée générale de la chambre syndicale des experts immobiliers qu'elle refuserait toute nouvelle demande d'assurance. Cette situation risque de placer les opérateurs en grande difficulté au regard des recours qui peuvent être déposés contre eux par les vendeurs, les acquéreurs ou les intermédiaires immobiliers.

Je souhaite donc que le conseil général me fasse des propositions sur les conditions qui permettraient de veiller à un fonctionnement satisfaisant de l'architecture du dispositif, sur la définition des exigences de compétence à inscrire dans les textes d'application et sur les dispositions à mettre en place pour préserver les possibilités d'assurance professionnelle pour les nouveaux opérateurs de diagnostic immobilier. Cet examen s'appuiera sur une large consultation des professionnels concernés et de leurs organismes représentatifs.

Mes services feront parvenir un dossier aux membres du conseil général que vous désignerez. Je souhaite que les conclusions me soient remises pour la fin du mois de décembre, avec un rapport provisoire fin

octobre pour que l'application des premières conclusions que le ministre en charge de la construction retiendra puisse être effectuée dans les textes en préparation à ce moment là.

Le Directeur général de l'Urbanisme,
de l'Habitat et de la Construction,

François DELARUE

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES ou ayant fait parvenir des contributions écrites

Les rapporteurs remercient les différentes personnes ci-après dont les informations qu'elles ont fournies et les avis exprimés ont contribué à l'élaboration des propositions de ce rapport.

AFG (Association française du gaz) :

- M.ONFROY

ARC (Association des responsables de copropriété)

- M. Fernand CHAMPAVIER, Président

CLCV (Confédération du logement et du cadre de vie) :

- Mme Yasmina HELIGON, vice-présidente,
- M. Alain CHOSSON, secrétaire général adjoint,
- M. David RODRIGUES, juriste « logement »

CSEIF (Chambre syndicale des experts immobiliers de France) :

- M. Bertrand GILL, président,
- M. BARTHELMAY, secrétaire général

CSTB (Centre scientifique et technique du bâtiment) :

- M. Christian COCHET, Chef de la division Développement durable, Santé bâtiment

CTBA (Centre technique du bois et de l'ameublement) :

- M. Georges-Henri FLORENTIN, DGA,
- M. Marc JEQUEL, responsable du laboratoire biologie,
- M. Pierre PONCELET, responsable de la certification construction

DDE (Direction départementale de l'Équipement) des Bouches du Rhône :

- M. Gilles LANDRIN, chargé de mission

Fédération des ascenseurs :

- M. Gérard CHAMBARD, Délégué général

FFSA (Fédération française des sociétés d' assurances) :

- M. Bernard FOUSSAT, adjoint au directeur dossiers spéciaux,
- M. DUSSEAULX
- M. Guillaume ROSENWALD, directeur des marchés,

FIDI (Fédération interprofessionnelle du diagnostic immobilier) :

- M. Philippe RABUT, Président (Directeur général de Norisko),
- M. LE COUPANEC (Norisko),
- M. S.MULLER (Diagamter)
- M. LABORDE (Qualigaz et Horizon)

GdF (Gaz de France) :

- M. DELCOUR, responsable du programme qualité
- M. CARDOT, mission prévention sécurité

LHVP (Laboratoire d'hygiène de la Ville de Paris) :

- Dr SQUINAZI, Directeur

Ministère de l'Économie et des Finances - Direction générale de l'énergie et des matières premières –
Direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie

- M. Roger FLANDRIN (Département du gaz – DARPMI),
- M. Michel NOGUERA, “
- M. Jean-Pierre HOLUIGUE (Sous direction du gaz - DGPME)

Observatoire national de la réglementation amiante :

- M. Luc BAILLET, Architecte.

Les rapporteurs remercient également M. Laurent WINTER, membre du CGPC, pour ses remarques