N° 846

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 avril 2018.

PROJET DE LOI

portant **évolution** *du* **logement***, de l'***aménagement** *et du* **numérique***.*

(Procédure accélérée)

(Renvoyé à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. Édouard PHILIPPE,
Premier ministre,

PAR M. Jacques MÉZARD,
ministre de de la cohésion des territoires

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis plusieurs décennies, la société française connaît de profondes mutations. Nos manières d'échanger, de consommer, de travailler, de s'informer, de vivre se transforment et de plus en plus vite.

Le rapport au travail évolue et les Français changent d'emploi plus souvent. La mobilité professionnelle devient progressivement une évidence et le logement devient un support pour l'accompagner.

Les Français vivent au sein de familles diverses et parfois recomposées. Les jeunes ont du mal à accéder à un logement et plébiscitent la vie en colocation alors que les plus anciens souhaitent se maintenir dans leur environnement familier mais ont besoin d'adapter leur logement.

L'aspiration à l'autonomie s'accroît ainsi que la durée de la vie. Les grands logements familiaux sont plus souvent sous-occupés, renforçant les difficultés d'adaptation de l'offre de logement aux besoins des ménages et donc la tension sur les marchés immobiliers. Le vieillissement de la population pose de nouvelles questions en termes d'innovation sociale et de solidarité intergénérationnelle dans l'habitat. Les transitions numérique et écologique transforment les attentes des Français en faveur d'un habitat confortable, sobre en carbone et support de service à l'occupant. Les appareils nomades ont intégré le cœur de nos journées et de nos échanges.

Notre politique du logement est encore trop pensée pour les besoins d'hier, et pas assez pour ceux d'aujourd'hui, encore moins ceux de demain. Si bien que le logement, qui devrait être au service des individus, participer pleinement à leur autonomie, à leur mobilité et à leur épanouissement, est trop souvent une source de préoccupations, un frein, parfois même un obstacle.

Bien sûr, la production neuve et les actions en faveur de la réhabilitation des dernières années ont permis de répondre à certains besoins, mais elles n'ont pour autant pas résolu l'ampleur des problèmes. De nouvelles disparités se dessinent avec un fossé grandissant entre des territoires concentrant nombre d'atouts liés à l'emploi, aux services et au

dynamisme économique et démographique et d'autres, marqués par la dépréciation des biens, le retrait économique, la vacance dans les logements et commerces et ce sentiment d'abandon ou d'assignation à résidence, loin de la promesse républicaine.

La tension sur la demande de logements peut être particulièrement forte dans les grandes villes et les métropoles ou dans des territoires très attractifs comme les franges littorales, où elle contribue à creuser les inégalités. La pénurie de logements éloigne de l'emploi les moins privilégiés d'entre nous et freine la mobilité géographique et la mixité sociale, induit de longs déplacements pour ceux qui doivent vivre loin de leur lieu d'étude ou de travail. Le besoin de logement est criant pour certains, alors que s'installent des phénomènes de spéculations foncières inflationnistes qui ralentissent encore le développement de l'offre.

Cette inadéquation entre offre et demande n'agit pas que sur ces territoires les plus attractifs. Certaines de nos villes moyennes, de nos campagnes, sont, quant à elles, confrontées à une offre qui ne trouve pas sa demande. Faute de logements adéquats, de services adaptés ou tout simplement d'emplois et de formations à proximité, de nombreux logements restent vacants et se détériorent.

Notre politique du logement doit donc conduire à davantage d'équilibre territorial et de justice sociale en faveur des plus fragiles, être un moteur durable de l'économie locale comme nationale et un vecteur d'innovation. Les Français ont besoin de logements qui soient en phase avec leurs modes de vie contemporains : plus connectés, plus écologiques, plus modulables et mieux adaptés à la diversité de leurs parcours. Ils ont également besoin de pouvoir y accéder ou en changer plus facilement.

L'action du Gouvernement doit répondre à ces enjeux. D'une part, il faut faciliter l'activité dans la construction et la rénovation du parc bâti, redonner la nécessaire confiance aux acteurs et accompagner une société en mouvement. D'autre part, il convient de lutter contre les fractures territoriales, adapter les solutions de logement pour les plus démunis et fluidifier les parcours résidentiels des plus fragiles. Autrement dit, à la fois libérer et protéger !

Pour autant la complexité de cette politique ne peut être sous-estimée, d'autant que le logement est un bien marchand au cœur de multiples échanges sociaux, culturels, générationnels, communautaires, etc.

Le logement, bien collectif ou individuel, apporte un service économique à la collectivité et facilite son développement. Il contribue à façonner la ville et s'inscrit dans un territoire dont il ne peut s'abstraire. Il est un bien d'usage et de consommation, issu d'une production industrielle, qui peut se penser comme un patrimoine voire un placement et, en même temps, il est porteur d'une forte charge affective. Le logement est en effet l'espace de la vie intime. Nous mesurons d'autant plus tout ce à quoi il contribue quand nous constatons combien souffrent celles et ceux qui en sont privés, qu'ils soient sans domicile fixe ou réfugiés.

Une politique du logement renouvelée doit donc accepter de se placer au croisement d'actions partenariales entre l'État, les collectivités territoriales, les aménageurs et les acteurs économiques publics et privés. Mais cette complexité ne doit pas nous faire dévier de nos principaux objectifs, qui ont pour ambition de :

– accélérer l'acte de bâtir en simplifiant les normes de construction et les procédures administratives ;

– soutenir et encourager la production de logements ;

– protéger les plus fragiles en améliorant le parcours résidentiel et en élaborant une nouvelle politique d'aides publiques mieux ciblée et plus efficace ;

– mettre les transitions énergétiques et numériques au service de l'habitant et de nouvelles solidarités entre les territoires et les générations ;

– libérer les innovations dans le domaine du logement et la créativité des constructeurs ;

– contractualiser avec les collectivités au service du développement d'une offre de logements adaptée aux territoires.

Ainsi, au travers de sa stratégie, présentée le 20 septembre 2017, le Gouvernement a développé les trois axes d'une politique du logement renouvelée, qui se décline au travers de mesures législatives qui trouvent leur traduction dans le présent projet de loi, réglementaires, ou au travers de modes de faire partenariaux :

– construire plus, mieux et moins cher pour provoquer un choc d'offre ;

– répondre aux besoins de chacun et protéger les plus fragiles ;

– améliorer le cadre de vie.

Après une première concertation numérique qui avait permis de recueillir près de 2 600 contributions qui ont nourri la stratégie logement et l'avant-projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), ainsi que les travaux conduits par les parlementaires depuis l'été dernier, une nouvelle phase de concertation a permis de partager les ambitions et les propositions législatives du Gouvernement et de recueillir les réactions de tous les acteurs concernés dans le cadre d'une conférence de consensus.

Cette conférence de consensus, qui s'est déroulée du 12 décembre 2017 au 8 février 2018 au Sénat, a adopté un format original qui a permis à chacun de donner son opinion d'expert et d'apporter des propositions complémentaires. Elle a constitué une démarche de concertation inédite sur un avant-projet de loi, en associant les parties prenantes, les élus locaux, les parlementaires des deux chambres et l'État.

Cette conférence a d'abord permis de dégager un consensus assez général sur la stratégie logement et sur ses grands piliers. Elle a aussi permis d'examiner des orientations et propositions législatives précises faites sur l'urbanisme, la construction, l'habitat, pour les territoires. Des voies de consensus ont été identifiées. Pour certaines d'entre elles, elles ont permis d'améliorer immédiatement le texte de ce projet de loi. A l'inverse, cet exercice a également mis en évidence des positions non convergentes et le besoin d'approfondir le travail collectif sur certains sujets. Elle servira de point d'appui direct pour faire mûrir les propositions pendant le débat parlementaire.

Ce projet de loi est donc le fruit d'un travail collectif. Jamais, un projet de loi sur le logement n'aura été autant concerté en amont avec les parlementaires, les élus locaux, et les professionnels et associations du secteur. Le Gouvernement a fait le choix d'une réforme ambitieuse afin de proposer des solutions concrètes et opérationnelles, pour répondre aux besoins quotidiens de tous les Français et construire l'avenir, s'inscrivant dans la filiation de l'ensemble de l'action du Gouvernement depuis 2017.

1° Construire plus, mieux et moins cher

La première ambition consiste à libérer les initiatives pour maintenir le rythme de construction et l'adapter à la diversité des territoires.

Il est nécessaire de maintenir un rythme de production annuelle soutenu et de qualité pour répondre aux besoins démographiques, aux enjeux territoriaux et sociétaux. Mais au-delà des aspects quantitatifs, il est nécessaire que la politique du logement soit mieux territorialisée afin qu'elle réponde à la diversité des besoins des populations et des territoires, non seulement dans les métropoles et grandes villes mais également dans les villes moyennes et en secteur rural.

Le Gouvernement entend encourager la production de logements, en particulier en zones tendues, en facilitant la libération du foncier, notamment public, et la construction des programmes immobiliers. Il vise à promouvoir des opérations d'urbanisme et de revitalisation ambitieuses et partenariales pour tous les territoires, à lever les verrous et les freins.

En premier lieu, en complément des incitations fiscales inscrites dans la loi de finances pour 2018, qui visent à ce que les propriétaires de terrains à bâtir les mettent en vente, le texte prévoit de faciliter la mobilisation du foncier public et de simplifier certains outils d'intervention foncière.

Pour accélérer les projets urbains et pour accompagner efficacement les acteurs publics et privés, le Gouvernement entend passer d'une logique de procédures à une dynamique de coopération au service des projets et proposer aux collectivités un nouvel outil de contractualisation.

Au travers de ces nouveaux mécanismes – les contrats de Projet Partenarial d'Aménagement (PPA) et les Grandes Opérations d'Urbanisme (GOU) – il s'agit de donner aux acteurs locaux les moyens d'atteindre des objectifs ambitieux de production de logements tout en travaillant sur le développement de leurs territoires.

Par ailleurs, ce texte facilite la transformation de bureaux en logement en levant divers freins en matière de règles d'urbanisme, de règles de construction ou en permettant d'adapter les obligations de production de logements sociaux à ces opérations spécifiques. Cette mesure facilite la mutation de la ville en évitant l'étalement urbain. Il s'agit, plus largement, de redonner aux territoires des capacités pour mener à bien un développement urbain harmonieux, ambitieux et respectueux des tissus urbains existants et des espaces naturels et agricoles à préserver.

En deuxième lieu, il s'agit de simplifier les normes et de faciliter l'acte de construire en accélérant les procédures administratives et en encadrant les recours abusifs.

En effet, l'acte de construire est très encadré par les codes de l'urbanisme, de l'environnement, de la construction et de l'habitat. L'accélération de l'offre doit répondre à une demande pour des logements de qualité, confortable, écologiques et abordables. Alors que les chocs de simplification successifs se sont soldés par des textes réglementaires nouveaux qui ont ajouté aux surcoûts, la stratégie du Gouvernement est d'instituer pour la première fois un gel normatif sur le quinquennat dans la construction sauf pour des questions de sécurité ou de lois déjà votées. Enfin, les contentieux en matière d'urbanisme sont multiples et les délais de leur traitement freinent la dynamique de construction ; il convient de prendre des dispositions permettant de rendre une justice toute aussi équilibrée mais dans des délais plus en phase avec l'urgence de notre situation en matière de logement. Au travers de ces divers objectifs, le Gouvernement entend donc accélérer les projets de construction de logements et de rénovation du bâti, dans un cadre socialement accepté. L'État ne doit plus dire aux professionnels tout ce qu'ils doivent faire, mais fixer des objectifs à atteindre et faire confiance à ceux qui construisent. Ce changement de paradigme libèrera l'innovation et facilitera l'émergence de solutions de qualité et abordable.

En complément des dispositions prévues dans le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance – renforcement du « permis de faire » et réécriture d'une partie du code de la construction et de l'habitation pour passer d'une logique de moyens à une logique de résultat –, le texte prévoit diverses simplifications des normes et procédures pour simplifier et accélérer l'acte de construire.

Les principales mesures prévoient l'adaptation :

– des normes d'accessibilité pour envisager la conception de logements évolutifs davantage en phase avec la demande ;

– des règles pour faciliter l'émergence de solutions de construction « préfabriquées » car facteur de chantiers plus courts et de moindre nuisance pour le voisinage ;

– des règles de la commande publique en faveur de la production de logement social pour les mettre en phase avec les enjeux actuels ;

– des règles concernant l'avis des services en charge de l'architecture et du patrimoine pour la délivrance de certaines autorisations et les voies de recours.

2° Accompagner l'évolution du secteur du logement social

La deuxième ambition consiste à réformer le secteur des habitations à loyer modéré (HLM) pour construire et rénover davantage et de manière plus efficace.

Le projet de loi propose aux acteurs du logement social de se restructurer pour s'adapter aux mutations de la société française et de son territoire, et apporte donc de nouveaux outils juridiques pour le faire. Il comporte les dispositions nécessaires pour engager cette réforme profonde du secteur HLM, en cohérence avec les mesures prévues en loi de finances initiale pour 2018 et tout en maintenant une capacité de production et de rénovation à la hauteur des besoins. Il s'agit notamment de renforcer l'efficacité de la gestion des bailleurs sociaux et de faciliter la restructuration de leur patrimoine de logements sociaux.

Chaque organisme HLM pourra d'abord exercer des compétences élargies, pour répondre pleinement à l'ensemble des besoins du territoire sur lequel il est présent, en particulier quand l'offre de services privée fait défaut. Lorsque leur taille ne leur permet pas de mettre en place toutes les mesures d'économies utiles, les organismes HLM devront s'inscrire dans des logiques de groupes, qui permettront de structurer ces mutualisations et de définir une vision stratégique commune. Plus généralement, le projet de loi prévoit de faciliter le rapprochement voire l'intégration entre structures HLM et le déploiement des moyens financiers, notamment au profit des investissements.

Pour autant, cette dynamique vertueuse – indispensable pour préserver le modèle français du logement social et lui conserver un développement ambitieux – ne se fera pas au détriment des territoires : les organismes locaux poursuivront leurs missions, l'ingénierie locale ne quittera pas le terrain et pourra être maintenue dans chaque département. Les collectivités territoriales seront également pleinement associées à ces nouvelles gouvernances.

Le secteur HLM assure un service public de grande qualité, mis en œuvre par des opérateurs responsables. La modernisation du secteur passera donc également par une simplification des règles qui l'encadrent, toujours dans cet esprit de faciliter les investissements dont le parc social a besoin et la mise en œuvre des politiques de gestion.

Le projet de loi prévoit aussi de faciliter le développement de l'accession sociale à la propriété dans le patrimoine social. Ces dispositions

permettront ainsi à certains ménages de poursuivre leur parcours résidentiel, de développer davantage de mixité sociale dans les programmes concernés et de donner des moyens financiers supplémentaires aux bailleurs pour mettre en œuvre leurs priorités de développement.

Enfin une expérimentation sera proposée pour définir localement de nouvelles politiques de loyer pour les nouveaux entrants, prenant davantage en compte l'évolution des ressources financières des ménages concernés, pour une politique du logement à la fois plus efficace et plus juste.

En cela, le Gouvernement a engagé une réforme qui permettra à la politique du logement de rester durablement un moteur de l'économie et un vecteur d'innovation au service de la mixité sociale et de l'emploi sur nos territoires.

3° Répondre aux besoins de chacun et favoriser la mixité sociale

La troisième ambition du projet de loi consiste à encourager la mobilité dans le parc social comme dans le parc privé, pour favoriser la mixité sociale et améliorer les rapports locatifs.

Pour répondre aux attentes diverses des ménages (familles, personnes âgées, jeunes couples, étudiants ou jeunes actifs, situations de monoparentalité…), il convient de pouvoir développer une offre plus abondante de logements, à prix maîtrisés (logements sociaux et intermédiaires, accession sociale à la propriété), de logements adaptés aux besoins spécifiques de certaines populations et évolutifs, ainsi que de faciliter la mobilité, d'introduire plus de fluidité dans les parcours entre ces divers parcs. Le Gouvernement porte une attention toute particulière à la situation des plus fragiles à travers le plan quinquennal en faveur du « logement d'abord » qui permettra progressivement d'orienter les publics les plus précaires vers le logement adapté, en lieu et place de l'hébergement d'urgence. Il repose notamment sur l'objectif de création de 40 000 places en intermédiation locative et de 10 000 places supplémentaires en pension de famille dans les cinq prochaines années. Le projet de loi s'inscrit dans cette même stratégie d'ensemble.

Le texte propose de mobiliser davantage d'opportunités de logement dans le parc privé via la création d'un « bail mobilité » d'une durée de 1 à 10 mois, s'adaptant mieux aux disponibilités réelles de certains logements. Cette offre nouvelle pourra répondre aux besoins de moyennes durées de populations en mobilité, étudiants, actifs en formation professionnelle ou en missions… Par ailleurs, le renouvellement de la politique du logement

doit conduire à davantage de justice et de mixité sociale. La transparence sera renforcée au sein du parc social avec la mise en place notamment d'une cotation des demandes de logements sociaux au moment des attributions de logements, afin de donner aux citoyens une pleine lisibilité sur ce système. Les missions des commissions d'attribution de logements évolueront également, pour évaluer de façon périodique si le logement est adapté à la situation et aux besoins des ménages et, le cas échéant, proposer un autre logement plus adapté. Cette démarche libérera de nouveaux logements familiaux pour accueillir des ménages très modestes, tout en préservant le maintien dans le logement social des ménages en mobilité.

Enfin, pour le parc privé, il s'agit d'assurer une connaissance efficace et pérenne des marchés locaux de l'habitat et de viser une amélioration des relations entre les bailleurs et les locataires. En particulier, une évolution des mesures d'encadrement des loyers est indispensable afin de sécuriser le dispositif en place depuis 18 mois, de l'organiser de manière plus cohérente avec les collectivités locales et de permettre un développement des observatoires locaux de l'habitat nécessaires pour une connaissance des niveaux de loyers pratiqués.

4° Améliorer le cadre de vie

Penser une politique du logement c'est aussi construire une politique d'aménagement du territoire, dans les territoires ruraux, dans les métropoles, dans les villes moyennes ou encore dans les quartiers de la politique de la ville.

La quatrième ambition repose donc sur la détermination du Gouvernement en faveur de la lutte contre toutes les formes de fractures territoriales, qu'elles touchent les quartiers de la politique de la ville, les territoires ruraux, et les villes moyennes, qui ont trop longtemps été les oubliées de l'aménagement du territoire.

Un des objectifs, en faveur des villes moyennes, est de permettre la requalification de leur centre-ville, la réhabilitation des immeubles permettant la remise sur le marché d'une offre de logements adaptés. L'enjeu de la revitalisation de l'offre commerciale est également au cœur de ces projets. Ils seront accompagnés par l'État dans le cadre du plan « action cœur de ville », en termes financiers mais aussi méthodologiques et d'ingénierie.

Le Gouvernement a également fait de la politique de la ville une priorité essentielle de son action sur les territoires. Afin d'accompagner

l'ambition des projets de renouvellement urbain, le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) sera doublé.

Par ailleurs, le Gouvernement entend répondre aux enjeux écologiques, en faisant disparaître d'ici 2022 les « passoires thermiques » dans le logement social, ces immeubles mal isolés au plan énergétique, et en confortant l'action de l'agence nationale de l'habitat (ANAH) en faveur de la rénovation du parc privé (programme habiter mieux, adaptation des logements, remise sur le marché de logements vacants dégradés).

Le Gouvernement entend également répondre aux évolutions numériques de la société française en favorisant l'information du citoyen et l'accélération des procédures par la généralisation de la dématérialisation des actes. C'est la raison pour laquelle le déploiement de la digitalisation du secteur du logement, des documents d'urbanisme et des autorisations sera promu.

L'objectif est également d'accélérer l'insertion du logement connecté et plus généralement du bâtiment intelligent dans le cadre d'une ville connectée, sobre en carbone, et désirable où la digitalisation articulera les services de mobilité et les réseaux au service de l'habitant.

Les nouvelles modalités de conception de la ville doivent par ailleurs s'intégrer harmonieusement dans le cadre paysager, urbain et architectural de nos territoires.

À ce titre, le projet de loi entend redonner toute sa place à l'innovation et l'amélioration du cadre de vie des habitants et de l'égalité entre les territoires.

En premier lieu, afin d'accélérer la rénovation des centres des villes moyennes, des démarches de projet global seront recherchées et encouragées au travers d'un nouveau dispositif de contractualisation entre toutes les parties prenantes, publiques et éventuellement privées (opération de revitalisation des territoires).

L'amélioration du cadre de vie de nos concitoyens passe par la qualité de leur logement, un logement qui ne doit pas mettre leur santé ou même leur vie en danger. Pour cela, le Gouvernement renforce les sanctions contre les marchands de sommeil et s'attaque aux revenus que ceux-ci retirent de leurs activités. La lutte contre l'habitat indigne est également une priorité. Il s'agit notamment de systématiser et d'élargir le champ des astreintes des polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne et le

saturnisme, de faciliter et favoriser le regroupement des compétences « habitat indigne », afin qu'elles soient exercées de façon plus efficace et de simplifier les procédures de lutte contre l'insalubrité et le saturnisme en vue d'un meilleur traitement de l'urgence immédiate. Les dispositifs de traitement des copropriétés dégradées, en parallèle de l'action impulsée par le Gouvernement sur les territoires, sont renforcés.

Des mesures en faveur de l'amélioration de la gouvernance des copropriétés sont aussi prévues pour remédier au constat d'un relatif vieillissement de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, qui induit certaines rigidités dans la gouvernance et les modalités de décision et peut retarder par exemple la nécessaire rénovation énergétique des bâtiments.

Enfin, le texte prévoit des procédures simplifiées pour accélérer le déploiement du très haut débit (THD) afin de répondre à la demande de proximité et d'accès aux réseaux, plébiscités par nos concitoyens : la promesse du bon débit pour tous d'ici 2020 et du très haut débit en 2022.

C'est donc un projet de loi qui propose essentiellement des nouvelles facultés, dont les acteurs des politiques du logement peuvent se saisir, en imposant inversement très peu de nouvelles contraintes. Les procédures sont simplifiées pour améliorer leur accessibilité, les possibilités de faire amplifiées. Les protections des plus modestes sont renforcées et une meilleure allocation du parc social est encouragée, à leur bénéfice.

L'**article 1er** offre un nouvel outil partenarial au niveau local afin de soutenir une dynamique de construction adaptée aux différents territoires dans lesquels l'État et l'intercommunalité concernée ou la métropole de Lyon ou Paris, peuvent acter leurs engagements réciproques en faveur de la réalisation d'opérations d'aménagement complexes ou d'une certaine ampleur, dans un contrat dit « projet partenarial d'aménagement » (PPA).

Un PPA vise à définir un projet de territoire comprenant des objectifs de production de logements. Il permettra de mobiliser les opérateurs pour la conduite des grandes opérations d'aménagement et le cas échéant les financements des différents partenaires, publics et privés.

Les partenaires sont élargis aux communes concernées, à la région, au département ainsi qu'aux établissements publics de l'État ou des collectivités, aux sociétés publiques locales ou aux acteurs privés susceptibles de prendre part à la réalisation des opérations favorisées par le contrat. Ces partenaires peuvent signer le contrat de PPA.

L'article 1er détermine en outre le régime juridique du nouvel outil en faveur de l'aménagement que constituent les grandes opérations d'urbanisme (GOU).

Les critères de création des GOU sont définis en référence à la nature supra-locale des enjeux sur le territoire, soit par la dimension, soit par les caractéristiques particulières des opérations d'aménagement concernées, ayant conduit à la conclusion d'un contrat de PPA.

La GOU ouvre la possibilité pour une commune de confier la maîtrise d'ouvrage des équipements publics à l'intercommunalité. La création et la réalisation des opérations d'aménagement sont d'intérêt métropolitain ou communautaire et la compétence pour délivrer les autorisations d'urbanisme est confiée à l'échelon intercommunal.

La GOU sera créée par délibération de l'intercommunalité, sauf en cas d'avis défavorable d'une commune incluse dans le périmètre, auquel cas elle sera créée par arrêté du préfet de département.

La création de la GOU pourra emporter création d'une zone d'aménagement différé (ZAD) sur tout ou partie de son périmètre. Le délai de validité de la zone sera alors de 10 ans renouvelable une seule fois.

L'**article 2** précise et complète le régime juridique des opérations d'intérêt national (OIN). Les critères auxquels une opération doit satisfaire, pour pouvoir être considérée d'« intérêt national » sont définis par la loi.

Comme pour la GOU, la création de l'OIN pourra emporter création d'une zone d'aménagement différé (ZAD) sur tout ou partie de son périmètre, avec une durée de validité de 10 ans renouvelable une seule fois ;

L'**article 3** comporte diverses dispositions visant notamment à faciliter la réalisation des opérations d'aménagement en GOU et en OIN.

Dans le périmètre d'une GOU, les documents d'urbanisme pourront être mis en conformité avec les projets et les normes supérieures adaptées en conséquence, via une procédure intégrée sur le modèle de la procédure intégrée pour le logement (PIL).

Afin de faciliter la réalisation des opérations d'aménagement, à la fois en GOU et OIN, les mesures suivantes sont prévues :

– la construction des équipements d'infrastructure sera plus simple : l'aménageur d'une opération située dans une GOU ou dans une OIN pourra les construire pour le compte des collectivités compétentes ;

– les établissements publics d'aménagement (EPA) et les établissements publics fonciers et d'aménagement (EPFA) pourront intervenir pour la réalisation d'opérations d'aménagement relevant de la mise en œuvre d'un contrat de PPA, y compris hors de leur périmètre, si les partenaires souhaitent s'appuyer sur eux. Cette intervention pourra prendre la forme de prestations de conseil et d'expertise ou de constitution de filiales de type société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) ou société d'économie mixte d'aménagement à opération unique (SEMAOP). L'EPA ou l'EPFA pourra également intervenir en qualité de concessionnaire de l'opération d'aménagement. L'intervention de l'EPA ou de l'EPFA sera alors réservée aux cas de « in house » (ex : intervention d'un EPA hors de son périmètre mais pour une intercommunalité faisant partie sa gouvernance) ;

– par ailleurs, l'EPA ou l'EPFA pourra conduire les études préalables nécessaires pour la préfiguration du contrat de PPA.

L'**article 4** comporte des mesures relatives aux procédures de participation du public des opérations d'aménagement faisant l'objet d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) qui ont pour objectifs de simplifier la mise en œuvre de ces opérations et de réduire les délais.

L'**article 5** allège les procédures qui s'imposent aux opérations d'aménagement, pour les rendre plus souples en cas d'évolutions des projets.

La participation au coût des équipements publics des constructeurs qui n'acquièrent pas de terrains auprès de l'aménageur est facilitée et pourra être versée directement à la personne publique à l'initiative de l'opération d'aménagement, tel un établissement public y ayant vocation, ou à l'aménageur.

La modernisation du régime juridique des ZAC sera poursuivie par ordonnance, pour accélérer l'aménagement et la construction dans ces zones. Il est prévu notamment de rationaliser le recours aux procédures de participation du public prévues à l'article L. 123-1-A du code de l'environnement afin d'avoir recours à la procédure d'enquête publique, qui offre les meilleures garanties de participation du public, au stade le plus approprié du processus d'aménagement.

Des dispositions seront introduites en vue d'améliorer les dispositifs de financement des équipements publics nécessaires pour satisfaire les besoins générés par la réalisation des opérations d'aménagement.

Un aménageur pourra exercer la maîtrise d'ouvrage des équipements de bâtiments, pour le compte de la collectivité, dans le cadre de sa concession, sans pour autant être soumis à la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique. Est particulièrement visée la construction des écoles, gymnases, par exemple, nécessaires au développement d'un nouveau quartier de logements.

L'**article 6** accélère et facilite la mobilisation du foncier public pour la réalisation d'opérations d'aménagement au regard du bilan des premières années de mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public introduit par la loi n° 2013-61du 18 janvier 2013 et en vue de l'adapter au projet partenarial d'aménagement (PPA).

Le I complète le code général de la propriété des personnes publiques pour permettre la cession à l'amiable, par l'État, de son foncier au bénéfice de la réalisation d'une grande opération d'urbanisme, à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), à Paris ou à la métropole de Lyon, signataire d'un projet partenarial d'aménagement, ou à l'opérateur désigné par le contrat du projet partenarial d'aménagement. Cette mesure vise à accélérer le lancement d'opérations d'aménagement et soutenir l'émergence de projets comprenant notamment des logements, en mettant à disposition plusieurs ensembles de terrains de l'État compris dans le cadre d'un projet partenarial d'aménagement.

Le II modifie le même code afin de simplifier le dispositif dit de cession avec « décote » au regard des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du dispositif :

– il permet de faciliter le montage de projets urbains combinant logements, commerces et activités et de favoriser une mixité d'usage dans le sens d'une ville durable et inclusive ;

– la cession de foncier public pour réaliser des opérations d'accession sociale à la propriété dans le cadre d'un bail réel solidaire pourra se faire avec une décote, dans la limite de 50 % comme pour les autres logements en accession à la propriété ;

– la cession avec décote de terrains du domaine privé de l'État est conditionnée à un engagement à livrer les logements dans un délai de cinq

ans sauf pour les cessions de terrain s'inscrivant dans une opération d'aménagement de plus de cinq hectares. Au regard de la difficulté, extérieure au maitre d'ouvrage, à respecter le délai de cinq ans dans certaines opérations complexes de surface moindre, l'article exempte, pour ne pas bloquer le projet, de cette obligation les opérations d'aménagement de moins de cinq hectares, mais prévoit qu'une première tranche devra néanmoins y être livrée dans le délai de cinq ans.

L'**article 7** comporte des dispositions relatives à la « Foncière publique solidaire » (FPS), mentionnée au deuxième alinéa du I de l'article 141 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

L'**article 8** simplifie et harmonise divers outils d'intervention foncière afin de faciliter la mise en œuvre par les différents acteurs locaux d'une politique foncière efficace. Il étend notamment aux établissements publics territoriaux du Grand Paris la possibilité de créer des zones d'aménagement différé.

L'**article 9** facilite la transformation de bureaux vacants en logements en améliorant l'équilibre économique des opérations. En effet, les opérations de transformation de bureaux en logements sont très coûteuses et nécessitent de lourds investissements. En outre, les opérations de construction de bureaux sont bien plus rentables que le logement, même lorsque les bureaux restent vacants. L'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme pourra leur accorder un bonus de constructibilité et déroger aux servitudes de mixité sociale du plan local d'urbanisme (PLU).

L'**article 10** crée une catégorie d'immeuble de « moyenne hauteur » qui disposera de règles de sécurité incendie adaptées pour faciliter la mutation de bureaux en logements.

L'**article 11** étend la procédure de réquisition avec attributaire de locaux vacants pour proposer des solutions d'hébergement.

L'**article 12** modifie l'article L. 174-6 du code de l'urbanisme afin de favoriser la mise en place de documents d'urbanisme adaptés aux enjeux actuels.

L'**article 13** habilite le Gouvernement à procéder, par voie d'ordonnance, afin de simplifier la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme, d'instaurer un lien d'opposabilité unique

(maintien du seul rapport de compatibilité entre les documents et suppression du lien de « prise en compte ») et d'unifier les délais de mise en compatibilité. Cette unification, complétée par la réduction du nombre de documents opposables, vise à mettre fin à l'instabilité chronique des documents d'urbanisme et à améliorer la qualité de leur contenu pour une meilleure appropriation des politiques publiques par les élus locaux.

L'**article 14** habilite le Gouvernement à procéder, par voie d'ordonnance, à une nouvelle rédaction des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux schémas d'aménagement régional (SAR) des régions d'outre-mer afin d'actualiser, clarifier, simplifier et compléter ces dispositions et, ainsi, de sécuriser juridiquement les documents tout en facilitant leur application.

L'**article 15** accélère et facilite, en rendant consultatif l'avis de l'architecte des Bâtiments de France (ABF) dans le cadre de la délivrance des autorisations d'urbanisme notamment pour :

– les opérations de traitement de l'habitat indigne dans les secteurs protégés au titre du patrimoine ;

– les projets d'installation d'antennes relais de radiotéléphonie mobile, compte tenu des objectifs ambitieux de couverture numérique du territoire.

Par ailleurs, le traitement des recours formulés par l'autorité compétente en droit des sols devant le préfet contre l'avis de l'ABF est simplifié.

Les articles 16 et 17 portent sur les autorisations d'urbanisme.

L'**article 16** sécurise les demandeurs de permis de construire en les assurant que seules les pièces prévues par la réglementation de l'urbanisme et les législations expressément articulées avec l'autorisation d'urbanisme leur seront demandées.

L'**article 17** étend la nature et les usages des données contenues dans les dossiers de demandes d'autorisations d'urbanisme et transmises par les collectivités locales à l'État.

En outre, il accélère la numérisation dans le champ de l'urbanisme en créant une télé-procédure pour assurer le traitement des demandes d'autorisation d'urbanisme à compter du 1er janvier 2022 pour les communes dont le nombre d'habitant sera supérieur à un seuil défini par un

décret. Ce seuil sera fixé de sorte à réserver cette obligation aux seules collectivités disposant des moyens informatiques suffisants.

L'**article 18** met en œuvre les orientations relatives à l'accessibilité des logements neufs qui ont été décidées au comité interministériel du handicap du 20 septembre 2017. Il s'agit dans cet article d'adapter les exigences d'accessibilité dans les bâtiments collectifs d'habitation en créant la notion de logement « évolutif », c'est-à-dire accessible en grande partie et pouvant être rendu totalement accessible, par des travaux simples.

Il s'agit également de promouvoir l'innovation dans la conception de logements pour garantir leur évolutivité tout au long de la vie, plutôt qu'exiger que tous les logements soient accessibles. Un quota de 10 % de logements accessibles est maintenu.

L'**article 19** habilite le Gouvernement à adapter, par voie d'ordonnance, le régime du contrat de construction de maison individuelle avec fourniture de plan au cas de la réalisation de maisons préfabriquées. Cette mesure lève un frein au développement de ce mode de construction, plus rapide et de moindre nuisance pour le voisinage. À titre d'exemple, la construction écologique en bois pourra s'en retrouver facilitée. La construction en préfabrication est également possible en béton.

L'**article 20** permet d'accélérer les procédures de construction de logements sociaux en prolongeant pour trois ans la possibilité de recourir à la procédure de conception-réalisation pour les organismes de logement social et en précisant diverses mesures liées aux marchés publics.

L'**article 21** adapte le dispositif « individualisation des frais de chauffage » prévu à l'article L. 241-9 du code de l'énergie modifié par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte afin de remédier à la sur-transposition opérée par le passé au regard de la directive efficacité énergétique en modifiant le champ d'application et les cas de dérogation possible.

Outre l'extension au tertiaire, il apparaît en effet qu'en limitant à une impossibilité technique ou à un coût excessif résultant de la seule nécessité de modifier l'ensemble de l'installation de chauffage, le texte actuel est plus restrictif que la directive, qui admet de déroger à cette obligation lorsqu'il est démontré que l'installation de compteurs individuels n'est pas rentable.

Ainsi, il s'agit d'une part d'exclure du champ d'application les bâtiments tertiaires et d'autre part d'étendre les cas de dérogations pour motif économique aux immeubles dans lesquels l'installation de compteurs n'est pas rentable. Cette évolution va permettre d'exclure du dispositif les bâtiments les plus performants sur le plan énergétique (pour lesquels les gains résultant de l'individualisation sont les plus faibles) et le recentrer sur les immeubles les plus énergivores.

L'**article 22** modernise la vente en l'état futur d'achèvement afin de sécuriser l'acquéreur dans le cadre de la garantie financière d'achèvement et de permettre à l'acquéreur et au vendeur de se mettre d'accord pour permettre à l'acquéreur d'assurer lui-même certains travaux de finition.

Les modalités de mise en œuvre de la garantie financière d'achèvement que le vendeur d'un immeuble en l'état futur d'achèvement apporte à l'acquéreur sont clarifiées, avec notamment une définition de la défaillance financière conditionnant l'appel de la garantie. Le garant pourra obtenir rapidement la désignation d'un administrateur ad hoc dont la mission sera de faire réaliser les travaux nécessaires à l'achèvement de l'immeuble et d'autre part, il pourra exiger des acquéreurs le solde du prix de vente encore dû une fois son obligation exécutée.

L'article 22 étend par ailleurs les modalités de mise en œuvre des garanties délivrées en matière de vente en l'état futur d'achèvement aux garanties financières d'achèvement délivrées dans le cadre d'une vente d'immeuble à rénover.

L'**article 23** clarifie et précise le droit applicable aux opérations de contrôle de la conformité aux dispositions du code de l'urbanisme des constructions, aménagements, installations et travaux, notamment en ce qui concerne le droit de visite prévu à l'article L. 461-1 afin de se conformer aux dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme du 4 novembre 1950. Il intègre dans ce code des dispositions dont l'objectif est de garantir la protection du domicile tout en définissant un cadre juridique sécurisé pour les autorités et agents publics chargés des vérifications en matière d'urbanisme et de construction.

L'**article 24** sécurise les opérations de construction en luttant contre les recours abusifs avec des mesures issues d'une concertation que le Gouvernement a voulue élargie au sein d'un groupe de travail piloté par une conseillère d'État et une maître des requêtes. Les mesures législatives, qui ont vocation à être complétées par des dispositions réglementaires, doivent contribuer à raccourcir les délais de jugement, à permettre aux

acteurs économiques de mieux anticiper l'issue des recours et enfin à sécuriser un certaine nombre de droits à construire légalement attribués.

Sont ainsi prévus :

– la limitation des effets des annulations ou des déclarations d'illégalité des documents d'urbanisme sur les décisions relatives à l'occupation et à l'utilisation du sol régies par le code de l'urbanisme dès lors que l'annulation ou la déclaration d'illégalité est prononcée pour un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet ;

– l'extension des règles relatives à l'intérêt pour agir, en visant toutes les décisions relatives à l'occupation et à l'utilisation du sol ;

– la possibilité pour le préfet, en cas de permis de construire annulé sur déféré préfectoral, d'exercer l'action en démolition sans limitation aux zones protégées ;

– l'encadrement du référé suspension dans le temps et l'obligation pour le requérant dont le référé suspension est rejeté de confirmer le maintien de sa requête au fond ;

– l'obligation pour le juge de motiver le refus de prononcer une annulation partielle ou un sursis à statuer et l'extension du champ d'application des articles concernés aux décisions de non opposition à déclaration préalable ;

– l'obligation de contester les autorisations modificatives et les mesures de régularisation dans le cadre de l'instance contre l'autorisation initiale, lorsque ces autorisations et mesures ont été délivrées au cours de cette instance ;

– l'amélioration du dispositif d'action en responsabilité contre les recours abusifs, associatifs ou autres, afin de faciliter le prononcé de condamnations pécuniaires aujourd'hui très rares ;

– l'encadrement des transactions financières visant à obtenir un désistement en cas de recours, d'une part, en les interdisant au profit d'associations sauf lorsque ces dernières défendent leurs intérêts matériels propres, d'autre part, en étendant l'obligation d'enregistrement aux transactions conclues en amont de l'introduction d'un recours. L'objectif est de dissuader les associations créées au profit d'intérêts privés de marchander leur désistement et d'imposer la transparence sur les transactions, quelle que soit l'étape de la procédure.

Des dispositions réglementaires viendront compléter ce dispositif.

Les articles 25 à 30 permettent d'engager la réforme du secteur HLM avec pour objectif de renforcer une capacité de production et de rénovation des logements sociaux à la hauteur des besoins, en améliorant l'efficacité de la gestion des bailleurs sociaux et en facilitant la restructuration de leur patrimoine. Cette réforme comprend les quatre volets suivants :

– la réorganisation du le tissu des organismes de logement social : l'objectif est d'atteindre le bon équilibre entre la proximité, qui permet la réactivité de la gestion et, la mutualisation, qui permet l'efficacité des achats, des systèmes d'information, de la maîtrise d'ouvrage et l'usage optimisé des fonds propres. Le lien avec les territoires est maintenu ;

– la simplification du cadre juridique : il s'agit de proposer des mesures de simplification normative afin d'accélérer la production de logements et d'en diminuer le coût ;

– la valorisation du patrimoine des bailleurs sociaux : il s'agit de donner davantage de liberté à la politique patrimoniale des bailleurs sociaux pour rendre plus dynamique l'accession sociale à la propriété par la vente de logements sociaux et destiner le produit de cette vente à la construction de nouveaux logements sociaux ;

– la réforme de la politique des loyers : il s'agira d'étudier une réforme de la fixation des loyers pour que ces derniers soient davantage liés aux capacités financières des ménages et non aux financements d'origine, tout en créant des mécanismes pour favoriser la mixité sociale.

L'**article 25** concerne la restructuration du secteur du logement social.

La réduction des loyers des ménages modestes du parc social mise en place par l'article 126 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, les changements qu'elle implique sur les modes de financement du logement social et la structure financière du secteur, ainsi que le renforcement et la consolidation du modèle français du logement locatif social au bénéfice des ménages les plus modestes et défavorisés, impliquent une réorganisation du tissu des organismes de logement social. Une échéance de trois ans à compter de la loi de finances précitée a été fixée pour atteindre cet objectif.

Cette démarche résolue sera respectueuse des territoires et des gouvernances locales. Elle s'appuiera sur la mobilisation des services

déconcentrés de l'État comme relais de la politique définie par le Gouvernement, et sur la mise en place, grâce au projet de loi ELAN, d'une boîte à outils complète facilitant l'évolution du secteur.

Les orientations relatives à la réorganisation du secteur du logement social ont été inscrites dans le protocole conclu par le Gouvernement avec la Fédération des entreprises sociales de l'habitat (ESH) et les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'accession à la propriété (SACICAP) le 13 décembre dernier 2017.

Elle a fait l'objet d'une large concertation au niveau national notamment par de nombreuses rencontres avec les organisations professionnelles, ainsi que lors de la conférence de consensus sur le projet de loi ELAN.

La restructuration du secteur des organismes de logement social est centrée sur la seule obligation, pour un organisme de logement locatif social n'atteignant pas une taille qui lui permette d'assurer l'ensemble des fonctions stratégiques de manière autonome, de rejoindre un groupe. Sont prévues :

– l'obligation de fusion de l'ensemble des offices publics de l'habitat (OPH) rattachés à un même établissement public de coopération intercommunale, hors la métropole du Grand-Paris ;

– la détermination de la taille d'autonomie d'un bailleur isolé (15 000 logements) ;

– la détermination d'une taille minimale de groupe de bailleurs sociaux de 15 000 logements ;

– la consécration des groupes de bailleurs sociaux et de leurs fonctions prééminentes, qu'il s'agisse du groupe au sens du code du commerce, ou du groupe société anonyme de coordination (SAC), modèle plus intégré de « groupe inversé » nouvellement créé, doté par la loi de prérogatives spécifiques, notamment l'élaboration du plan stratégique de patrimoine (PSP) et du contrat stratégique d'utilité social, la mutualisation de ressources financières pour mettre en œuvre le PSP, la mutualisation des achats, la définition technique des politiques patrimoniales, la mise en œuvre de la solidarité financière en cas de difficulté d'un des membres.

Le regroupement ne s'impose pas au détriment de la conservation du lien avec les territoires, à l'échelle du département. Ainsi, dans chaque

département, la capacité des organismes locaux de former un groupe ou de conserver indépendant un unique organisme y ayant son siège est garantie.

L'**article 26** élargit les possibilités de fusions entre les organismes de logements sociaux et les sociétés d'économie mixte agréées pour exercer une activité de logement social.

Il permet d'organiser les conditions d'une absorption des OPH, qui sont des établissements publics, par des bailleurs sociaux constitués sous forme de société, d'étendre la possibilité d'une fusion-absorption d'une société d'économie mixte (SEM) agréée qui exerce une activité en dehors du champ du logement social et généralise la possibilité de scinder un organisme, en vue de faciliter l'absorption d'une ou plusieurs branches d'un organisme par un ou plusieurs autres organismes.

L'article encadre ce dispositif en réglant la rémunération des actionnaires ou de la collectivité de rattachement, dans la continuité des règles établies par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

L'**article 27** facilite la circulation des capitaux entre les organismes de logement social, condition de réussite des regroupements.

Chaque bailleur social dispose de ressources et de contraintes qui lui sont propres, et définit librement sa stratégie de manière à exploiter au mieux ses atouts, pour l'usage encadré par la loi de ses ressources qui sont réservées à la gestion, au développement et à l'amélioration du logement social. Certains bailleurs peuvent à l'échelle de leur périmètre d'action, manquer de ressources, quand d'autres peuvent en disposer. Ainsi, en accompagnant par une meilleure circulation des ressources la réorganisation du secteur, par regroupements et rapprochements d'organismes, l'allocation des moyens sera optimisée.

La mesure consiste à simplifier les règles de prêts et d'avances encadrées par le code et lever les freins en la matière, en élargissant le nombre d'organismes pouvant prêter ou emprunter, et en diminuant le délai d'opposition du ministre.

L'**article 28** comporte des mesures de simplification applicables au secteur du logement social.

Les bailleurs sociaux se voient appliquer une stratification de règles qui peut ralentir et surenchérir les procédures. L'enjeu est de moderniser et

simplifier certaines règles applicables au secteur du logement social pour le rendre plus efficace, dans une perspective à la fois économique et social, et d'améliorer la lisibilité de certaines dispositions du code de la construction et de l'habitation.

À cet effet, le projet de loi dote les organismes de logement social de nouvelles compétences. Il prévoit notamment la possibilité de créer des filiales pour répondre à des besoins précis (ingénierie urbaine, services de gestion…). De plus, la capacité de souscrire ou d'acquérir la totalité des parts d'une société civile immobilière leur est également conférée. L'objet de cette mesure est de garantir que le patrimoine demeure ou devienne du logement social. Pour respecter le cadre européen, une séparation des comptes sera obligatoire à compter de l'exercice comptable de 2021.

De plus et pour rendre effective la modernisation d'un point de vue comptable, l'ensemble des offices publics de l'habitat devront passer en comptabilité privée à compter du 1er janvier 2021.

Cet article par ailleurs modifie le plan de vente de la convention d'utilité sociale (CUS), afin de simplifier le dispositif de consultation et d'autorisation en matière de ventes actuellement en vigueur. Afin de permettre la bonne mise en œuvre des mesures de restructuration, des dérogations à la conclusion des CUS pourront être octroyées à certains organismes.

Le présent article habilite également le gouvernement à prendre par voie d'ordonnances diverses mesures concernant l'applicabilité de la nouvelle politique des loyers aux baux en cours et la vente de logements par des organismes HLM avec un transfert différé de la propriété des parties communes de l'immeuble .

De plus, il permet temporairement la négociation des émoluments de notaires supérieurs à 60 000 € pour les regroupements d'organismes.

Enfin, elle permet la dérogation à certaines obligations relatives à la maîtrise d'ouvrage publique et à l'obligation de recourir au concours d'architecture pour les organismes de logement social.

L'**article 29** porte sur la vente des logements sociaux. La politique de vente de ces logements devenant un élément important du plan stratégique de patrimoine des bailleurs sociaux, il est nécessaire de moderniser les modalités de la vente de logements locatifs sociaux.

Il est ainsi prévu que la convention d'utilité sociale contiendra un plan de vente qui listera les logements que le bailleur souhaite aliéner, après avis de la commune d'implantation, pendant la durée de la convention. La signature de la convention par le préfet vaudra autorisation pour la durée de la convention.

Pendant la durée de la convention, le bailleur pourra soumettre de nouvelles demandes d'autorisation au préfet, qui consultera la commune.

La vente entre organismes ne nécessite plus d'autorisation préfectorale, sauf lorsqu'elle entraîne une diminution excessive du parc du bailleur (plus de 30 %) qui doit alors présenter ses perspectives.

La vente se fera, au prix fixé par le bailleur, et non plus au prix estimé par le service des domaines soumis à un avis de la commune.

La liste des bénéficiaires potentiels des ventes est organisée par ordre de priorité :

– pour les logements occupés : l'occupant ou, pour les logements ayant bénéficié d'un prêt locatif social (PLS) de plus de 15 ans, toute personne morale qui devra maintenir le locataire dans ses droits ;

– pour les logements vacants ;

– aux personnes physiques respectant les plafonds de ressources applicables à l'accession sociale à la propriété, parmi lesquelles seront prioritaires les locataires du parc social du département et les gardiens d'immeubles ;

– les collectivités locales ;

– à toute autre personne physique ;

– pour les PLS de plus de 15 ans, à toute personne morale de droit privé.

La vente en bloc, c'est-à-dire par lot de plusieurs logements est autorisée à des personnes morales, la possibilité pour les personnes physiques d'acquérir un logement social restant limitée à un logement.

La convention relative aux aides personnalisées au logement (APL) applicable au logement social vendu prend fin au moment de la vente, sauf lorsqu'il s'agit de PLS occupés vendus à une personne morale de droit privé.

Il est créé une nouvelle forme d'organisme d'HLM, la société de vente d'habitations à loyer modéré. Cette société peut être créée par des organismes HLM ou Action Logement. Elle aura pour seul objet l'achat de logements à des bailleurs désireux de vendre rapidement et la revente de ces logements. L'objet de cette société de ventes étant limitée, les logements concernés restent gérés par des bailleurs sociaux tant qu'ils n'ont pas été vendus. Une telle société peut présenter l'intérêt de développer une véritable expertise sur les stratégies de vente et de mettre en place des outils, notamment de communication, susceptibles de toucher un nombre plus grand d'acheteurs potentiels.

La possibilité pour les communes de préempter les logements sociaux des bailleurs est supprimée, afin de faciliter les ventes.

L'**article 30** comporte diverses mesures visant à améliorer les conditions de contrôle des organismes par l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS).

L'**article 31** ratifie l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction, qui a permis l'entrée en vigueur de la réforme d'ampleur d'Action Logement au 1er janvier 2017 et l'ordonnance n° 2017-52 du 19 janvier 2017 modifiant l'objet de l'association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) et de l'association foncière logement (AFL) et modifiant le code de la construction et de l'habitation et le code des juridictions financières, prises conformément à la loi n° 2016-719 du 1er juin 2016 qui habilitait le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation.

Des évolutions législatives complémentaires sont ajoutées pour simplifier et améliorer la lisibilité de l'organisation mise en place dans le cadre de la réforme.

L'**article 32** reporte d'un an et demie la date à laquelle les organismes d'habitations à loyer modéré doivent transmettre au préfet de département le projet de convention d'utilité sociale, les modifications issues de la loi de finances pour 2018 aux règles et aux sources de financement des bailleurs sociaux rendant caduques les hypothèses financières et patrimoniales retenues pour une mise en œuvre de la deuxième génération des CUS prévue au 1er janvier 2018.

L'**article 33** prolonge de six mois le délai de l'habilitation à une recodification des textes concernant les aides personnelles au logement prévue dans la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. La volonté du Gouvernement est de mettre en place une actualisation des bases ressources plus contemporaines pour les aides personnelles au logement. Cette réforme nécessitera la proposition d'évolutions législatives lors du projet de loi de finances 2019 sur la base d'un cadre législatif et réglementaire stable. La recodification en tiendra ensuite compte.

L'**article 34** permet de répondre au besoin des personnes en mobilité ayant besoin d'un logement sur une courte durée. Il permet aussi de mobiliser un parc de logements qui n'auraient pas été loués sans ce nouvel outil. En effet, de multiples freins, tant réglementaires que financiers rendent difficile l'accès au logement dans cette situation et peuvent conduire à renoncer à une formation, à un contrat d'apprentissage, à un stage ou tout autre motif nécessitant la mobilité des personnes.

Le projet de loi tend à améliorer l'accès au logement des personnes en créant « le bail mobilité » un cadre de location de logement meublé d'une durée réduite et souple, tout en offrant des garanties pour les bailleurs et les locataires dans ces seuls cas de mobilité : absence de dépôt de garantie, éligibilité au dispositif de garantie locative VISALE (*VISA pour le Logement et l'Emploi*) élargi, non reconduction.

Les articles 35 à 37 favorisent la mobilité dans le parc social et améliorent la transparence des attributions des logements sociaux. Un ré-examen périodique de la situation des locataires du parc social, au regard des conditions d'occupation de leurs logements, interviendra désormais, afin de parvenir à une meilleure utilisation du parc social et une meilleure satisfaction des besoins des locataires.

La commission d'attribution voit ses compétences élargies au-delà de la seule attribution du logement et devient commission d'attribution et d'examen de l'occupation des logements. Lorsqu'un dossier lui est transmis, dans le cadre de l'examen de l'occupation des logements, elle émet des préconisations en termes d'offres de relogement à faire au locataire. Ces avis sont communiqués au locataire.

Le système des attributions de logement social en France souffre d'un manque de transparence. Avec une demande de logement social (1 886 996 demandeurs fin 2015) très largement supérieure à l'offre annuelle (481 596 attributions de logement social la même année), il est

indispensable de rendre le processus d'attribution plus lisible et plus objectif. La cotation de la demande, qui consiste à organiser la file d'attente des demandeurs en leur attribuant des points en fonction de leur situation, est un outil aujourd'hui trop peu utilisé. Il permet pourtant d'objectiver la situation de chaque demandeur au regard des autres demandeurs, sans pour autant créer d'automaticité des attributions, qui restent du ressort des commissions d'attributions.

Les territoires déjà concernés par la réforme des attributions (établissements publics de coopération intercommunale tenus de se doter d'un plan local de l'habitat ou compétents en matière d'habitat et ayant au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville, établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, commune de Paris et métropole de Lyon) seront tenus de mettre en place un dispositif de cotation qui sera porté à la connaissance du public.

Les modalités de cette cotation, c'est-à-dire les critères retenus et leur pondération, seront à définir par les acteurs du plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs (collectivités, bailleurs, réservataires).

La procédure d'attribution des logements sociaux en quartier prioritaire de la politique de la ville est simplifiée en supprimant l'examen du dossier par deux commissions au profit d'un examen par la commission de coordination de la convention intercommunale d'attribution qui voit son rôle renforcé.

L'**article 38** permet de fluidifier la gestion des attributions de logement social et d'atteindre une meilleure adéquation entre les publics et les logements grâce à une gestion en flux annuel des contingents des différents réservataires, portant sur un nombre d'attributions et non sur une détermination physique des logements Il sera ainsi mis fin au cloisonnement induit par le système de réservation actuel qui découpe le parc social en logements désignés par réservataire.

L'**article 39** favorise la mixité intergénérationnelle tout en développant une offre de logement pour les jeunes âgés de moins de trente ans. Il s'agit de permettre aux locataires sous-louant une partie de leur logement à une personne de moins de trente ans de percevoir une aide personnelle au logement et aux personnes de moins de trente ans sous-louant une partie de logement, de percevoir une aide personnelle au logement.

Les **articles 40 à 42** améliorent la prévention des expulsions locatives, y compris dans le parc social. Tout d'abord, la procédure de surendettement et la procédure d'expulsion locative sont mieux coordonnées pour permettre de maintenir dans leur logement les locataires de bonne foi ayant repris le paiement de leur loyer et s'acquittant du remboursement de leur dette locative. Le bailleur est aussi sécurisé avec le paiement régulier de son loyer, de ses charges et le remboursement de sa dette locative légalement exigible, ainsi que la possibilité dans le cas contraire de faire exécuter immédiatement l'expulsion qui aura été prononcée.

La prévention des expulsions locatives est améliorée en précisant les informations à transmettre à la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives afin de permettre un traitement plus efficient et plus rapide.

Dans le parc social, l'objectif est de permettre aux ménages qui ont fait l'objet d'un effacement de dette de conclure un protocole de cohésion sociale avec le bailleur social, ce qui permet de maintenir le locataire de bonne foi dans le logement et d'éviter l'expulsion locative.

L'**article 43** renforce les moyens de pilotage et d'organisation du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement destiné aux personnes sans-domicile ou éprouvant des difficultés à se loger. Afin de mener une politique efficace du « Logement d'abord », plaçant l'enjeu de l'accès au logement au centre des préoccupations et des efforts des acteurs locaux, le présent article crée de nouveaux outils permettant d'accompagner une transformation de l'offre existante, pour mieux répondre aux besoins des personnes et aux attentes sociales.

L'**article 44** est une mesure de simplification visant à supprimer l'obligation de délivrer l'autorisation qui est nécessaire lorsque des travaux sont réalisés dans un établissement recevant du public si les travaux ont pour objet de lui faire perdre cette qualité pour la totalité de l'immeuble. Ainsi, par exemple, un hôtel pourrait plus facilement être transformé en locaux d'habitation. Le dépôt d'une autorisation d'urbanisme est toujours nécessaire suivant la nature des travaux.

L'**article 45** développe l'habitat inclusif et pour cela ouvre la possibilité de colocation dans le parc social entre personnes handicapées adultes dans l'objectif de répondre aux besoins de celles qui, ayant une certaine autonomie, souhaitent pouvoir habiter un logement ordinaire, sans pour autant vivre seules.

Ces logements sont attribués à chaque colocataire ayant manifesté sa volonté de bénéficier de ce dispositif lors de la demande de logement social, dans les conditions ordinaires d'attribution des logements sociaux prévues à l'article L. 441-2. Le plafond de ressources applicable est celui du logement et s'apprécie dans le cadre de chaque contrat de location.

Chaque locataire d'un même logement signe avec le bailleur un contrat de location distinct.

Le nombre de colocataires d'un même logement ne peut être supérieur à cinq.

L'**article 46** étend, pour accompagner la réforme du secteur social prévue au titre II de la présente loi, de cinq à dix ans la durée pendant laquelle les logements sociaux vendus continuent à être comptabilisés parmi les logements sociaux prévus par le dispositif Solidarité et renouvellement urbains.

L'**article 47** simplifie le formalisme de l'acte de cautionnement tel que prévu par l'article 22-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 en supprimant la lourdeur de l' obligation actuelle du caractère manuscrit de la mention d'engagement par la caution, tout en préservant le contenu de cet engagement. La dématérialisation complète de la procédure de mise en location de logements sera donc possible, plus simple et plus rapide, favorisant l'accès au logement.

L'**article 48** favorise le développement des observatoires des loyers nécessaires pour une meilleure connaissance des marchés dans un souci de transparence et de fluidité et à permettre, pour ce faire, aux agences d'urbanisme d'être agréées observatoires des loyers. Il sera obligatoire de créer ces observatoires locaux des loyers (OLL) agréés par l'État dans les zones dites tendues, à savoir les zones d'assujettissement à la taxe sur les locaux vacants (TLV), sans que ce développement n'emporte nécessairement encadrement des loyers.

L'**article 49** permet la mise en œuvre du dispositif d'encadrement du niveau des loyers par arrêté préfectoral, sur les territoires compris dans les zones dans lesquels la tension locative est la plus forte, à titre expérimental et à la demande des établissements publics de coopération intercommunale ou collectivités compétents en matière d'habitat. L'article crée en outre une sanction spécifique pour les bailleurs ne respectant pas ce dispositif

expérimental d'encadrement des loyers : une amende administrative peut être prononcée par le préfet.

L'**article 50** supprime, dans des cas très spécifiques, l'adaptation des règles de la décence aux locaux des hôtels meublés et harmonise les règles de décence en cas de colocation à baux multiples.

L'**article 51** renforce les contrôles et les sanctions civiles en matière de locations de courte durée à des fins touristiques, à l'encontre des loueurs et des plateformes qui ne respectent pas les obligations qui existent déjà. L'objectif du Gouvernement est de limiter l'effet inflationniste sur les loyers de ce mode de location dans certaines villes touristiques et surtout l'effet de retrait du parc de logements disponibles des locaux loués à des fins touristiques, notamment quand il y a une « professionnalisation » de cette activité.

L'article a ainsi pour objet :

– l'introduction pour le loueur de l'obligation de transmettre à la commune, à sa demande, le décompte du nombre de nuitées ayant fait l'objet d'une location durant l'année en cours ;

– le renforcement d'amendes civiles qui selon les infractions pourront être portées jusqu'à 5 000 ou10 000 € pour les loueurs qui ne respecteraient pas leurs obligations ;

– l'instauration d'amendes civiles nouvelles qui selon les infractions pourront être portées jusqu'à 12 500 ou 50 000 € pour les plateformes qui jusque-là n'étaient pas sanctionnées.

Un plafond légal de cent vingt jours de location de la résidence principale à des fins touristiques dans les communes mettant en œuvre la procédure de changement d'usage des locaux d'habitation est fixé.

L'**article 52** a pour objet d'accélérer la production de logements intermédiaires en prévoyant que les établissements de coopération intercommunale situés dans les zones tendues, devront définir des objectifs pour une offre de logements de cette typologie dans leur document de programmation. Cette mesure permettra de promouvoir le développement de ce produit, créant, dans les territoires à enjeux, de manière plus systématique, une offre supplémentaire entre le parc social et le parc privé, favorisant la fluidité des parcours résidentiels.

L'**article 53** a pour objet de conférer au conseil national de la transaction et de la gestion immobilières (CNTGI) l'unique rôle d'une commission administrative consultative, sans que cette instance n'ait à jouer le rôle d'une commission de contrôle.

L'**article 54** crée un contrat intégrateur unique, l'opération de requalification des territoires (ORT), qui puisse répondre aux différents enjeux de développement locaux (mobilité, services, habitat, développement économique, etc.) en matière de revitalisation des centres des villes moyennes. Ce contrat constitue le support d'un large plan lancé en faveur des villes moyennes, qui souffrent pour certaines d'une forte vacance commerciale et d'une inadaptation de l'offre de logement. Il s'agit de modifier le dispositif de l'opération de requalification de quartiers anciens dégradés (ORQAD) afin d'en faire un outil contractuel ensemblier et généraliste permettant à tous les financeurs potentiels d'y adhérer. Pour l'élaboration de l'ORT et l'accompagnement de l'exécution des contrats, les collectivités peuvent s'appuyer sur l'ingénierie de l'État et de ses établissements publics ainsi que les ressources d'ingénierie territoriale et urbaine existantes notamment, les agences d'urbanisme, les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, les parcs naturels régionaux, les établissements publics fonciers locaux, les sociétés publiques locales et les sociétés d'économie mixte, ou encore recourir au mécénat de compétences.

Afin de garantir une cohérence opérationnelle entre intercommunalité et communes du centre et de la périphérie en matière d'urbanisme commercial, le contrat impose la signature des communes et de l'intercommunalité ; en contrepartie, des dérogations en matière d'urbanisme commercial seront possibles dans le périmètre des ORT. Les commerces qui souhaiteraient s'implanter en centre-ville (périmètre défini dans une annexe de la convention) ne seront ainsi pas soumis à autorisation d'exploitation commerciale. En parallèle, après avis des collectivités de l'ORT, une pause dans l'implantation des commerces en périphérie est rendue possible. Le préfet peut suspendre, l'enregistrement et l'examen d'une demande d'autorisation commerciale en dehors des secteurs d'intervention de l'ORT. Il sera ainsi possible de favoriser un développement commercial harmonieux et maîtrisé au sein du périmètre de l'ORT.

L'**article 55** adapte l'obligation de travaux d'économie d'énergie dans le secteur des bâtiments tertiaires, résultant de l'article L. 111-10-3 du code de la construction et de l'habitation tel qu'issu de la loi n° 2010-788 du

12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle II » et de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte, qui est venue renforcer cette obligation de travaux et fixer un objectif à l'horizon 2050 d'une réduction de 60 % de la consommation d'énergie.

Il est proposé de fixer la première échéance à l'horizon 2030 tout en maintenant l'ambition globale de réduction de 40 % d'économie d'énergie.

Par ailleurs, la rédaction de l'article L. 111-10-3 ne permet pas d'adapter les exigences à la typologie de bâtiment tertiaire, notamment leur taille - l'obligation s'appliquant donc a minima à tout le secteur tertiaire - ou encore d'introduire des dispositions dérogatoires ou de modulation.

Il est proposé d'acter le principe d'un objectif de modulation voire de dispense selon la taille du bâtiment : un immeuble de bureau disposant de plus de moyens qu'un petit commerce de proximité. Ce seuil de surface permettrait de préserver les petites structures, notamment les PME, et de ne pas leur imposer des dispositions qui ne sont pas proportionnées au vu de leur situation économique.

L'**article 56** renforce la pression financière contre les marchands de sommeil par l'institution d'une présomption de revenus issus de la mise à disposition de logements indignes, comme en matière de trafic de drogue ou de contrefaçon par exemple. Cette présomption peut permettre une action forte de l'administration fiscale puisqu'y sont associées une amende élevée et une inversion de la charge de la preuve au profit de l'administration.

L'**article 57** élargit et systématise le dispositif de l'astreinte administrative en matière de lutte contre l'habitat indigne créée par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. L'objectif de cette astreinte administrative est d'accentuer la pression sur les propriétaires indélicats afin qu'ils réalisent les mesures prescrites, dans le cadre des arrêtés de police spéciale prévues dans le code de la construction et de l'habitation et dans le code de la santé publique, pour supprimer le risque pour la santé et la sécurité des occupants des logements concernés.

Il s'agit tout d'abord d'étendre le dispositif de l'astreinte à l'ensemble des procédures de police spéciale de lutte contre l'habitat indigne (hors urgence), ainsi qu'à la lutte contre le saturnisme, alors qu'il était prévu jusqu'à présent uniquement pour les procédures avec prescriptions de travaux.

En outre, l'astreinte administrative sera désormais due automatiquement par le propriétaire indélicat en cas de non-respect des prescriptions d'un arrêté dans les délais fixés.

Enfin, l'article prévoit que le montant des astreintes prononcées dans le cadre des polices spéciales de l'insalubrité relevant de la compétence du préfet est versé au budget de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) où est implanté l'immeuble ou le local visé si cet EPCI est compétent en matière d'habitat et si son président a bénéficié du transfert des polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne de la part des maires. L'objectif est d'inciter les EPCI à développer le repérage des situations d'habitat indigne et à mettre en œuvre les différentes procédures de police.

L'**article 58** habilite le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnances, des mesures pour améliorer et renforcer la lutte contre l'habitat indigne et favoriser le regroupement des compétences et procédures entre les mains d'un acteur unique, afin de rendre l'action publique plus efficiente en la matière.

Il s'agit plus précisément d'harmoniser et simplifier les polices administratives spéciales mentionnées dans le code de la santé publique et le code de la construction et de l'habitation, de mieux les articuler entre elles ainsi qu'avec les pouvoirs de police générale du maire pour traiter plus efficacement l'urgence en matière d'habitat insalubre ou dangereux. .

L'**article 59** améliore les outils de traitement des copropriétés dégradées.

Une des principales difficultés opérationnelles rencontrées dans le traitement de ces copropriétés est le traitement des occupants dont la santé et la sécurité sont souvent très menacées dans ces immeubles délabrés en copropriété. De surcroît, comme il s'agit souvent de ménages très pauvres exploités par des propriétaires indélicats, les situations de sur-occupation sont assez fréquentes. Avant même de traiter le bâti, il faut donc reloger rapidement ces occupants dans des logements sûrs. Les mesures présentées au 1° du I et au 3° du I ont pour but de faciliter ces opérations de relogement en veillant à la prise en compte des ménages des quartiers en opération de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD) dans l'objectif de 25 % d'attributions de logements hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et en permettant au maire et au président de l'intercommunalité de faire usage de leur pouvoir de désignation lorsqu'ils lancent une ORCOD, faculté actuellement ouverte uniquement

dans les ORCOD d'intérêt national (ORCOD-IN) et qui permet d'attribuer plus rapidement un logement social du contingent de la commune ou de l'EPCI. Après quelques années de mise en œuvre des ORCOD-IN, il s'avère que plusieurs sites dont le niveau de difficultés est très élevé et qui auraient besoin de ce dispositif ne satisfont pas l'un des critères de l'article L. 711-2 du code de la construction et de l'habitation qui conditionnent la mise en place d'une ORCOD-IN, à savoir l'existence d'une ou plusieurs copropriétés en plan de sauvegarde. Compte tenu des autres critères prévus par l'article L. 741-2 du même code (des enjeux majeurs en matière d'habitat dégradé, une complexité de traitement particulière et de lourds investissements à consentir) qui suffisent à encadrer ce dispositif, il convient de supprimer cette condition pour accélérer le traitement des copropriétés les plus en difficulté.

La procédure de carence prévue à l'article L. 615-6 du même code qui permet, après une expertise diligentée par le tribunal de grande instance, de faire constater par ce même tribunal de grande instance l'incapacité d'un syndicat de copropriétaires à pourvoir à la conservation de l'immeuble et qui permet, sur ce fondement, d'engager une procédure d'expropriation à l'encontre des différents copropriétaires constituant le syndicat des copropriétaires, est sécurisée.

Les opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national concernent un ensemble d'immeubles dont le niveau de dégradation peut être plus ou moins avancé. Suite à l'arrêté de déclaration d'utilité publique, les délais sont encore longs avant l'obtention de l'ordonnance d'expropriation qui entraîne le transfert de propriété et de jouissance. Durant cette période, qui peut largement couvrir une année, les problèmes de gestion et de sécurité s'amplifient ce qui rend les conditions de vie très détériorées. La mesure proposée au II vise à permettre d'engager au plus vite le relogement des occupants des immeubles voués à la démolition en autorisant la prise de possession immédiate du ou des immeubles dégradés par le bénéficiaire de la déclaration d'utilité publique. Compte tenu du caractère exorbitant de cette autorisation, elle serait obtenue par décret pris sur l'avis conforme du Conseil d'État, et assortie de deux conditions : l'existence de risques sérieux pour la sécurité des occupants rendant nécessaire la prise de possession anticipée, et d'un projet de plan de relogement des occupants.

L'**article 60** a pour objet de remédier au constat d'un relatif vieillissement de la loi du 10 juillet 1965 précitée, qui induit certaines rigidités et peut retarder notamment la nécessaire rénovation énergétique

des bâtiments. Cet article autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnance, d'une part, pour codifier le droit de la copropriété afin de proposer un texte plus simple, clair et accessible, garant de la sécurité juridique, d'autre part, pour revoir les règles de gouvernance des copropriétés, en les adaptant en fonction de la destination et de la taille de la copropriété afin d'améliorer leur gestion.

Le développement du bail numérique participe de la modernisation des relations entre le bailleur et le locataire et de la sécurisation du contrat. Le Gouvernement encourage la numérisation des relations entre les propriétaires et les locataires.

L'**article 61** autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi pour créer un régime d'agrément qui permettra de sécuriser, promouvoir et accompagner l'usage du numérique dans l'établissement des contrats de location et d'améliorer le recueil des données relatives aux contrats de location du parc locatif privé pour une plus grande transparence.

L'**article 62** simplifie les procédures administratives pour tenir les objectifs ambitieux de couverture numérique du territoire en :

– supprimant le délai minimum de deux mois imposé aux opérateurs pour les demandes d'autorisations d'urbanisme après avoir déposé le dossier d'information auprès du maire ;

– réduisant de deux mois à un mois le délai minimum imposé aux opérateurs avant de débuter les travaux lors de modifications substantielles d'installations radioélectriques, après avoir déposé le dossier d'information auprès du maire.

L'**article 63** simplifie les modalités de mise en œuvre des servitudes instituées en vue de permettre l'installation, l'exploitation et l'entretien de réseau notamment sur et au-dessus des propriétés privées, afin notamment de permettre aux opérateurs de déployer plus facilement et plus rapidement des câbles optiques aériens.

L'**article 64** instaure une nouvelle sanction pécuniaire susceptible d'être prononcée par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes à l'encontre d'un opérateur ayant en charge l'établissement de lignes de communications à très haut débit en fibre optique, dans l'hypothèse où il ne se serait pas conformé à ses engagements de déploiement.

L'**article 65** sécurise la diffusion par voie hertzienne des données horaires du temps légal français, par évolution des statuts l'Agence nationale des fréquences (ANFR) et capacité pour elle de se substituer dans la gestion des marchés et conventions conclus par l'État pour assurer la continuité de la diffusion du signal horaire par voie hertzienne.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de la cohésion des territoires,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décrète :

Le présent projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre de la cohésion des territoires, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 4 avril 2018.

Signé : Édouard PHILIPPE

Par le Premier ministre :
Le ministre de la cohésion des territoires
Signé : Jacques MÉZARD

TITRE IER

CONSTRUIRE PLUS, MIEUX ET MOINS CHER

CHAPITRE IER

Dynamiser les opérations d'aménagement pour produire plus de foncier constructible

Article 1er

① Il est rétabli, dans le titre Ier du livre III du code de l'urbanisme, un chapitre II comportant les dispositions suivantes :

② *« CHAPITRE II*

③ ***« Projet partenarial d'aménagement et grande opération d'urbanisme***

④ *« Section 1*

⑤ ***« Projet partenarial d'aménagement***

⑥ « *Art. L. 312-1.* – Afin de favoriser la réalisation d'opérations d'aménagement, un contrat de projet partenarial d'aménagement peut être conclu entre l'État et un ou plusieurs établissements ou collectivités suivants :

⑦ « – un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

⑧ « – un établissement public territorial au sens de l'article L. 5219-2 du code général des collectivités territoriales ;

⑨ « – la collectivité « la Ville de Paris » créée à compter du 1er janvier 2019 par l'article L. 2512-1 du code général des collectivités territoriales ou avant cette date, la commune de Paris ;

⑩ « – la métropole de Lyon.

⑪ « *Art. L. 312-2.* – Les communes concernées sont associées à l'élaboration du contrat de projet partenarial d'aménagement. Elles peuvent en être signataires.

⑫ « Les autres collectivités territoriales peuvent, à leur demande, être signataires de ce contrat, de même que les établissements publics intéressés.

⑬ « Sur proposition d'un ou plusieurs des établissements publics ou collectivités signataires, le projet partenarial d'aménagement peut également être signé par toute société publique locale ainsi que par tout acteur privé s'ils sont implantés sur le territoire et susceptibles de prendre part à la réalisation des opérations favorisées par le contrat dans des conditions ne pouvant les mettre en situation de conflit d'intérêt.

⑭ *« Section 2*

⑮ ***« Grande opération d'urbanisme***

⑯ *« Art. L. 312-3.* – Une opération d'aménagement peut être qualifiée de grande opération d'urbanisme lorsqu'elle est prévue par un contrat de projet partenarial d'aménagement et que, en raison de ses dimensions ou de ses caractéristiques, sa réalisation requiert un engagement conjoint spécifique de l'État et de la collectivité ou l'établissement public cocontractant mentionné à l'article L. 312-1.

⑰ « *Art. L. 312-4.* – La qualification de grande opération d'urbanisme est décidée par délibération de l'organe délibérant de la collectivité ou l'établissement public cocontractant mentionné à l'article L. 312-1, après la consultation des communes dont le territoire est inclus en tout ou partie dans le périmètre de l'opération et avec l'accord du représentant de l'État dans le département.

⑱ « L'avis des communes est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois à compter de la saisine. En cas d'avis défavorable d'une des communes, la qualification de grande opération d'urbanisme ne peut être décidée que par arrêté du représentant de l'État dans le département.

⑲ « La décision fixe la durée de la grande opération d'urbanisme. Le cas échéant, cette durée peut être prolongée par un acte pris selon la procédure prévue aux alinéas précédents.

⑳ *« Art. L. 312-5.* – À l'intérieur du périmètre d'une grande opération d'urbanisme :

㉑ « 1° Le président de la collectivité territoriale ou de l'établissement public cocontractant mentionné à l'article L. 312-1 à l'initiative de la

grande opération d'urbanisme est compétent pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable, dans les conditions prévues à l'article L. 422-3-1 ;

㉒ « 2° Il peut être dérogé aux règles applicables aux projets dans les conditions prévues au II de l'article 88 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine ;

㉓ « 3° La création et la réalisation des opérations d'aménagement est réputée d'intérêt communautaire au sens des articles L. 5214-16, L. 5215-20 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales ou d'intérêt métropolitain au sens de l'article L. 5217-2 du même code.

㉔ « *Art. L. 312-6.* – L'acte décidant la qualification de grande opération d'urbanisme peut délimiter sur tout ou partie du périmètre de celle-ci une zone d'aménagement différé au sens du chapitre II du titre Ier du livre II du présent code. Dans ce cas, cet acte désigne le titulaire du droit de préemption afférent.

㉕ « Par dérogation au premier alinéa de l'article L. 212-2, le droit de préemption prévu en application du précédent alinéa peut être exercé pendant une période de dix ans renouvelable une fois.

㉖ « *Art. L. 312-7.* – Dans une grande opération d'urbanisme, une commune peut confier la réalisation d'équipements publics relevant de sa compétence à l'établissement public de coopération intercommunale ou la collectivité à l'initiative de l'opération. Cet établissement ou cette collectivité assure alors la maîtrise d'ouvrage de ces équipements ainsi que la réalisation des études que leur construction nécessite et de toutes missions nécessaires à l'exécution des travaux.

㉗ « *Art. L. 312-8.* – Lorsqu'une grande opération d'urbanisme requiert la construction ou l'adaptation d'un équipement public relevant de la compétence d'une commune, l'établissement public de coopération intercommunale ou la collectivité à l'initiative de l'opération peut construire et gérer cet équipement en lieu et place de la commune dès lors que celle-ci s'y refuse, après accord du représentant de l'État dans le département.

㉘ « L'équipement est remis à la collectivité compétente lorsqu'il est livré ou, au plus tard, à l'expiration de la grande opération d'urbanisme.

㉙ « Le présent article est applicable pendant la durée de la grande opération d'urbanisme. »

Article 2

① La section 3 du chapitre II du titre préliminaire du livre Ier du code de l'urbanisme est remplacée par les dispositions suivantes :

② *« Section 3*

③ ***« Opérations d'intérêt national***

④ *« Art. L. 102-12.* – Une opération d'aménagement qui répond à des enjeux d'une importance telle qu'elle nécessite une mobilisation de la collectivité nationale et à laquelle l'État décide par conséquent de consacrer des moyens particuliers peut être qualifiée d'opération d'intérêt national par un décret en Conseil d'État qui l'inscrit sur la liste des opérations auxquelles cette qualité est reconnue.

⑤ « L'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière d'opérations d'aménagement ou la métropole de Lyon ainsi que les communes dont le territoire est inclus pour tout ou partie dans le périmètre de l'opération sont consultés sur le projet d'opération d'intérêt national. L'avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois à compter de la saisine.

⑥ « *Art. L. 102-13.* – À l'intérieur des périmètres des opérations d'intérêt national :

⑦ « 1° Par dérogation aux dispositions de l'article L. 111-3, les constructions et installations nécessaires à la réalisation de l'opération nationale peuvent être autorisées en dehors des parties urbanisées de la commune, après consultation de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers si ces constructions et installations nouvelles ont pour conséquence une réduction des surfaces situées dans les espaces autres qu'urbanisés et sur lesquelles est exercée une activité agricole ou qui sont à vocation agricole ;

⑧ « 2° Les droits de préemption et de priorité prévus respectivement aux articles L. 213-1 et L. 240-1 ne peuvent être exercés ;

⑨ « 3° Le représentant de l'État dans le département est compétent pour la création des zones d'aménagement concerté situées en tout ou partie à

l'intérieur du périmètre de l'opération d'intérêt national, dans les conditions prévues par le troisième alinéa de l'article L. 311-1 ;

⑩ « 4° Les associations foncières urbaines sont créées dans les conditions prévues à l'article L. 322-3-2 ;

⑪ « 5° L'autorité administrative de l'État est compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable, s'il y lieu dans les conditions prévues par le dernier alinéa de l'article L. 422-2 et sous réserve de l'article L. 102-14 ;

⑫ « 6° Lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement, le sursis à statuer peut être prononcé dans les conditions définies à l'article L. 424-1, dès lors que la mise à l'étude du projet d'aménagement a été prise en considération par le représentant de l'État dans le département et que les terrains affectés par ce projet ont été délimités.

⑬ « La décision de prise en considération cesse de produire effet si, dans un délai de dix ans à compter de son entrée en vigueur, la réalisation de l'opération d'aménagement n'a pas été engagée ;

⑭ « 7° Il peut être dérogé aux règles applicables aux projets dans les conditions prévues au II de l'article 88 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

⑮ « *Art. L. 102-14.* – Par dérogation au 5° de l'article L. 102-13, la compétence pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable peut s'exercer dans les conditions prévues à l'article L. 422-1 dans des secteurs particuliers et pour une période déterminée, lorsque le stade de réalisation de l'aménagement ou la zone concernée ne justifient pas l'intervention de l'État.

⑯ « Cette possibilité est ouverte par le décret en Conseil d'État conférant la qualité d'opération d'intérêt national prévu à l'article L. 102-12 ou, pour les opérations d'intérêt national existantes à la date de publication de la loi n° du , par un décret en Conseil d'État ayant pour objet de l'y instituer.

⑰ « Les secteurs sont délimités, pendant la durée de l'opération d'intérêt national, par un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme qui fixe la période pendant laquelle cette dérogation est applicable.

⑱ « *Art. L. 102-15.* – Le décret en Conseil d'État conférant la qualité d'opération d'intérêt national prévu à l'article L. 102-12 peut délimiter une zone d'aménagement différé au sens du chapitre II du titre Ier du livre II du présent code, sur tout ou partie du périmètre de l'opération d'intérêt national. Dans ce cas, il désigne le titulaire du droit de préemption afférent.

⑲ « Par dérogation au premier alinéa de l'article L. 212-2, le droit de préemption prévu en application du précédent alinéa peut être exercé pendant une période de dix ans renouvelable une fois par décret. »

Article 3

① I. – À l'article L. 132-7 du code de l'urbanisme, après les mots : « programme local de l'habitat », sont insérés les mots : « , les opérateurs des grandes opérations d'urbanisme et des opérations d'intérêt national, » ;

② II. – L'article L. 300-6-1 du même code est ainsi modifié :

③ 1° Les I et I *bis* sont remplacés par un I ainsi rédigé :

④ « I. – La mise en compatibilité du schéma directeur de la région d'Île-de-France, du plan d'aménagement et de développement durable de Corse, d'un schéma d'aménagement régional, d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu peut être réalisée dans le cadre de la procédure intégrée définie au présent article lorsqu'elle est rendue nécessaire par :

⑤ « 1° La réalisation dans une unité urbaine d'une opération d'aménagement ou d'une construction comportant principalement des logements et présentant un caractère d'intérêt général ;

⑥ « 2° La réalisation d'un projet immobilier de création ou d'extension de locaux d'activités économiques, présentant un caractère d'intérêt général en raison de son intérêt majeur pour l'activité économique locale ou nationale et au regard de l'objectif de développement durable ;

⑦ « 3° La réalisation d'une grande opération d'urbanisme au sens de l'article L. 312-3 présentant un caractère d'intérêt général. » ;

⑧ 2° Au II, III, IV et VI, les mots : « pour le logement ou de la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise » sont supprimés ;

⑨ 3° Au troisième alinéa du III, les mots : « ou au I *bis »* et au premier alinéa du IV, les mots : « et au I *bis* » sont supprimés.

⑩ III. – Le chapitre Ier du titre II du livre III du même code est ainsi modifié :

⑪ 1° Les articles L. 321-18 à L. 321-20 sont abrogés ;

⑫ 2° L'article L. 321-23 est ainsi modifié :

⑬ *a)* Il est inséré un : « I » au début du premier alinéa ;

⑭ *b)* L'article est complété par les dispositions suivantes :

⑮ « II. – Dans le cadre d'une opération d'intérêt national au sens de l'article L. 102-12 ou d'une grande opération d'urbanisme au sens de l'article L. 312-2, les établissements publics d'aménagement peuvent, en dehors du périmètre de compétence défini dans leurs statuts :

⑯ « 1° Réaliser et faire réaliser, pour le compte de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements ou d'un autre établissement public, des opérations d'aménagement et les acquisitions foncières et immobilières nécessaires à ces opérations lorsqu'ils sont titulaires d'une concession d'aménagement passée sur le fondement des dispositions de la section 4 du chapitre II du titre Ier de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession ou des dispositions de la section 4 du chapitre II du titre Ier de la première partie de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ;

⑰ « 2° Créer des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national telles que définies à l'article L. 327-1 ou des sociétés d'économie mixte d'aménagement à opération unique telles que définies à l'article L. 32-10-1 et acquérir ou céder des participations dans ces sociétés.

⑱ « Le ministre chargé de l'urbanisme et le ministre chargé du budget, après avis du ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, compétents en matière de plan local d'urbanisme ou de schéma de cohérence territoriale, et du ou des conseils municipaux de la ou des communes non membres de ces établissements concernés, autorisent par arrêté conjoint l'établissement à procéder à cette intervention hors périmètre. L'avis du ou des établissements publics de coopération

intercommunale et de la ou des communes est réputé favorable à l'expiration d'un délai de deux mois.

⑲ « III. – Les établissements publics d'aménagement peuvent, en dehors du périmètre de compétence défini dans leurs statuts, conduire les études préalables à la formation des contrats prévus par l'article L. 312-1 et réaliser des missions de conseil et d'expertise entrant dans le cadre de leurs compétences. » ;

⑳ 3° L'article L. 321-29 est ainsi modifié :

㉑ *a)* Il est inséré un : « I » au début du premier alinéa ;

㉒ *b)* L'article est complété par les dispositions suivantes :

㉓ « II. – Dans le cadre d'une opération d'intérêt national au sens de l'article L. 102-12 ou d'une grande opération d'urbanisme au sens de l'article L. 312-3, Grand Paris Aménagement peut, en dehors du territoire de la région d'Ile-de-France :

㉔ « 1° Réaliser et faire réaliser, pour le compte de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements ou d'un autre établissement public, des opérations d'aménagement et les acquisitions foncières et immobilières nécessaires à ces opérations lorsqu'il est titulaire d'une concession d'aménagement passée sur le fondement des dispositions de la section 4 du chapitre II du titre Ier de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession ou des dispositions de la section 4 du chapitre II du titre Ier de la première partie de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ;

㉕ « 2° Créer des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national telles que définies à l'article L. 327-1 ou des sociétés d'économie mixte d'aménagement à opération unique telles que définies à l'article L. 32-10-1 et acquérir ou céder des participations dans ces sociétés.

㉖ « Le ministre chargé de l'urbanisme et le ministre chargé du budget, après avis du ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, compétents en matière de plan local d'urbanisme ou de schéma de cohérence territoriale, et du ou des conseils municipaux de la ou des communes non membres de ces établissements concernés, autorisent par arrêté conjoint l'établissement à procéder à cette intervention hors périmètre. L'avis du ou des établissements publics de coopération

intercommunale et de la ou des communes est réputé favorable à l'expiration d'un délai de deux mois.

㉗ « III. – Grand Paris Aménagement peut, en dehors de son périmètre de compétence défini dans ses statuts, conduire les études préalables à la formation des contrats par l'article L. 312-1. »

㉘ IV. – Le livre IV du même code est ainsi modifié :

㉙ 1° Le quatrième alinéa de l'article L. 422-2 est complété par les mots : « , sauf dans des secteurs délimités en application de l'article L. 102-14 » ;

㉚ 2° Après l'article L. 422-3, il est inséré un article L. 422-3-1 ainsi rédigé :

㉛ « *Art. L. 422-3-1.* – Par exception aux dispositions de l'article L. 422-1, le président de la collectivité territoriale ou de l'établissement public cocontractant mentionné à l'article L. 312-1 à l'initiative de la grande opération d'urbanisme est compétent pour délivrer le permis de construire d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme au sens de l'article L. 312-3. »

㉜ V. – Il est inséré avant le pénultième alinéa de l'article 1er de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée un alinéa ainsi rédigé :

㉝ « – aux ouvrages d'infrastructure situés dans le périmètre d'une opération d'intérêt national au sens de l'article L. 102-12 du code de l'urbanisme ou d'une grande opération d'urbanisme au sens de l'article L. 312-3 du même code ; ».

Article 4

① I. – Au troisième alinéa de l'article L. 123-2 du code de l'environnement, les mots : « création d'une » sont supprimés.

② II. – Après le vingt-neuvième alinéa de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

③ « 29° D'ouvrir et d'organiser la participation du public par voie électronique prévue au I de l'article L. 123-19 du code de l'environnement. »

Article 5

① I. – L'article L. 311-4 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

② « La participation aux coûts d'équipement de la zone peut être versée directement à l'aménageur ou à la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone, si la convention conclue avec le constructeur le prévoit. »

③ II. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi tendant à accélérer l'aménagement et l'équipement des zones d'aménagement concerté et à simplifier et à améliorer les procédures applicables à ces zones, sans porter atteinte aux principes fondamentaux et aux objectifs généraux fixés par le code de l'environnement :

④ 1° En adaptant la procédure actuelle prévue au code de l'urbanisme, notamment pour tenir compte de l'élaboration progressive et itérative du projet d'aménagement ;

⑤ 2° En adaptant le champ et les modalités de la concertation prévue à l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme ;

⑥ 3° En prévoyant les modalités de la participation du public énumérées par l'article L. 123-1-A du code de l'environnement correspondant aux différentes phases de l'aménagement de la zone et des opérations qui la composent telles qu'elles résulteront du 1° et en considération de l'avancement du projet de zone d'aménagement concerté ainsi que des enjeux environnementaux associés ;

⑦ 4° En améliorant les dispositifs de financement des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier au sein de l'opération d'aménagement.

⑧ Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de la publication de l'ordonnance.

⑨ III. – Après le huitième alinéa de l'article 1er de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑩ « – aux ouvrages de bâtiment dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par le concessionnaire d'une opération d'aménagement mentionnée à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme ; ».

CHAPITRE II

Favoriser la libération du foncier

Article 6

① I. – L'article L. 3211-6 du code général de la propriété des personnes publiques est complété par un alinéa ainsi rédigé :

② « Les immeubles bâtis et non bâtis qui font partie du domaine privé de l'État peuvent être cédés pour contribuer à la mise en œuvre des opérations d'aménagement définies à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme dont la réalisation est prévue par un projet partenarial d'aménagement mentionné à l'article L. 312-1 du même code. Ces terrains sont cédés à l'amiable à la collectivité ou à l'établissement public cocontractant mentionné à l'article L.312-1 à l'initiative de l'opération ou à l'opérateur désigné dans ce contrat. »

③ II. – L'article L. 3211-7 du même code est ainsi modifié :

④ 1° Le premier alinéa du I est ainsi modifié :

⑤ *a)* À la première phrase, le mot : « essentiellement » est remplacé par le mot : « majoritairement » ;

⑥ *b)* À la dernière phrase, après les mots : « prêts locatifs sociaux » sont insérés les mots : « , pour les logements faisant l'objet d'un contrat de bail réel solidaire » ;

⑦ 2° Au cinquième alinéa du V, les mots : « qui porte sur un périmètre de plus de cinq hectares, » sont supprimés et après les mots : « supérieure à cinq ans » sont insérés les mots : « , dont la première doit être réalisée dans un délai maximal de cinq ans, » ;

⑧ 3° Il est ajouté au VIII un alinéa ainsi rédigé :

⑨ « *c)* Les logements faisant l'objet d'un contrat de bail réel solidaire en application du chapitre V du titre V du livre II dudit code. »

Article 7

① I. – Le premier alinéa de l'article L. 3211-7-1 du code général de la propriété des personnes publiques est ainsi modifié :

② 1° Les mots : « d'actifs immobiliers d'une superficie» sont remplacés par les mots : « de terrains bâtis ou non bâtis d'une superficie cadastrale » ;

③ 2° Après le mot : « réalisation », sont insérés les mots : « de programmes ».

④ II. - L'article L. 342-2 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

⑤ 1° Aux *a* et *d* du 1° du I, ainsi qu'au *c* du 2° du même I, les mots : « au 4°» sont remplacés par les mots : « aux 4° et 8°» ;

⑥ 2° Le II est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑦ « 8° La société mentionnée au deuxième alinéa du I de l'article 141 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006. »

Article 8

① I. – Au huitième alinéa de l'article L. 443-11 du code de la construction et de l'habitation, les références : « L. 321-14 et L.326-1 » sont remplacées par les références : « L. 321-1, L. 321-14, L. 321-36-1 et L. 326-1 ».

② II. – A la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, après le mot : « mixte », sont insérés les mots : « agréée mentionnée à l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation ».

③ III. – Au troisième alinéa de l'article L. 211-1 du même code, il est ajouté une phrase ainsi rédigée : « Dans les parties actuellement urbanisées des communes couvertes par un plan d'occupation des sols devenu caduc en application de l'article L. 174-1, le droit de préemption prévu au deuxième alinéa de l'article L. 210-1 est maintenu. »

④ IV. – L'article L. 212-1 du même code est ainsi modifié :

⑤ 1° Le dernier alinéa est complété par les mots : « ou, si la zone est située sur le territoire de plusieurs départements, par arrêté conjoint des représentants de l'État dans les départements concernés. » ;

⑥ 2° Il est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

⑦ « Des zones d'aménagement différé peuvent également être créées par délibération motivée de l'organe délibérant d'un établissement public territorial créé en application de l'article L. 5219-2 du code général des collectivités territoriales, en dehors des périmètres fixés par le conseil de la métropole du Grand Paris pour la mise en œuvre des opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 5219-1 du même code, après avis des communes incluses dans le périmètre de la zone.

⑧ « En cas d'avis défavorable d'une de ces communes, la zone d'aménagement différé ne peut être créée que par arrêté du représentant de l'État dans le département ou, si la zone est située sur le territoire de plusieurs départements, par arrêté conjoint des représentants de l'État dans les départements concernés. »

⑨ V. – Au troisième alinéa de l'article L. 240-1 du même code, il est ajouté une phrase ainsi rédigée : « Leur organe délibérant peut déléguer l'exercice de ce droit, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. »

⑩ VI. – À l'article L. 321-4 du même code, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

⑪ « Ils peuvent agir dans le cadre des emplacements réservés prévus à l'article L. 151-41. Ils gèrent les procédures de délaissement prévues aux articles L. 230-1 à L. 230-6, à la demande des collectivités avec lesquelles ils ont conclu une convention en application du dernier alinéa de l'article L. 321-1. »

CHAPITRE III

Favoriser la transformation de bureaux en logements

Article 9

① L'article L. 152-6 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

② 1° Au deuxième alinéa, les mots : « dans un objectif de mixité sociale » sont supprimés ;

③ 2° Au 1°, à la première phrase du 2° et au 5°, avant le mot : « Déroger » sont insérés les mots : « Dans le respect d'un objectif de mixité sociale, » ;

④ 3° Au 3°, après le mot : « stationnement » sont ajoutés les mots : « et, dès lors que la commune ne fait pas l'objet d'un arrêté au titre de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, aux règles adoptées en application de l'article L. 151-15, » et après le mot : « limite » sont ajoutés les mots : « d'une majoration de 10 % ».

Article 10

① Le titre II du livre Ier du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

② 1° L'intitulé du chapitre II est remplacé par l'intitulé suivant : « Chapitre II : Immeubles de moyenne et de grande hauteur » ;

③ 2° Les articles L. 122-1 et L. 122-2 sont remplacés par les dispositions suivantes :

④ « *Art. L. 122-1.* – Les travaux qui conduisent à la création, l'aménagement ou la modification d'un immeuble de moyenne hauteur ou d'un immeuble de grande hauteur doivent être conformes aux règles de sécurité fixées, pour chacun de ces types d'immeubles, par décret en Conseil d'État.

⑤ « Les travaux qui conduisent à la création, l'aménagement, la modification ou le changement de destination d'un immeuble de moyenne hauteur ou d'un immeuble de grande hauteur ne peuvent être exécutés qu'après autorisation de l'autorité chargée de la police de la sécurité qui vérifie leur conformité aux règles prévues, pour le type d'immeubles concerné, par le décret en Conseil d'État mentionné au premier alinéa.

⑥ « Lorsque ces travaux sont soumis à permis de construire, celui-ci tient lieu de cette autorisation dès lors que sa délivrance a fait l'objet d'un accord de l'autorité chargée de la police de la sécurité. »

Article 11

① Le chapitre II du titre IV du livre VI du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

② 1° L'article L. 642-1 est ainsi modifié :

③ *a)* Au premier alinéa, les mots : « , pour une durée d'un an au moins et de six ans au plus, » sont supprimés et les mots : « conférant l'usage de ces locaux » sont remplacés par les mots : « en conférant l'usage » ;

④ *b)* Au deuxième alinéa, les mots : « visées à l'article L. 642-5 » sont remplacés par les mots : « mentionnées au premier alinéa de l'article L. 642-5 ou de les utiliser pour assurer l'hébergement d'urgence de personnes sans abri mentionnées à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles » ;

⑤ *c)* Au troisième alinéa, les mots : « de confort et d'habitabilité » sont remplacés par les mots : « requises en fonction de l'usage prévu pour les locaux » ;

⑥ *d)* Le quatrième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

⑦ « Lorsque les locaux sont réquisitionnés dans l'objectif d'assurer l'hébergement d'urgence des personnes sans abri, la durée de la réquisition ne peut excéder deux ans. Toutefois, lorsque l'importance des travaux mentionnés à l'alinéa précédent le justifie, elle peut être supérieure à deux ans, dans la limite de quatre ans.

⑧ « Dans les autres cas, la durée de la réquisition est comprise entre un an et six ans. Toutefois, lorsque l'importance des travaux mentionnés au troisième alinéa le justifie, elle peut être supérieure à six ans, dans la limite de douze ans. » ;

⑨ 2° L'article L. 642-3 est ainsi modifié :

⑩ *a)* Le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

⑪ « Lorsque la réquisition a pour objet d'assurer le logement de personnes mentionnées au premier alinéa de l'article L. 642-5, l'attributaire de la réquisition peut être : » ;

⑫ *b)* Il est complété par un alinéa ainsi rédigé *:*

⑬ « Lorsque la réquisition a pour objet d'assurer l'hébergement d'urgence de personnes sans abri, l'attributaire de la réquisition est un organisme conventionné par l'État pour assurer des missions d'hébergement d'urgence. » ;

⑭ 3° À l'article L. 642-4, les mots : « 2° à 5° » sont remplacés par les mots : « troisième à septième alinéas » ;

⑮ 4° L'article L. 642-5 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑯ « Les locaux peuvent également être occupés à des fins d'hébergement d'urgence dans les conditions prévues par le code de l'action sociale et des familles. » ;

⑰ 5° L'article L. 642-15 est ainsi modifié :

⑱ *a)* Au début du deuxième alinéa, sont ajoutés les mots : « Lorsque les locaux sont donnés à bail à un bénéficiaire mentionné au premier alinéa de l'article L. 642-5, » ;

⑲ *b)* Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑳ *«* Lorsque les locaux sont réquisitionnés aux fins d'hébergement d'urgence, cette indemnité est équivalente au loyer défini à l'article L. 642-23, déduction faite de l'amortissement du montant des travaux nécessaires et payés par l'attributaire pour satisfaire aux normes minimales requises. Lorsque le montant de l'amortissement des travaux est supérieur au loyer défini à l'article L. 642-23, aucune somme ne peut être perçue auprès du titulaire du droit d'usage. » ;

㉑ *c)* Au dernier alinéa, les mots : « de cet amortissement et du calcul des frais de gestion » sont remplacés par les mots : « de l'amortissement et du calcul des frais de gestion mentionnés aux deux alinéas précédents » ;

㉒ 6° L'intitulé de la section 4 est complété par les mots : « mentionné au premier alinéa de l'article L. 642-5 » ;

㉓ 7° À l'article L. 642-23, le mot : « habitable » est supprimé.

CHAPITRE IV

Simplifier et améliorer les procédures d'urbanisme

Article 12

① Le second alinéa de l'article L. 174-6 du code de l'urbanisme est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

② « Le plan d'occupation des sols est remis en vigueur pour une durée d'un an à compter de la date de cette annulation ou de cette déclaration d'illégalité. Il ne peut durant cette période faire l'objet d'aucune procédure d'évolution.

③ « À défaut de plan local d'urbanisme ou de carte communale exécutoire à l'issue de ce délai, le règlement national d'urbanisme s'applique sur le territoire communal. »

Article 13

① Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure de nature législative propre à limiter et simplifier les obligations de compatibilité et de prise en compte faites aux documents d'urbanisme :

② 1° En réduisant le nombre des documents opposables aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux documents d'urbanisme en tenant lieu, ainsi qu'aux cartes communales ;

③ 2° En prévoyant les conditions et modalités de cette opposabilité, notamment en supprimant le lien de prise en compte au profit de la seule compatibilité ;

④ 3° En prévoyant les modifications des dispositions du chapitre Ier du titre IV du livre Ier du code de l'urbanisme relatives au contenu du schéma de cohérence territoriale rendues nécessaires par les évolutions prévues aux 1° et 2° du présent article ;

⑤ 4° En prévoyant les mesures de coordination rendues nécessaires, par le 2° du présent article, pour l'adaptation du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires prévu à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales,

ainsi que les modalités d'application dans le temps de ces mesures à ce schéma.

⑥ Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 14

① Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de douze mois suivant la publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi visant à actualiser, clarifier, simplifier et compléter le régime juridique des schémas d'aménagement régional prévus par les articles L. 4433-7 et suivants du code général des collectivités territoriales :

② 1° En redéfinissant le plan de ces dispositions et en améliorant la rédaction afin de supprimer les difficultés d'intelligibilité du régime actuel ;

③ 2° En supprimant les dispositions obsolètes et en prenant en compte les trois types de collectivités concernées ;

④ 3° En modifiant le contenu du schéma d'aménagement régional et en redéfinissant ses effets, notamment en ce qu'il tient lieu de schéma de mise en valeur de la mer, de schéma régional de cohérence écologique et de schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie ;

⑤ 4° En modifiant la liste des normes et documents avec lesquels le schéma d'aménagement régional doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte, en harmonisant les modalités de mise en compatibilité, et en procédant aux modifications qui seraient rendues nécessaires pour mieux définir son articulation avec les autres documents de planification et d'urbanisme ;

⑥ 5° En simplifiant certaines modalités procédurales relatives à son élaboration et son évolution.

⑦ Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 15

① I. – À l'article L. 621-32 du code du patrimoine, les mots : « prévues à l'article L. 632-2 du présent code » sont remplacées par les mots : « prévues aux articles L. 632-2 et L. 632-2-1 du présent code ».

② II. – L'article L. 632-2 du même code est ainsi modifié :

③ 1° Le premier alinéa du I est remplacé par les dispositions suivantes :

④ « I. – L'autorisation prévue à l'article L. 632-1 est, sous réserve de l'article L. 632-2-1, subordonnée à l'accord de l'architecte des Bâtiments de France, le cas échéant assorti de prescriptions motivées. À ce titre, il s'assure du respect de l'intérêt public attaché au patrimoine, à l'architecture, au paysage naturel ou urbain, à la qualité des constructions et à leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant. Il s'assure, le cas échéant, du respect des règles du plan de sauvegarde et de mise en valeur ou du plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine.

⑤ « Le permis de construire, le permis de démolir, le permis d'aménager, l'absence d'opposition à déclaration préalable, l'autorisation environnementale prévue par l'article L. 181-1 du code de l'environnement ou l'autorisation prévue au titre des sites classés en application de l'article L. 341-10 du même code tient lieu de l'autorisation prévue à l'article L. 632-1 du présent code si l'architecte des Bâtiments de France a donné son accord, dans les conditions prévues par l'alinéa précédent. » ;

⑥ 2° La dernière phrase du II est remplacée par les dispositions suivantes : « En cas de silence, l'autorité administrative est réputée avoir approuvé ce projet de décision. »

⑦ III. – Après l'article L. 632-2 du même code, il est inséré un article L. 632-2-1 ainsi rédigé :

⑧ « *Art. L. 632-2-1.* – Par exception aux dispositions du I de l'article L. 632-2, l'autorisation est soumise à l'avis de l'architecte des Bâtiments de France lorsqu'elle porte sur :

⑨ « 1° Des antennes relais de radiotéléphonie mobile et leurs systèmes d'accroche ainsi que leurs locaux et installations techniques ;

⑩ « 2° Des opérations mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 522-1 du code de la construction et de l'habitation ;

⑪ « 3° Des mesures prescrites pour les immeubles à usage d'habitation déclarés insalubres à titre irrémédiable en application de l'article L. 1331-28 du code de la santé publique ;

⑫ « 4° Des mesures prescrites pour des immeubles à usage d'habitation menaçant ruine ayant fait l'objet d'un arrêté de péril pris en application de l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation et assorti d'une ordonnance de démolition ou d'interdiction définitive d'habiter ;

⑬ « En cas de silence de l'architecte des Bâtiments de France, cet avis est réputé donné. »

⑭ IV. – Dans le premier alinéa de l'article L. 632-3 du code du patrimoine, les mots : « Les articles L.632-1 et L.632-2 » sont remplacés par les mots : « Les dispositions du présent chapitre ».

⑮ V. – Les dispositions du présent article s'appliquent aux demandes de l'autorisation prévue par les articles L. 621-32, L. 632-1 et L. 632-2 du code du patrimoine ainsi qu'aux demandes pour lesquelles cette autorisation est requise qui sont déposées à compter du lendemain de la publication de la présente loi.

Article 16

① L'article L. 423-1 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

② 1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

③ « Le dossier joint à ces demandes et déclarations ne peut comprendre que les pièces nécessaires à la vérification du respect du droit de l'Union européenne, des règles relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et des dispositions relatives à la salubrité ou à la sécurité publique ou relevant d'une autre législation dans les cas prévus au chapitre V du présent titre. » ;

④ 2° Le troisième alinéa est supprimé.

Article 17

① I. – Après l'article L. 423-1 du code de l'urbanisme, sont insérés deux articles ainsi rédigés :

② « *Art. L. 423-2.* – Les pièces des dossiers des demandes de permis et des déclarations préalables sont mises à la disposition de l'administration à des fins de contrôle, de traitement des taxes d'urbanisme, de suivi des changements relatifs aux propriétés bâties dans le cadre de l'assiette de la fiscalité directe locale, de mise en œuvre et de suivi des politiques publiques basées sur la construction neuve et de statistiques.

③ « Les modalités et conditions dans lesquelles l'autorité mentionnée à l'article L. 422-1 transmet aux autorités administratives compétentes les informations contenues dans ces demandes et déclarations sont précisées par le décret prévu à l'article L. 426-1.

④ « *Art. L. 423-3.* – Sans préjudice des dispositions des articles L. 112-8 et suivants du code des relations entre le public et l'administration, les communes dont le nombre total d'habitants est supérieur à un seuil défini par décret disposent d'une téléprocédure spécifique leur permettant de recevoir et d'instruire sous forme dématérialisée les demandes d'autorisation d'urbanisme à compter du 1er janvier 2022.

⑤ « Un arrêté pris par le ministre chargé de l'urbanisme en définit les modalités. »

⑥ II. – La seconde phrase de l'article L. 426-1 du code de l'urbanisme est supprimée.

CHAPITRE V

Simplifier l'acte de construire

Article 18

① L'article L. 111-7-1 du code de la construction et de l'habitation est remplacé par les dispositions suivantes :

② « *Art. L. 111-7-1.* – Des décrets en Conseil d'État, pris après avis du Conseil national consultatif des personnes handicapées, fixent les modalités relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées prévue à l'article L. 111-7 que doivent respecter les bâtiments ou parties de bâtiments nouveaux. Ils précisent, en particulier :

③ « 1° Les modalités particulières applicables à la construction de bâtiments d'habitation collectifs ainsi que les conditions dans lesquelles, en fonction des caractéristiques de ces bâtiments, un dixième de leurs

logements, et au moins un logement, est accessible tandis que leurs autres logements, évolutifs, peuvent être rendus accessibles à l'issue de travaux simples ;

④ « 2° Les modalités particulières applicables à la construction de maisons individuelles ;

⑤ « 3° Les modalités particulières applicables à la construction de logements vendus en l'état futur d'achèvement et faisant l'objet de travaux modificatifs de l'acquéreur ;

⑥ « 4° Les modalités particulières applicables à la construction de logements locatifs sociaux édifiés et gérés par les organismes et les sociétés définis aux articles L. 365-2, L. 411-2 et L. 481-1, ainsi que les modalités selon lesquelles ces organismes et sociétés garantissent la mise en accessibilité de ces logements pour leur occupation par des personnes handicapées, notamment les modalités techniques de réalisation des travaux de réversibilité qui sont à la charge financière des bailleurs et leur délai d'exécution, qui doit être raisonnable ;

⑦ « 5° Les modalités particulières applicables à la construction de logements destinés à l'occupation temporaire ou saisonnière dont la gestion et l'entretien sont organisés et assurés de façon permanente, ainsi que les exigences relatives aux prestations que ces logements doivent fournir aux personnes handicapées ; ces mesures sont soumises à l'accord du représentant de l'État dans le département après avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité. »

Article 19

① Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de six mois suivant la publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi visant à adapter le régime applicable au contrat de construction d'une maison individuelle avec fourniture de plan, lorsque le constructeur assure la fabrication, la pose et l'assemblage sur le chantier d'éléments préfabriqués sur un site de production distinct, et réalise l'ouvrage.

② Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 20

① I. – Au II de l'article 33 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, l'année : « 2018 » est remplacée par l'année : « 2021 ».

② II. – L'article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

③ 1° Au premier alinéa, après les mots : « Pour les marchés publics » sont insérés les mots : « passés selon une procédure formalisée » ;

④ 2° Au premier alinéa, les mots : « les offices publics de l'habitat, pour lesquels la composition, les modalités de fonctionnement et les pouvoirs de la commission d'appel d'offres sont fixés par décret en Conseil d'État, et par » sont supprimés ;

⑤ 3° Au premier alinéa, les mots : « en cas d'urgence impérieuse, le marché public peut être attribué sans réunion préalable de la commission d'appel d'offres » sont remplacés par les mots : « pour les marchés publics passés par les offices publics de l'habitat, la commission d'appel d'offres est régie par les règles du code de la construction et de l'habitation applicables aux commissions d'appel d'offres des organismes privés d'habitations à loyer modéré » ;

⑥ 4° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑦ « En cas d'urgence impérieuse, le marché public peut être attribué sans réunion préalable de la commission d'appel d'offres. » ;

⑧ III. – Les dispositions du 3° du II du présent article sont applicables aux marchés publics passés par les offices publics de l'habitat pour lesquels une consultation est engagée ou un avis d'appel à la concurrence est envoyé à la publication postérieurement à la publication de la présente loi.

⑨ IV. – À l'article L. 433-1 du code de la construction et de l'habitation, les mots : « n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics » sont remplacés par les mots : « n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. »

Article 21

① L'article L. 241-9 du code de l'énergie est ainsi modifié :

② 1° Le premier alinéa est ainsi modifié :

③ *a)* Les mots : « immeuble collectif pourvus d'un chauffage commun » sont remplacés par les mots : « immeuble collectif d'habitation ou mixte pourvu d'une installation centrale de chauffage » ;

④ *b)* Après les mots : « une installation permettant de déterminer » sont insérés les mots : « et de réguler » ;

⑤ *c)* Après la première phrase, il est insérée une phrase ainsi rédigée : « Tout immeuble collectif d'habitation ou mixte pourvu d'une installation centrale de froid doit comporter, quand la technique le permet, une installation permettant de déterminer et de réguler la quantité de froid fournie à chaque local occupé à titre privatif. » ;

⑥ *d)* Les mots : « cette obligation » sont remplacés par les mots : « ces obligations » ;

⑦ 2° Le deuxième alinéa est ainsi modifié :

⑧ *a)* Après les mots : « les frais de chauffage » sont insérés les mots : « , de refroidissement » ;

⑨ *b)* Après les mots : « des quantités de chaleur » sont insérés les mots : « et de froid » ;

⑩ 3° Le dernier alinéa est ainsi modifié :

⑪ *a)* Après les mots : « les délais d'exécution des travaux prescrits » sont insérés les mots : « , les caractéristiques techniques et les fonctionnalités des installations prévues au premier alinéa » ;

⑫ *b)* Après les mots : « il peut être dérogé » sont insérés les mots : « en tout ou partie » ;

⑬ *c)* Les mots : « résultant de la nécessité de modifier l'ensemble de l'installation de chauffage » sont remplacés par les mots : « au regard des économies attendues ».

Article 22

① Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

② 1° Après le premier alinéa de l'article L. 261-10-1, il est inséré trois alinéas ainsi rédigés :

③ « La garantie financière d'achèvement peut être mise en œuvre par l'acquéreur en cas de défaillance financière du vendeur, caractérisée par une absence de disposition des fonds nécessaires à l'achèvement de l'immeuble.

④ « Le garant financier de l'achèvement de l'immeuble peut faire désigner un administrateur *ad hoc* par ordonnance sur requête. L'administrateur *ad hoc*, qui dispose des pouvoirs du maître de l'ouvrage, a pour mission de faire réaliser les travaux nécessaires à l'achèvement de l'immeuble. Il peut réaliser toutes les opérations qui y concourent, et procéder à la réception de l'ouvrage, au sens de l'article 1792-6 du code civil. Il dispose d'une assurance de responsabilité en application de l'article L. 241-2 du code des assurances. Sa rémunération est à la charge du garant.

⑤ « Lorsque sa garantie est mise en œuvre, le garant financier de l'achèvement de l'immeuble est seul fondé à exiger de l'acquéreur le paiement du solde du prix de vente, même si le vendeur fait l'objet d'une procédure au titre du livre VI du code de commerce. »

⑥ 2° L'article L. 261-11 est ainsi modifié :

⑦ *a)* Après le *d*, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑧ « *e)* La description des travaux dont l'acquéreur se réserve l'exécution, lorsque la vente est précédée d'un contrat préliminaire comportant la clause prévue au II de l'article L. 261-15, et dès lors que l'acquéreur n'a pas demandé au vendeur d'exécuter ou de faire exécuter les travaux dont il s'est réservé l'exécution. » ;

⑨ *b)* Au sixième alinéa, après les mots : « les indications » sont insérés les mots : « prévues aux *a, b, c* et *d* » et les mots : « autres précisions prévues à l'alinéa précédent » sont remplacés par les mots : « précisions relatives aux parties d'immeuble non concernées par la vente » ;

⑩ 3° L'article L. 261-15 est ainsi modifié :

⑪ *a)* Les quatre premiers alinéas constituent un I ;

⑫ *b)* Au quatrième alinéa, la référence : « L. 312-16 » est remplacée par la référence : « L. 313-41 » ;

⑬ *c)* Après le quatrième alinéa sont insérées les dispositions suivantes :

⑭ « II. – Le contrat préliminaire peut prévoir qu'en cas de conclusion de la vente, l'acquéreur se réserve l'exécution de travaux de finition ou d'installation d'équipements qu'il se procure par lui-même. Le contrat comporte alors une clause en caractères très apparents par laquelle l'acquéreur accepte la charge et le coût de ces travaux, qu'il réalise après la livraison de l'immeuble.

⑮ « Dans ce cas, le contrat préliminaire précise :

⑯ « 1° Le prix du local réservé mentionné au deuxième alinéa du I décomposé comme suit :

⑰ « *a)* Le prix de vente convenu ;

⑱ « *b)* Le coût des travaux dont l'acquéreur se réserve l'exécution, ceux-ci étant décrits et chiffrés par le vendeur ;

⑲ « *c)* Le coût total de l'immeuble égal à la somme du prix convenu et du coût des travaux mentionnés aux deux alinéas précédents ;

⑳ « 2° Le délai dans lequel l'acquéreur peut revenir sur sa décision de se réserver l'exécution des travaux mentionnés au premier alinéa du présent II.

㉑ « Si l'acquéreur exerce la faculté prévue au 2°, le vendeur est tenu d'exécuter ou de faire exécuter les travaux dont l'acquéreur s'est réservé l'exécution aux prix et conditions mentionnés au contrat préliminaire.

㉒ « Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent II et, notamment, la nature des travaux dont l'acquéreur peut se réserver l'exécution. » ;

㉓ *d)* Le dernier alinéa constitue un III ;

㉔ 4° L'article L. 262-7 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

㉕ « La garantie d'achèvement est mise en œuvre dans les conditions déterminées par les deuxième à quatrième alinéas de l'article L. 261-10-1. »

Article 23

① I. – Le titre VI du livre IV du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

② 1° L'intitulé du titre VI est remplacé par l'intitulé suivant : « Titre VI : Contrôles administratifs de la conformité des constructions, aménagements, installations et travaux » ;

③ 2° Le chapitre Ier est ainsi modifié :

④ *a)* L'article L. 461-1 est remplacé par les dispositions suivantes :

⑤ « *Art. L. 461-1*. – Le préfet et l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3 ou ses délégués, ainsi que les fonctionnaires et les agents mentionnés à l'article L. 480-1, peuvent visiter les lieux accueillant ou susceptibles d'accueillir des constructions, aménagements, installations et travaux soumis aux dispositions du présent code afin de vérifier qu'ils respectent ces dispositions et se faire communiquer tous documents se rapportant à leur réalisation.

⑥ « Le droit de visite et de communication prévu au premier alinéa s'exerce jusqu'à six ans après l'achèvement des travaux. » ;

⑦ *b)* Sont ajoutés des articles L. 461-2, L. 461-3 et L. 461-4 ainsi rédigés :

⑧ « *Art. L. 461-2*. – Le droit de visite et de communication dans les lieux mentionnés à l'article L. 461-1 s'exerce entre 8 heures et 20 heures et, en dehors de ces heures, lorsque ces lieux sont ouverts au public.

⑨ « Les domiciles et les locaux comportant des parties à usage d'habitation ne peuvent cependant être visités qu'en présence de l'occupant et avec son assentiment.

⑩ « *Art. L. 461-3*. – I. – Lorsque l'accès à un domicile ou à un local comprenant des parties à usage d'habitation est refusé, ou que la personne ayant qualité pour autoriser l'accès à un domicile ou à un local comprenant des parties à usage d'habitation ne peut être atteinte, les visites peuvent être autorisées par ordonnance du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance dans le ressort duquel sont situés les lieux ou les locaux à visiter.

⑪ « Le juge doit vérifier que la demande d'autorisation qui lui est soumise est fondée ; cette demande doit comporter tous les éléments

d'information en possession du demandeur de nature à justifier la visite, notamment en établissant le refus de la personne d'autoriser la visite ou le constat de son absence et en justifiant de l'existence d'éléments matériels laissant à penser qu'un manquement ou une infraction est susceptible d'être relevé.

⑫ « L'ordonnance comporte l'adresse des lieux à visiter, le nom et la qualité du ou des agents habilités à procéder aux opérations de visite ainsi que les heures auxquelles ils sont autorisés à se présenter.

⑬ « L'ordonnance est exécutoire par provision.

⑭ « II. – L'ordonnance est notifiée sur place au moment de la visite à l'occupant des lieux ou à son représentant, qui en reçoit copie intégrale contre récépissé ou émargement au procès-verbal de visite. En l'absence de l'occupant des lieux ou de son représentant, l'ordonnance est notifiée, après la visite, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. La notification est réputée faite à la date de réception figurant sur l'avis. À défaut de réception, il est procédé à la signification de l'ordonnance par acte d'huissier de justice.

⑮ « L'acte de notification comporte mention des voies et délais de recours contre l'ordonnance ayant autorisé la visite et contre le déroulement des opérations de visite. Il mentionne également que le juge ayant autorisé la visite peut être saisi d'une demande de suspension ou d'arrêt de cette visite.

⑯ « III. – La visite s'effectue sous l'autorité et le contrôle du juge des libertés et de la détention qui l'a autorisée. Le juge des libertés et de la détention peut, s'il l'estime utile, se rendre dans les locaux pendant l'intervention. À tout moment, il peut décider la suspension ou l'arrêt de la visite. La saisine du juge des libertés et de la détention aux fins de suspension ou d'arrêt des opérations de visite n'a pas d'effet suspensif.

⑰ « IV. – La visite est effectuée en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant, qui peut se faire assister d'un conseil de son choix. En l'absence de l'occupant des lieux, les agents chargés de la visite ne peuvent procéder à celle-ci qu'en présence de deux témoins qui ne sont pas placés sous leur autorité.

⑱ « Un procès-verbal relatant les modalités et le déroulement de l'opération et consignant les constatations effectuées est dressé sur-le-champ par les agents qui ont procédé à la visite. Le procès-verbal est

signé par ces agents et par l'occupant des lieux ou, le cas échéant, son représentant et les témoins. En cas de refus de signer, mention en est faite au procès-verbal.

⑲ « L'original du procès-verbal est, dès qu'il a été établi, adressé au juge qui a autorisé la visite. Une copie de ce même document est remise ou adressée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception à l'occupant des lieux ou à son représentant.

⑳ « Le procès-verbal mentionne le délai et les voies de recours.

㉑ « V. – L'ordonnance autorisant la visite peut faire l'objet d'un appel devant le premier président de la cour d'appel suivant les règles prévues par le code de procédure civile. Les parties ne sont pas tenues de constituer avocat.

㉒ « Cet appel est formé par déclaration remise ou adressée par pli recommandé au greffe de la cour dans un délai de quinze jours. Ce délai court à compter de la notification de l'ordonnance. Cet appel n'est pas suspensif.

㉓ « Le greffe du tribunal de grande instance transmet sans délai le dossier de l'affaire au greffe de la cour d'appel où les parties peuvent le consulter.

㉔ « L'ordonnance du premier président de la cour d'appel est susceptible d'un pourvoi en cassation, selon les règles prévues par le code de procédure civile. Le délai du pourvoi en cassation est de quinze jours.

㉕ « VI. – Le premier président de la cour d'appel connaît des recours contre le déroulement des opérations de visite autorisées par le juge des libertés et de la détention suivant les règles prévues par le code de procédure civile. Les parties ne sont pas tenues de constituer avocat.

㉖ « Le recours est formé par déclaration remise ou adressée par pli recommandé au greffe de la cour dans un délai de quinze jours. Ce délai court à compter de la remise ou de la réception du procès-verbal de visite. Ce recours n'est pas suspensif.

㉗ « L'ordonnance du premier président de la cour d'appel est susceptible d'un pourvoi en cassation selon les règles prévues par le code de procédure civile. Le délai du pourvoi en cassation est de quinze jours.

㉘ « VII. – Le présent article est reproduit dans l'acte de notification de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention autorisant la visite.

㉙ « *Art. L. 461-4*. – Sans préjudice de la procédure applicable aux infractions aux dispositions du présent code, lorsque, à l'issue de la visite prévue au présent chapitre, il est établi qu'une construction, un aménagement, une installation ou des travaux ont été réalisés sans permis ou sans décision de non-opposition à déclaration préalable ou en méconnaissance d'un permis ou d'une décision de non-opposition à déclaration préalable, le préfet, l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3 ou ses délégués peuvent mettre en demeure le maître d'ouvrage, dans un délai qu'ils déterminent et qui ne peut excéder six mois, de déposer, selon le cas, une demande de permis ou une déclaration préalable. » ;

㉚ 3° L'article L. 462-2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

㉛ « Les visites effectuées dans le cadre du récolement des travaux sont soumises aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 461-1 et des articles L. 461-2 et L. 461-3. »

㉜ II. – Le titre VIII du livre IV du même code est ainsi modifié :

㉝ 1° L'article L. 480-12 est remplacé par les dispositions suivantes :

㉞ « *Art. L. 480-12*. – Le fait de faire obstacle aux fonctions exercées par les autorités, fonctionnaires et agents habilités à exercer les missions de contrôle administratif prévues au chapitre Ier du titre VI du présent livre ou de recherche et de constatation des infractions prévues par le présent code est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende. » ;

㉟ 2° Après l'article L. 480-16, il est inséré un article L. 480-17 ainsi rédigé :

㊱ « *Art. L. 480-17*. – I. – Les fonctionnaires et agents mentionnés à l'article L. 480-1 recherchent et constatent les infractions prévues par le présent code en quelque lieu qu'elles soient commises.

㊲ « Toutefois, ils sont tenus d'informer le procureur de la République, qui peut s'y opposer, avant d'accéder aux établissements et locaux professionnels. Ils ne peuvent pénétrer dans ces lieux avant 8 heures et après 20 heures. En dehors de ces heures, ils y accèdent lorsque les locaux sont ouverts au public.

㊳ « II. – Les domiciles et les locaux comportant des parties à usage d'habitation ne peuvent être visités qu'entre 8 heures et 20 heures, avec l'assentiment de l'occupant ou, à défaut, en présence d'un officier de police judiciaire agissant conformément aux dispositions du code de procédure pénale relatives aux visites domiciliaires, perquisitions et saisies des pièces à conviction. Cet assentiment doit faire l'objet d'une déclaration écrite de la main de l'intéressé ou, si celui-ci ne sait écrire, il en est fait mention au procès-verbal, ainsi que de son assentiment. »

㊴ III. – Le titre V du livre Ier du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

㊵ 1° Le chapitre Ier est ainsi modifié :

㊶ *a)* L'article L. 151-1 est remplacé par les dispositions suivantes :

㊷ « *Art. L. 151-1*. – Le préfet et l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3 du code de l'urbanisme ou ses délégués, ainsi que les fonctionnaires et les agents commissionnés à cet effet par le ministre en charge de la construction et assermentés peuvent visiter les constructions en cours soumises aux dispositions du présent code afin de vérifier qu'elles respectent ces dispositions et se faire communiquer tous documents se rapportant à leur réalisation.

㊸ « Le droit de visite et de communication prévu au premier alinéa s'exerce jusqu'à six ans après l'achèvement des travaux. » ;

㊹ *b)* Après l'article L. 151-1, il est ajouté des articles L. 151-2 et L. 151-3 ainsi rédigés :

㊺ « *Art. L. 151-2*. – Le droit de visite et de communication dans les lieux mentionnés à l'article L. 151-1 s'exerce entre 8 heures et 20 heures et, en dehors de ces heures, lorsque ces lieux sont ouverts au public.

㊻ « Les domiciles et les locaux comportant des parties à usage d'habitation ne peuvent cependant être visités qu'en présence de l'occupant et avec son assentiment.

㊼ « *Art. L. 151-3*. – I. – Lorsque l'accès à un domicile ou à un local comprenant des parties à usage d'habitation est refusé, ou que la personne ayant qualité pour autoriser l'accès à un domicile ou à un local comprenant des parties à usage d'habitation ne peut être atteinte, les visites peuvent être autorisées par ordonnance du juge des libertés et de la détention du tribunal

de grande instance dans le ressort duquel sont situés les lieux ou les locaux à visiter.

(48) « Le juge doit vérifier que la demande d'autorisation qui lui est soumise est fondée ; cette demande doit comporter tous les éléments d'information en possession du demandeur de nature à justifier la visite, notamment en établissant le refus de la personne d'autoriser la visite ou le constat de son absence et en justifiant de l'existence d'éléments matériels laissant à penser qu'un manquement ou une infraction est susceptible d'être relevé.

(49) « L'ordonnance comporte l'adresse des lieux à visiter, le nom et la qualité du ou des agents habilités à procéder aux opérations de visite ainsi que les heures auxquelles ils sont autorisés à se présenter.

(50) « L'ordonnance est exécutoire par provision.

(51) « II. – L'ordonnance est notifiée sur place au moment de la visite à l'occupant des lieux ou à son représentant, qui en reçoit copie intégrale contre récépissé ou émargement au procès-verbal de visite. En l'absence de l'occupant des lieux ou de son représentant, l'ordonnance est notifiée, après la visite, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. La notification est réputée faite à la date de réception figurant sur l'avis. À défaut de réception, il est procédé à la signification de l'ordonnance par acte d'huissier de justice.

(52) « L'acte de notification comporte mention des voies et délais de recours contre l'ordonnance ayant autorisé la visite et contre le déroulement des opérations de visite. Il mentionne également que le juge ayant autorisé la visite peut être saisi d'une demande de suspension ou d'arrêt de cette visite.

(53) « III. – La visite s'effectue sous l'autorité et le contrôle du juge des libertés et de la détention qui l'a autorisée. Le juge des libertés et de la détention peut, s'il l'estime utile, se rendre dans les locaux pendant l'intervention. À tout moment, il peut décider la suspension ou l'arrêt de la visite. La saisine du juge des libertés et de la détention aux fins de suspension ou d'arrêt des opérations de visite n'a pas d'effet suspensif.

(54) « IV. – La visite est effectuée en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant, qui peut se faire assister d'un conseil de son choix. En l'absence de l'occupant des lieux, les agents chargés de la visite ne peuvent

procéder à celle-ci qu'en présence de deux témoins qui ne sont pas placés sous leur autorité.

55 « Un procès-verbal relatant les modalités et le déroulement de l'opération et consignant les constatations effectuées est dressé sur-le-champ par les agents qui ont procédé à la visite. Le procès-verbal est signé par ces agents et par l'occupant des lieux ou, le cas échéant, son représentant et les témoins. En cas de refus de signer, mention en est faite au procès-verbal.

56 « L'original du procès-verbal est, dès qu'il a été établi, adressé au juge qui a autorisé la visite. Une copie de ce même document est remise ou adressée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception à l'occupant des lieux ou à son représentant.

57 « Le procès-verbal mentionne le délai et les voies de recours.

58 « V. – L'ordonnance autorisant la visite peut faire l'objet d'un appel devant le premier président de la cour d'appel suivant les règles prévues par le code de procédure civile. Les parties ne sont pas tenues de constituer avocat.

59 « Cet appel est formé par déclaration remise ou adressée par pli recommandé au greffe de la cour dans un délai de quinze jours. Ce délai court à compter de la notification de l'ordonnance. Cet appel n'est pas suspensif.

60 « Le greffe du tribunal de grande instance transmet sans délai le dossier de l'affaire au greffe de la cour d'appel où les parties peuvent le consulter.

61 « L'ordonnance du premier président de la cour d'appel est susceptible d'un pourvoi en cassation, selon les règles prévues par le code de procédure civile. Le délai du pourvoi en cassation est de quinze jours.

62 « VI. – Le premier président de la cour d'appel connaît des recours contre le déroulement des opérations de visite autorisées par le juge des libertés et de la détention suivant les règles prévues par le code de procédure civile. Les parties ne sont pas tenues de constituer avocat.

63 « Le recours est formé par déclaration remise ou adressée par pli recommandé au greffe de la cour dans un délai de quinze jours. Ce délai court à compter de la remise ou de la réception du procès-verbal de visite. Ce recours n'est pas suspensif.

64 « L'ordonnance du premier président de la cour d'appel est susceptible d'un pourvoi en cassation selon les règles prévues par le code de procédure civile. Le délai du pourvoi en cassation est de quinze jours.

65 « VII. – Le présent article est reproduit dans l'acte de notification de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention autorisant la visite. » ;

66 2° Le chapitre II est ainsi modifié :

67 *a)* À l'article L. 152-4, la phrase : « L'article L. 480-12 du code de l'urbanisme est applicable. » est supprimée ;

68 *b)* L'article L. 152-10 est remplacé par les dispositions suivantes :

69 « *Art. L. 152-10.* – Le fait de faire obstacle aux fonctions exercées par les autorités, fonctionnaires et agents habilités à exercer des missions de recherche et de constatation des infractions prévues par le présent code est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende. » ;

70 *c)* Après l'article L. 152-12, il est inséré un article L. 152-13 ainsi rédigé :

71 « *Art. L. 152-13.* – I. – Les fonctionnaires et agents mentionnés à l'article L. 151-1 recherchent et constatent les infractions prévues par le présent code en quelque lieu qu'elles soient commises.

72 « Toutefois, ils sont tenus d'informer le procureur de la République, qui peut s'y opposer, avant d'accéder aux établissements et locaux professionnels. Ils ne peuvent pénétrer dans ces lieux avant 8 heures et après 20 heures. En dehors de ces heures, ils y accèdent lorsque les locaux sont ouverts au public.

73 « II. – Les domiciles et les locaux comportant des parties à usage d'habitation ne peuvent être visités qu'entre 8 heures et 20 heures, avec l'assentiment de l'occupant ou, à défaut, en présence d'un officier de police judiciaire agissant conformément aux dispositions du code de procédure pénale relatives aux visites domiciliaires, perquisitions et saisies des pièces à conviction. Cet assentiment doit faire l'objet d'une déclaration écrite de la main de l'intéressé ou, si celui-ci ne sait écrire, il en est fait mention au procès-verbal, ainsi que de son assentiment. »

CHAPITRE VI

Améliorer le traitement du contentieux de l'urbanisme

Article 24

① I. – L'article L. 442-14 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

② « L'annulation, totale ou partielle, ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale pour un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au lotissement ne fait pas obstacle, pour l'application des alinéas précédents, au maintien de l'application des règles au vu desquelles le permis d'aménager ou la décision de non-opposition ont été pris. »

③ II. – Au 1° de l'article L. 480-13 du même code, après les mots : « pour excès de pouvoir par la juridiction administrative et » sont ajoutés les mots : « , sauf si le tribunal est saisi par le représentant de l'État dans le département sur le fondement du deuxième alinéa de l'article L. 600-6, ».

④ III. – Le livre VI du même code est ainsi modifié :

⑤ 1° L'article L. 600-1-2 est ainsi modifié :

⑥ *a)* Les mots : « un permis de construire, de démolir ou d'aménager » sont remplacés par les mots : « une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le présent code, » ;

⑦ *b)* Les mots : « les travaux » sont remplacés par les mots : « le projet autorisé » ;

⑧ *c)* Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

⑨ « Le présent article n'est pas applicable aux décisions contestées par le pétitionnaire. » ;

⑩ 2° Au début de l'article L. 600-3, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

⑪ « Un recours dirigé contre une décision de non-opposition à déclaration préalable ou un permis de construire, d'aménager ou de démolir ne peut être assorti d'une requête en référé suspension que jusqu'à

l'expiration du délai fixé pour la cristallisation des moyens soulevés devant le juge saisi en premier ressort.

⑫ « La condition d'urgence posée à l'article L. 521-1 du code de justice administrative est présumée remplie. » ;

⑬ 3° L'article L. 600-5 est remplacé par les dispositions suivantes :

⑭ « *Art. L. 600-5.* – Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5-1, le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, ou une décision de non-opposition à déclaration préalable, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice n'affectant qu'une partie du projet peut être régularisé, limite à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et, le cas échéant, fixe le délai dans lequel le titulaire de l'autorisation pourra en demander la régularisation, même après l'achèvement des travaux. Le refus par le juge de faire droit à une demande d'annulation partielle est motivé. » ;

⑮ 4° L'article L. 600-5-1 est remplacé par les dispositions suivantes :

⑯ « *Art. L. 600-5-1.* – Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5, le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, ou une décision de non-opposition à déclaration préalable estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé, sursoit à statuer, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation, même après l'achèvement des travaux. Si une mesure de régularisation est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Le refus par le juge de faire droit à une demande de sursis à statuer est motivé. » ;

⑰ 5° Après l'article L. 600-5-1, il est inséré un article L. 600-5-2 ainsi rédigé :

⑱ « *Art. L. 600-5-2.* – Lorsqu'un permis modificatif, une décision modificative ou une mesure de régularisation intervient au cours d'une instance portant sur un recours dirigé contre le permis de construire, de démolir ou d'aménager initialement délivré ou la décision de non-opposition à déclaration préalable initialement obtenue, et qu'il a été communiqué aux parties à cette instance, la légalité de cet acte ne peut être contestée par les parties que dans le cadre de cette même instance. » ;

⑲ 6° L’article L. 600-6 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑳ « Le représentant de l’État dans le département peut également engager cette action lorsque la construction n’est pas située dans les zones mentionnées par cette disposition. » ;

㉑ 7° L’article L. 600-7 est ainsi modifié :

㉒ *a)* Au premier alinéa, les mots : « excèdent la défense des intérêts légitimes » sont remplacés par les mots : « qui traduisent un comportement abusif de la part » et le mot : « excessif » est supprimé ;

㉓ *b)* Le deuxième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

㉔ « Toute association de protection de l’environnement agréée en application de l’article L. 141-1 du code de l’environnement est présumée ne pas adopter de comportement abusif » ;

㉕ 8° L’article L. 600-8 est ainsi modifié :

㉖ *a)* Après les mots : « ayant demandé » sont insérés les mots : « ou ayant l’intention de demander » ;

㉗ *b)* Après les mots : « de ce recours » sont insérés les mots : « ou à ne pas l’introduire » ;

㉘ *c)* Il est complété par alinéa ainsi rédigé :

㉙ « Les transactions conclues avec des associations ne peuvent pas avoir pour contrepartie le versement d’une somme d’argent, sauf lorsque les associations agissent pour la défense de leurs intérêts matériels propres. » ;

㉚ 9° À l’article L. 600-12, les mots : « L’annulation » sont remplacés par les mots : « Sous réserve de l’application des articles L. 600-12-1 et L. 442-14, l’annulation » ;

㉛ 10° Après l’article L. 600-12, il est inséré un article L. 600-12-1 ainsi rédigé :

㉜ « *Art. L. 600-12-1.* – L’annulation ou la déclaration d’illégalité d’un schéma de cohérence territoriale, d’un plan local d’urbanisme, d’un document d’urbanisme en tenant lieu ou d’une carte communale sont par elles-mêmes sans incidence sur les décisions relatives à l’utilisation du sol ou à l’occupation des sols régies par le présent code délivrées antérieurement à leur prononcé dès lors que ces annulations ou déclarations

d'illégalité reposent sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet.

㉝ « Le présent article n'est pas applicable aux décisions de refus ou d'opposition à déclaration préalable contestées par le pétitionnaire. » ;

㉞ 11° L'article L. 600-13 est remplacé par les dispositions suivantes :

㉟ « *Art. L. 600-13*. – Les dispositions du présent livre sont applicables aux recours pour excès de pouvoir formés contre les permis de construire qui tiennent lieu d'autorisation au titre d'une autre législation, sauf disposition contraire de cette dernière. »

㊱ IV. – Les dispositions du présent article entrent en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la publication de la présente loi.

TITRE II

ÉVOLUTIONS DU SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL

CHAPITRE IER

Restructuration du secteur

Article 25

① I. – Le chapitre III du titre II du livre IV du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

② 1° L'article L. 423-1 est ainsi modifié :

③ *a)* Au premier alinéa, qui devient un I :

④ – les mots : « et qui n'a pas construit au moins 500 logements ou accordé 300 prêts pendant une période de dix ans » sont remplacés par les mots : « , qui n'a pas construit au moins 500 logements pendant une période de dix ans et qui ne contribue pas suffisamment aux missions et objectifs d'intérêt général mentionnés aux articles L. 411 et L. 411-2 » ;

⑤ – après le mot : « peut », sont insérés les mots : « , après avoir été mis en mesure de présenter ses observations » ;

⑥ – les mots : « de la construction et de l'habitation » sont remplacés par les mots : « du logement » ;

⑦ *b)* Le deuxième alinéa est remplacé par six alinéas ainsi rédigés :

⑧ « Dans ce cas, le ministre chargé du logement peut, après avis de la commission mentionnée à l'article L. 452-2-1-1, mettre en demeure un organisme d'habitations à loyer modéré mentionné à l'article L. 411-2 ou une société d'économie mixte agréée en application de l'article L. 481-1 d'acquérir tout ou partie des logements de cet organisme.

⑨ « La qualité de gestion technique et financière de l'organisme ou de la société acquéreur doit avoir été constatée à l'occasion d'un contrôle ou d'une évaluation prévus à l'article L. 342-2.

⑩ « L'opération ne peut avoir pour effet d'accroître de plus de 20 % le nombre de logements locatifs sociaux gérés par l'organisme ou la société d'économie mixte mis en demeure, sauf en cas d'accord de sa part, et ne peut pas excéder sa compétence géographique.

⑪ « Une aide mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 452-1 peut être accordée à l'organisme mis en demeure.

⑫ « En cas de désaccord constaté six mois après la mise en demeure sur le prix d'acquisition des logements de cet organisme, le ministre chargé du logement en fixe le prix après avis de la commission mentionnée à l'article L. 452-2-1-1. Les litiges relatifs à la fixation du prix sont portés devant la juridiction administrative.

⑬ « II. – Le premier alinéa du I n'est pas applicable aux organismes d'habitations à loyer modéré qui appartiennent à un groupe d'organismes de logement social au sens de l'article L. 423-1-1. » ;

⑭ 2° Les articles L. 423-1-1 à L. 423-2 sont remplacés par deux articles ainsi rédigés :

⑮ « *Art. L. 423-1-1.* – Les organismes mentionnés aux articles L. 411-2 et L. 481-1 peuvent constituer entre eux, afin d'améliorer l'efficacité de leur activité, un groupe d'organismes de logement social, selon l'une ou l'autre des modalités suivantes :

⑯ « – soit en formant un ensemble de sociétés comportant majoritairement des organismes mentionnés aux articles L. 411-2 et L. 481-1, lorsque l'un d'entre eux ou une autre société contrôle directement

ou indirectement les autres, que ce contrôle soit exercé seul au sens du I ou du II ou conjointement au sens du III de l'article L. 233-3 du code de commerce ;

⑰ « – soit en formant un ensemble constitué d'une société de coordination au sens de l'article L. 423-1-2 et des détenteurs de son capital.

⑱ « Les groupes d'organismes de logement social élaborent un plan stratégique de groupe commun à l'ensemble des organismes qui le constituent. Chaque organisme membre ou associé du groupe adopte un plan stratégique de patrimoine en application du plan stratégique de groupe.

⑲ « Le plan stratégique de groupe est élaboré selon les dispositions du plan stratégique de patrimoine définies à l'article L. 411-9.

⑳ « Les groupes d'organismes de logement social élaborent un cadre stratégique d'utilité sociale commun à l'ensemble des organismes qui le constituent.

㉑ « Le cadre stratégique d'utilité sociale définit, à l'échelle de l'ensemble des organismes qui constituent le groupe, des orientations générales et des objectifs chiffrés pour les engagements sur la qualité de service rendu aux locataires, la politique patrimoniale, la gestion sociale, la concertation locative avec les locataires, et, le cas échéant, la politique en faveur de l'hébergement et la politique d'accession.

㉒ « Les groupes d'organismes de logement social peuvent facturer des redevances ou des cotisations aux associés ou membres du groupe en contrepartie des avantages procurés.

㉓ « *Art. L. 423-1-2.* – Une société de coordination est une société anonyme agréée en application de l'article L. 422-5, qui peut prendre la forme d'une société anonyme mentionnée à l'article L. 225-1 du code de commerce, ou d'une société anonyme coopérative à capital variable, régie par les dispositions du présent article, ainsi que par les dispositions non contraires de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, du code civil et du code de commerce.

㉔ « Sa dénomination sociale doit obligatoirement contenir les mots : « société de coordination ».

㉕ « Le capital ne peut être détenu que par des organismes actionnaires mentionnés aux articles L. 365-2, L. 411-2 et L. 481-1. La société de coordination dispose d'un représentant sans voix délibérante dans le conseil

de surveillance ou le conseil d'administration de chacun des organismes mentionnés aux articles L. 365-2, L. 411-2 et L. 481-1.

㉖ « Les collectivités territoriales et leurs groupements sont représentés à leur demande dans les instances délibératives de la société de coordination selon des modalités prévues par les statuts.

㉗ « La société de coordination a pour objet pour les membres autres que les collectivités territoriales et leurs groupements :

㉘ « – d'élaborer le plan stratégique de groupe et le cadre stratégique d'utilité sociale mentionnés à l'article L. 423-1-1 ;

㉙ « – de définir la politique technique des associés ;

㉚ « – de définir et mettre œuvre une politique d'achat des biens et services, hors investissements immobiliers, nécessaires à l'exercice par les associés de leurs activités ;

㉛ « – de développer une unité identitaire des associés et définir des moyens communs de communication, notamment par la création ou la licence de marques et de signes distinctifs ;

㉜ « – d'organiser, afin de mettre en œuvre les missions décrites au présent article, la mise à disposition des ressources disponibles par voie, notamment, de prêts et d'avances, et plus généralement par la conclusion de toute convention visant à accroître la capacité d'investissement des associés. Les prêts et avances consentis sont soumis au régime de déclaration mentionné aux articles L. 423-15 et L. 423-16 ;

㉝ « – d'appeler les cotisations nécessaires à l'accomplissement de ses missions ;

㉞ « – de prendre toutes mesures nécessaires pour garantir la soutenabilité financière du groupe ainsi que de chacun des organismes qui le constituent, autres que les collectivités territoriales et leurs groupements, notamment en mettant en œuvre les mécanismes appropriés de solidarité interne du groupe. Elle peut notamment décider d'interdire ou de limiter la distribution du résultat ou la réalisation d'un investissement. Lorsque la situation financière d'un organisme le justifie, et nonobstant toutes dispositions ou stipulations contraires, elle peut décider la cession totale ou partielle du patrimoine de cet organisme ou sa fusion avec un autre organisme du groupe. Elle doit au préalable avoir consulté les organes dirigeants des organismes concernés ;

㉟ « – d'assurer le contrôle de gestion des associés, d'élaborer une consolidation de leurs comptes annuels et de porter à la connaissance de l'organe délibérant les documents individuels de situation de ses associés, pour les membres autres que les collectivités territoriales et leurs groupements.

㊱ « à la demande de ses associés, elle peut également avoir pour objet :

㊲ « – d'assister, comme prestataire de services, ses actionnaires organismes d'habitations à loyer modéré dans toutes interventions de ces derniers sur des immeubles qui leur appartiennent ou qu'ils gèrent ;

㊳ « – d'assurer tout ou partie de la maîtrise d'ouvrage des opérations de construction neuve, rénovation ou réhabilitation d'ensembles immobiliers pour le compte de ses actionnaires organismes d'habitation à loyer modéré ;

㊴ « – de réaliser, pour le compte de ses actionnaires et dans le cadre d'une convention passée par la société avec la ou les collectivités territoriales ou le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents sur le ou les périmètres où sont conduits des projets en commun, toutes les interventions foncières, les actions ou opérations d'aménagement prévues par le code de l'urbanisme et le présent code qui sont nécessaires. Les dispositions de l'article L. 443-14 ne sont pas applicables aux cessions d'immeubles rendues nécessaires par ces réalisations.

㊵ « Dans le même cadre, elle peut également avoir pour objet, après y avoir été spécialement agréée dans les conditions fixées à l'article L. 422-5 après accord de la ou des collectivités territoriales concernées ou, le cas échéant, de leur groupement, d'exercer certaines des compétences énumérées aux quatrième alinéa et suivants de l'article L. 422-2 et qui sont communes aux organismes publics et aux sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré.

㊶ « *Art. L. 423-2*. – I. – Les organismes mentionnés à l'article L. 411-2, qui gèrent moins de 15 000 logements sociaux appartiennent à un groupe d'organismes de logement social au sens de l'article L. 423-1-1.

㊷ « Cette obligation ne s'applique pas :

㊸ « – aux organismes dont l'activité principale au cours des trois dernières années est une activité d'accession sociale à la propriété au sens

du huitième alinéa de l'article L. 411-2 et qui n'ont pas construit ou acquis plus de 600 logements locatifs sociaux au cours des six dernières années ;

(44) « – aux organismes ayant leur siège dans un département dans lequel aucun autre organisme ou société d'économie mixte agréée en application de l'article L. 481-1 n'appartenant pas à un groupe au sens de l'article L. 423-1-1, ni aucun groupe au sens du même article, n'a son siège.

(45) « Un groupe d'organismes de logement social au sens de l'article L. 423-1-1 gère au moins 15 000 logements ou constitue l'unique groupe de logement social ayant son siège dans un département.

(46) « II. – Lorsqu'un organisme mentionné à l'article L. 411-2 ne respecte pas l'obligation mentionnée au premier alinéa du I, le ministre chargé du logement peut le mettre en demeure de céder tout ou partie de son patrimoine ou tout ou partie de son capital à un ou plusieurs organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 ou sociétés d'économie mixte agréées en application de l'article L. 481-1 nommément désignés, ou de souscrire au moins une part sociale d'une société anonyme de coordination. Dans ce cas, le ministre peut également, après avis de la commission mentionnée à l'article L. 452-2-1-1, mettre en demeure soit un organisme d'habitations à loyer modéré mentionné à l'article L. 411-2 ou une société d'économie mixte agréée en application de l'article L. 481-1 d'acquérir tout ou partie des logements ou tout ou partie du capital d'un organisme qui ne respecte pas l'obligation prévue au premier alinéa du I, soit une société de coordination mentionnée à l'article L. 423-1-2 et ses actionnaires de permettre à cet organisme de souscrire au moins une part sociale de la société de coordination.

(47) « La qualité de gestion technique et financière de l'organisme ou de la société acquéreur doit avoir été constatée à l'occasion d'un contrôle ou d'une évaluation prévus à l'article L. 342-2.

(48) « En cas d'acquisition des logements, l'opération ne peut avoir pour effet d'accroître de plus de 20 % le nombre de logements locatifs sociaux gérés par l'organisme ou la société d'économie mixte mis en demeure, sauf en cas d'accord de sa part, et ne peut pas excéder sa compétence géographique. En cas d'acquisition de capital ou de souscription d'au moins une part sociale d'une société de coordination, l'opération ne peut avoir pour effet d'augmenter de plus de 20 % le nombre de logements gérés par l'organisme ou la société mis en demeure ni par le groupe auquel il appartient, sauf en cas d'accord de sa part.

㊾ « Une aide mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 452-1 peut être accordée à l'organisme ou à la société mis en demeure.

㊿ « En cas de désaccord constaté six mois après la mise en demeure sur le prix d'acquisition des logements ou du capital d'un organisme, le ministre chargé du logement en fixe le prix après avis de la commission mentionnée à l'article L. 452-2-1-1. Les litiges relatifs à la fixation du prix sont portés devant la juridiction administrative.

51 « III. – Le présent article ne s'applique pas aux organismes dont le siège social est situé en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et en Corse. »

52 II. – Après l'article L. 481-1 du même code, il est inséré deux articles ainsi rédigés :

53 « *Art. L. 481-1-1.* – I. – Toute société d'économie mixte agréée en application de l'article L. 481-1 qui gère moins de 1 500 logements sociaux, qui n'a pas construit au moins 500 logements sociaux pendant une période de dix ans et qui ne contribue pas suffisamment aux missions et objectifs d'intérêt général mentionnés aux articles L. 411 et L. 411-2, peut, après avoir été mis en mesure de présenter ses observations, se voir retirer son agrément par arrêté du ministre chargé du logement.

54 « Dans ce cas, le ministre chargé du logement peut, après avis de la commission mentionnée à l'article L. 452-2-1-1, mettre en demeure un organisme d'habitations à loyer modéré mentionné à l'article L. 411-2 ou une société d'économie mixte agréée en application de l'article L. 481-1 d'acquérir tout ou partie des logements de cette société d'économie mixte.

55 « La qualité de gestion technique et financière de l'organisme ou de la société acquéreur doit avoir été constatée à l'occasion d'un contrôle ou d'une évaluation prévus à l'article L. 342-2.

56 « L'opération ne peut avoir pour effet d'accroître de plus de 20 % le nombre de logements locatifs sociaux gérés par l'organisme ou la société d'économie mixte mis en demeure, sauf en cas d'accord de sa part.

57 « Une aide mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 452-1 peut être accordée à l'organisme ou à la société d'économie mixte mis en demeure.

58 « En cas de désaccord constaté six mois après la mise en demeure sur le prix d'acquisition des logements de la société d'économie mixte, le

ministre chargé du logement en fixe le prix après avis de la commission mentionnée à l'article L. 452-2-1-1. Les litiges relatifs à la fixation du prix sont portés devant la juridiction administrative.

59 « II. – Le premier alinéa du I n'est pas applicable aux sociétés d'économie mixte qui appartiennent à un groupe d'organismes de logement social au sens de l'article L. 423-1-1.

60 « *Art. L. 481-1-2* – I. – Une société d'économie mixte agréée en application de l'article L. 481-1 qui gère moins de 15 000 logements sociaux appartient à un groupe d'organismes de logement social au sens de l'article L. 423-1-1.

61 « Cette obligation ne s'applique pas :

62 « – aux sociétés d'économie mixte dont le chiffre d'affaires moyen sur trois ans de l'ensemble de ses activités, y compris celles ne relevant pas de son agrément en application de l'article L. 481-1, est supérieur à 50 millions d'euros,

63 « – aux sociétés d'économie mixte ayant leur siège dans un département dans lequel aucune autre société d'économie mixte agréée en application de l'article L. 481-1, ni aucun organisme mentionné à l'article L. 411-2, n'appartenant pas à un groupe au sens de l'article L. 423-1-1, ni aucun groupe au sens du même article, n'a son siège.

64 « Un groupe d'organismes de logement social gère au moins 15 000 logements ou constituer l'unique groupe ayant son siège dans un département.

65 « II. – Lorsqu'un organisme mentionné à l'article L. 411-2 ne respecte pas l'obligation mentionnée au premier alinéa du I, le ministre chargé du logement peut le mettre en demeure de céder tout ou partie de son patrimoine ou tout ou partie de son capital à un ou plusieurs organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 ou sociétés d'économie mixte agréées en application de l'article L. 481-1 nommément désignés, ou de souscrire au moins une part social d'une société anonyme de coordination. Dans ce cas, le ministre peut également, après avis de la commission mentionnée à l'article L. 452-2-1-1, mettre en demeure soit un organisme d'habitations à loyer modéré mentionné à l'article L. 411-2 ou une société d'économie mixte agréée en application de l'article L. 481-1 d'acquérir tout ou partie des logements ou tout ou partie du capital d'une société d'économie mixte qui ne respecte pas l' obligation prévue au

premier alinéa du I, soit une société de coordination mentionnée à l'article L. 423-1-2 et ses actionnaires de permettre à cette société d'économie mixte de souscrire au moins une part sociale de la société de coordination.

⑥⑥ « La qualité de gestion technique et financière de l'organisme ou de la société acquéreur doit avoir été constatée à l'occasion d'un contrôle ou d'une évaluation prévus à l'article L. 342-2.

⑥⑦ « En cas d'acquisition des logements, l'opération ne peut avoir pour effet d'accroître de plus de 20 % le nombre de logements locatifs sociaux gérés par l'organisme ou la société d'économie mixte mis en demeure, sauf en cas d'accord de sa part, et ne peut pas excéder sa compétence géographique. En cas d'acquisition de capital ou de souscription d'au moins une part sociale d'une société de coordination, l'opération ne peut avoir pour effet d'augmenter de plus de 20 % le nombre de logements gérés par l'organisme ou la société mis en demeure ni par le groupe auquel il appartient, sauf en cas d'accord de sa part.

⑥⑧ « Une aide mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 452-1 peut être accordée à l'organisme ou à la société mis en demeure.

⑥⑨ « En cas de désaccord constaté six mois après la mise en demeure sur le prix d'acquisition des logements ou du capital d'un organisme, le ministre chargé du logement en fixe le prix après avis de la commission mentionnée à l'article L. 452-2-1-1.Les litiges relatifs à la fixation du prix sont portés devant la juridiction administrative.

⑦⓪ « III. – Le présent article ne s'applique pas aux organismes dont le siège social est situé à en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et en Corse. »

⑦① III. – Les dispositions des articles L. 423-2 et L. 481-1-2 du code de la construction et de l'habitation dans leur rédaction issue de la présente loi entrent en vigueur le 1er janvier 2021.

⑦② Les dispositions des articles L. 423-1-1, L. 423-1-2 et L. 423-1-3 du même code demeurent applicables dans leur rédaction antérieure à la présente loi aux sociétés anonymes agréées en application de ces dispositions à la date de publication de la présente loi. Ces sociétés continuent à bénéficier des dispositions du 4° de l'article 207 et du 2° de l'article 1461 du code général des impôts.

Article 26

① L'article L. 411-2-1 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

② 1° Le premier alinéa, qui devient un : « I », est ainsi modifié :

③ *a)* Les mots : « et réalisant exclusivement son activité dans le champ de l'article L. 411-2 » sont supprimés ;

④ *b)* Il est complété par deux phrases ainsi rédigées : « Cette opération ne peut être réalisée qu'à la condition qu'elle n'entraîne aucun dépassement de l'objet social de la société anonyme d'habitations à loyer modéré, ni de sa compétence géographique. Les logements transmis font l'objet de conventions conclues en application de l'article L. 351-2 dans un délai d'un an. » ;

⑤ 2° Au deuxième alinéa, les mots : « et réalisant exclusivement son activité dans le champ de l'article L. 411-2 » sont supprimés ;

⑥ 3° Après le quatrième alinéa, sont insérés cinq alinéas ainsi rédigés :

⑦ « La rémunération des actionnaires de sociétés d'habitations à loyer modéré par une société d'économie mixte agréée en application de l'article L. 481-1 est réalisée par émission d'actions auxquelles les articles L. 423-4 et L. 423-5 s'appliquent.

⑧ « II. – Un office public de l'habitat peut, par voie de fusion ou de scission, transmettre son patrimoine à un ou plusieurs organismes mentionnés aux articles L. 411-2 et L. 481-1.

⑨ « La rémunération de la collectivité de rattachement de l'office public de l'habitat absorbé ou scindé en actions de la société bénéficiaire est fixée sur la base du rapport des capitaux propres non réévalués respectifs des organismes.

⑩ « III. – Une société d'habitations à loyer modéré dont les parts sociales sont réunies dans une seule main peut être dissoute uniquement si l'actionnaire unique est un organisme d'habitations à loyer modéré ou une société d'économie mixte agréée en application de l'article L. 481-1.

⑪ « Une société d'économie mixte agréée en application de l'article L. 481-1 dont les parts sociales sont réunies dans une seule main peut être dissoute uniquement si l'actionnaire unique est un organisme d'habitations

à loyer modéré ou une société d'économie mixte agréée en application de l'article L. 481-1. Cette opération ne peut être réalisée qu'à la condition qu'elle n'entraîne aucun dépassement de l'objet social de l'organisme bénéficiaire. Les logements transmis font l'objet de conventions conclues en application de l'article L. 351-2 dans un délai d'un an. » ;

⑫ 4° Le cinquième alinéa constitue un : « IV ».

Article 27

① I. – Le premier alinéa de l'article L. 423-15 du même code est ainsi modifié :

② 1° Après les mots : « 5 % du capital » sont ajoutés les mots : « ainsi qu'à tout autre organisme mentionné aux articles L. 411-2, L. 481-1 et L. 365-1 membre du même groupe d'organismes de logement social au sens de l'article L. 423-1-1 que lui » ;

③ 2° À la troisième phrase, le mot : « conjointe » est remplacé par les mots : « de l'un » et les mots « deux mois » sont remplacés par les mots : « quinze jours ».

④ II. – Le premier alinéa de l'article L. 423-16 du même code est ainsi modifié :

⑤ 1° Après les mots : « du code de commerce », sont ajoutés les mots : « ainsi qu'à tout autre organisme mentionné aux articles L. 411-2, L. 481-1 et L. 365-1 membre du même groupe d'organismes de logement social au sens de l'article L. 423-1-1 que lui » ;

⑥ 2° À la troisième phrase, le mot « conjointe » est remplacé par les mots : « de l'un » et les mots : « deux mois » sont remplacés par les mots : « quinze jours ».

⑦ III. – L'article L. 481-8 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑧ « Ces sociétés d'économie mixte peuvent accorder des avances et des prêts financées par des ressources de l'activité agréée dans les conditions mentionnées aux articles L. 423-15 et L. 423-16. »

⑨ IV. – À l'article L. 511-6 du code monétaire et financier, après le quatorzième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑩ « 6 *bis*. Aux organismes et sociétés qui constituent un groupe d'organismes de logement social mentionné à l'article L. 423-1-1 du code de la construction et de l'habitation pour les opérations de crédit auxquelles ils procèdent entre eux. »

⑪ V. – L'article L. 511-7 du même code est ainsi modifié :

⑫ 1° Après le I, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑬ « II. – Les interdictions définies à l'article L. 511-5 ne font pas obstacle à ce que les organismes et sociétés qui constituent un groupe d'organismes de logement social mentionné à l'article L. 423-1-1 du code de la construction et de l'habitation procèdent à des opérations de trésorerie entre eux. » ;

⑭ 2° Le II devient le III.

CHAPITRE II

Adaptation des conditions d'activité des organismes de logement social

Article 28

① I. – Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

② 1° L'article L. 411-2 est ainsi modifié :

③ *a)* Après le cinquième alinéa sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

④ « – les sociétés anonymes de coordination ;

⑤ « – les sociétés anonymes de vente d'habitation à loyer modéré. » ;

⑥ *b)* Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑦ « Ils enregistrent les résultats de l'activité relevant de la gestion de services d'intérêt économique général mentionnés au présent article sur un compte ne pouvant être utilisé qu'au financement de cette activité. Toutefois, les sociétés peuvent les utiliser à la distribution d'un dividende, dans la limite d'un montant fixé par les clauses types mentionnées à l'article L. 422-5. » ;

⑧ 2° L'article L. 421-1 est ainsi modifié :

⑨ *a)* Après la dernière phrase du 17°, il est ajouté une phrase ainsi rédigée : « Lorsque ce seuil est dépassé, elles doivent réaliser ces prestations de services au sein d'une filiale. » ;

⑩ *b)* Après le trente-huitième alinéa est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑪ « 19° De créer une filiale pour construire, acquérir, vendre ou donner en location des équipements locaux d'intérêt général ou des locaux à usage commercial ou professionnel, gérer des immeubles abritant des équipements locaux d'intérêt général et des locaux à usage commercial ou professionnel ; »

⑫ 3° L'article L. 421-2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑬ « 8° La totalité des parts d'une société civile immobilière. L'opération fait l'objet d'une autorisation administrative préalable. L'acquisition de la totalité des parts doit être effective à une date unique. L'actionnaire unique dissout la société qu'il détient dans un délai d'un an à compter de la date d'acquisition. Cette opération ne peut être réalisée qu'à la condition qu'elle n'entraîne aucun dépassement de l'objet social de l'office ni de sa compétence géographique. Les logements transmis font l'objet de conventions conclues en application de l'article L. 351-2 dans un délai d'un an. Toute opération de souscription intervenue en violation du présent alinéa est frappée d'une nullité d'ordre public. » ;

⑭ 4° Après le troisième alinéa de l'article L. 421-3, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑮ « 2°*bis* De créer une filiale pour réaliser pour le compte des collectivités territoriales ou leurs groupements des études d'ingénierie urbaine ; »

⑯ 5° Après le onzième alinéa de l'article L. 421-4, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑰ « 6° *ter* Créer une filiale pour fournir des services d'animation sociale, de veille, d'aide aux démarches et d'accompagnement aux personnes âgées ou en situation de handicap locataires ou occupants d'un logement social, répondant à des besoins non ou partiellement satisfaits. » ;

⑱ 6° L'article L. 421-6 est ainsi modifié :

⑲ *a)* Au neuvième alinéa, les mots : « À partir du 1er janvier 2017 et, pour les communes situées dans le périmètre de la métropole du Grand Paris, au plus tard au 31 décembre 2017, » sont supprimés ;

⑳ *b)* Le dixième alinéa est supprimé ;

㉑ *c)* Au treizième alinéa, les deuxième, troisième et quatrième phrases sont supprimées ;

㉒ *d)* Les quatorzième et quinzième alinéas sont supprimés ;

㉓ *e)* À partir du 1er janvier 2021, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

㉔ « À l'exception de la métropole du Grand Paris, une collectivité territoriale, un établissement public de coopération intercommunale, un établissement public territorial de la métropole du Grand Paris ou la commune de Paris ne peut être la collectivité de rattachement de plusieurs offices publics de l'habitat mentionnés à l'article L. 411-2. Dans ce cas, après mise en demeure, le représentant de l'État dans le département prononce par arrêté la fusion des organismes rattachés. » ;

㉕ 7° Les quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 421-12 sont supprimés ;

㉖ 8° À compter du 1er janvier 2021, l'article L. 421-17 est ainsi rédigé :

㉗ « *Art. L. 421-17.* – En matière de gestion financière et comptable, les offices publics de l'habitat sont soumis aux règles applicables aux entreprises de commerce. » ;

㉘ 9° L'article L. 421-19 est abrogé à compter du 1er janvier 2021 ;

㉙ 10° L'article L. 421-20 est abrogé à compter du 1er janvier 2021 ;

㉚ 11° À compter du 1er janvier 2021, le premier alinéa de l'article L. 421-21 est ainsi rédigé :

㉛ « Les dispositions financières, budgétaires et comptables prévues par le code général des collectivités territoriales sont applicables aux offices publics de l'habitat dans les conditions suivantes : » ;

㉜ 12° À compter du 1er janvier 2021, le premier alinéa de l'article L. 421-22 est ainsi rédigé :

㉝ « Ainsi qu'il est dit au IV de l'article 116 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, les offices publics de l'habitat déposent leurs fonds auprès de l'État, de la Caisse des dépôts et consignations, de la Banque de France ou auprès d'un établissement de crédit ayant obtenu un agrément en vertu des dispositions applicables dans les États membres de l'Union européenne ou les autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen. » ;

㉞ 13° À L'article L. 421-26, les mots : « n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. » sont remplacés par les mots : « n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. » ;

㉟ 14° L'article L. 422-2 est ainsi modifié :

㊱ *a)* Le dix-septième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Lorsque ce seuil est dépassé, elles doivent réaliser ces prestations de services au sein d'une filiale. » ;

㊲ *b)* Après le vingt-deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

㊳ « – de souscrire à ou d'acquérir la totalité des parts d'une société civile immobilière. L'opération fait l'objet d'une autorisation préalable du ministre chargé du logement. L'acquisition de la totalité des parts doit être effective à une date unique. L'actionnaire unique dissout la société qu'il détient dans un délai d'un an à compter de la date d'acquisition. Cette opération ne peut être réalisée qu'à la condition qu'elle n'entraîne aucun dépassement de l'objet social de la société ni de sa compétence géographique. Les logements transmis font l'objet de conventions conclues en application de l'article L. 351-2 du présent code dans un délai d'un an. Toute opération de souscription intervenue en violation du présent alinéa est frappée d'une nullité d'ordre public. » ;

㊴ *c)* Il est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :

㊵ « Elles peuvent créer des filiales pour :

㊶ « – construire, acquérir, vendre ou donner en location des équipements locaux d'intérêt général ou des locaux à usage commercial ou professionnel, gérer des immeubles abritant des équipements locaux d'intérêt général et des locaux à usage commercial ou professionnel ;

㊷ « – réaliser pour le compte des collectivités territoriales ou leurs groupements des études d'ingénierie urbaine ;

㊸ « – fournir des services d'animation sociale, de veille, d'aide aux démarches et d'accompagnement aux personnes âgées ou en situation de handicap locataires ou occupants d'un logement social, répondant à des besoins non ou partiellement satisfaits » ;

㊹ 15° Après le vingt-troisième alinéa de l'article L. 422-3, sont insérés cinq alinéas ainsi rédigés :

㊺ « 16° De souscrire à ou d'acquérir la totalité des parts d'une société civile immobilière. L'opération fait l'objet d'une autorisation préalable du ministre chargé du logement. L'acquisition de la totalité des parts doit être effective à une date unique. L'actionnaire unique dissout la société qu'il détient dans un délai d'un an à compter de la date d'acquisition. Cette opération ne peut être réalisée qu'à la condition qu'elle n'entraîne aucun dépassement de l'objet social de la société ni de sa compétence géographique. Les logements transmis font l'objet de conventions conclues en application de l'article L. 351-2 du présent code dans un délai d'un an. Toute opération de souscription intervenue en violation du présent alinéa est frappée d'une nullité d'ordre public ;

㊻ « 17° Elles peuvent créer des filiales pour :

㊼ « – construire, acquérir, vendre ou donner en location des équipements locaux d'intérêt général ou des locaux à usage commercial ou professionnel, gérer des immeubles abritant des équipements locaux d'intérêt général et des locaux à usage commercial ou professionnel ;

㊽ « – réaliser pour le compte des collectivités territoriales ou leurs groupements des études d'ingénierie urbaine ;

㊾ « – fournir des services d'animation sociale, de veille, d'aide aux démarches et d'accompagnement aux personnes âgées ou en situation de handicap locataires ou occupants d'un logement social, répondant à des besoins non ou partiellement satisfaits. » ;

㊿ 16° Le vingt-septième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Lorsque ce seuil est dépassé, elles doivent réaliser ces prestations de services au sein d'une filiale. » ;

51 17° L'article L. 424-2 est ainsi modifié :

52 *a)* Les mots : « des quartiers d'habitat social » sont remplacés par les mots : « des quartiers prioritaires de la politique de la ville » ;

53 *b)* Après les mots : « développement durable du territoire » sont ajoutés les mots : « et pour les habitants des logements situés en dehors des zones géographiques définies par décret se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements » ;

54 18° À l'article L. 433-1, les mots : « n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics » sont remplacés par les mots : « n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. » ;

55 19° L'article L. 445-1 est ainsi modifié :

56 *a)* Au premier alinéa, après les mots : « article L. 411-9 » sont insérés les mots : « , le cas échéant du plan stratégique de groupe et du cadre stratégique d'utilité sociale mentionnés à l'article L. 423-2-1, » ;

57 *b)* Le quatrième alinéa est supprimé ;

58 *c)* Le huitième alinéa est ainsi modifié :

59 – après les mots : « un plan de mise en vente », les mots : « à leurs locataires » sont supprimés ;

60 – il est complété par une phrase ainsi rédigée : « Le plan de mise en vente comprend la liste des logements que l'organisme prévoit d'aliéner pour la durée de la convention et soumis à autorisation en application de l'article L. 443-7, ainsi que les documents relatifs aux normes d'habitabilité et de performance énergétiques mentionnées à l'article L. 443-7. L'organisme est tenu de consulter la commune d'implantation ainsi que les collectivités qui ont accordé un financement ou leurs garanties aux emprunts contractés pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration des logements concernés. La commune émet son avis dans un délai de deux mois à compter du jour où le maire a reçu la consultation. Faute d'avis de la commune à l'issue de ce délai, celui-ci est réputé favorable. » ;

61 *d)* Au douzième alinéa, les mots : « un cahier des charges de gestion sociale de l'organisme, établi » sont remplacés par les mots : « les engagements pris par l'organisme en matière de gestion sociale établis » ;

62 *e)* Après le seizième alinéa sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

63 « Le représentant de l'État auquel un organisme est tenu d'adresser un projet de convention d'utilité sociale peut, à la demande de l'organisme, lui octroyer un délai d'un an renouvelable une fois pour satisfaire cette

obligation. Le demandeur doit justifier d'un projet de rapprochement avec un ou plusieurs autres organismes. Dans ce cas, la convention en vigueur est prorogée, ou prolongée par avenant, jusqu'à conclusion de la nouvelle convention.

64 « Le représentant de l'État ou l'organisme peuvent demander la conclusion d'une nouvelle convention dans un délai de trois ans dès lors que l'activité de l'organisme d'habitations à loyer modéré a connu des modifications substantielles non prévues par la convention d'utilité sociale en vigueur. » ;

65 20° L'article L. 445-2 est ainsi modifié :

66 *a)* Le premier alinéa est ainsi modifié :

67 – les mots : « Le cahier des charges de gestion sociale mentionné à l'article L. 445-1 récapitule » sont remplacés par les mots : « Les engagements pris par l'organisme en matière de gestion sociale mentionnés à l'article L. 445-1 récapitulent » ;

68 – les mots : « Il précise » sont remplacés par les mots : « Ils précisent » ;

69 – les mots : « Il porte » sont remplacés par les mots : « Ils portent » ;

70 *b)* Au deuxième alinéa, les mots : « Le cahier des charges est révisé tous les six ans. Toutefois, les » sont remplacés par le mot : « Les » ;

71 *c)* Le troisième alinéa est ainsi modifié :

72 – le mot : « Il » est remplacé par les mots : « La convention d'utilité sociale mentionnée à l'article L. 445-1 » ;

73 – les mots : « le cahier des charges » sont remplacés par les mots : « la convention d'utilité sociale » ;

74 21° Le deuxième alinéa du II de l'article L. 445-3 est ainsi modifié :

75 *a)* Dans les deux premières phrases, les mots : « le cahier des charges » sont remplacés par les mots : « la convention d'utilité sociale » ;

76 *b)* Les mots : « Par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 445-2, le cahier des charges peut être modifié » sont remplacés par les mots : « Par avenant, la convention d'utilité sociale peut être modifiée» ;

77 22° Au premier alinéa de l'article L. 445-3-1, les mots : « du cahier des charges de gestion sociale » sont remplacés par les mots : « de convention d'utilité sociale » ;

78 23° L'article L. 445-8 est abrogé.

79 II. – Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, les mesures relevant du domaine de la loi :

80 1° Permettant aux organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation et aux sociétés d'économie mixte mentionnées à l'article L. 481-1 du même code, de mettre en œuvre à titre expérimental une politique des loyers qui prenne mieux en compte la capacité financière des ménages nouveaux entrants du parc social ;

81 2° Adaptant le mode de calcul du supplément de loyer de solidarité mentionné à l'article L. 441-3 du même code afin de renforcer la prise en compte des capacités financières des locataires.

82 Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois suivant la publication de l'ordonnance.

83 III. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, les mesures relevant du domaine de la loi visant à permettre le développement de la vente de logements sociaux, destinées à :

84 1° Permettre l'inclusion dans un contrat de vente par un organisme d'habitations à loyer modéré à une personne physique d'un logement situé dans un immeuble destiné à être soumis au statut de la copropriété d'une clause permettant de différer le transfert de propriété de la quote-part de parties communes à l'acquéreur jusqu'à l'expiration d'une période ne pouvant excéder dix ans à compter de la première de ces ventes intervenues dans cet immeuble, en prévoyant la possibilité d'une décote du prix de vente ;

85 2° Définir les droits et les obligations de l'organisme vendeur et de l'acquéreur durant la période mentionnée au 1° ;

86 3° Définir les conditions dans lesquelles l'acquéreur participe au paiement des charges d'entretien et de fonctionnement des parties communes de l'immeuble pendant la période mentionnée au 1°, en dehors de toute application du statut de la copropriété, de toute association syndicale libre ou de toute association foncière urbaine libre.

87 Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois suivant la publication de l'ordonnance.

88 IV. – Jusqu'au 31 décembre 2022, par dérogation aux dispositions de l'article L. 444-1 et suivants du code de commerce, les tarifs applicables aux prestations de notaires relatives aux opérations de fusion, absorption, scission et d'apports réalisées par les organismes mentionnés à l'article L. 411-2 et à l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation peuvent faire l'objet d'une négociation lorsque l'assiette des émoluments est supérieure à 60 000 €.

89 V. – L'article 1er de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée est ainsi modifié :

90 1° Au troisième alinéa, après les mots : « leurs établissements publics » sont insérés les mots : « , à l'exception du titre II de la loi pour les offices publics de l'habitat mentionnés à l'article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation, » ;

91 2° Le cinquième alinéa est complété par les mots : « à l'exception du titre II de la présente loi. »

92 VI. – Au troisième alinéa de l'article 5-1 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, après les mots : « avec la maîtrise d'œuvre privée » sont insérés les mots : « à l'exception des organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation ainsi que les sociétés d'économie mixte mentionnées à l'article L. 481-1 du même code pour leur activité agréée, ».

93 VII. – Le quatorzième alinéa de l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation est applicable aux exercices comptables des organismes d'habitations à loyer modéré ouverts à compter du 1er janvier 2021.

Article 29

① I. – Au IV de l'article L. 31-10-3 du code de la construction et de l'habitation, après le mot : « premier » sont insérés les mots : « alinéa du II », le mot : « troisième » est remplacé par le mot : « deuxième » et après le mot : « alinéa » sont ajoutés les mots : « du III ».

② II. – Au livre IV du même code :

③ 1° L'article L. 411-3 est ainsi modifié :

④ *a)* Au troisième alinéa, les mots : « des premier, troisième à cinquième et neuvième alinéas de » sont remplacés par les mots : « du premier alinéa du II, des deuxième à cinquième alinéas du III et du V » ;

⑤ *b)* Au quatrième alinéa, les mots : « septième alinéa » sont remplacés par les mots : « premier alinéa du I » ;

⑥ 2° Au troisième alinéa de l'article L. 411-4, les mots : « des premier, troisième à cinquième et neuvième alinéas de » sont remplacés par les mots : « du premier alinéa du II, des deuxième à cinquième alinéas du III et du V » ;

⑦ 3° Au chapitre IV, il est rétabli une section 4 ainsi rédigée :

⑧ *« Section 4*

⑨ ***« Sociétés de ventes d'habitations à loyer modéré***

⑩ « *Art. L. 422-4.* – Une société de vente d'habitations à loyer modéré est une société anonyme ou une société anonyme coopérative agréée en application de l'article L. 422-5 et qui a pour seul objet l'acquisition de biens immobiliers appartenant à des organismes d'habitations à loyer modéré, à des sociétés d'économie mixte agréées en application de l'article L. 481-1 et à des organismes qui bénéficient de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L. 365-2, en vue de la vente de ces biens.

⑪ « Les logements sociaux qu'elle détient sont gérés par des organismes d'habitation à loyer modérés, des sociétés d'économie mixte agréées en application de l'article L. 481-1 et des organismes qui bénéficient de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L. 365-2.

⑫ « Les parts sociales ne peuvent être souscrites que par des organismes d'habitations à loyer modéré et des sociétés d'économie mixte agréées en

application de l'article L. 481-1 et par la société mentionnée à l'article L. 313-20.

⑬ « Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article. » ;

⑭ 4° L'article L. 443-7 est ainsi modifié :

⑮ *a)* Le premier alinéa est ainsi modifié :

⑯ – après les mots : « des logements » sont insérés les mots : « ou des ensembles de logements » ;

⑰ – les mots : « Ils peuvent proposer à ces mêmes bénéficiaires la possibilité d'acquérir ces mêmes logements au moyen d'un contrat de location accession » sont supprimés ;

⑱ *b)* Les troisième à cinquième alinéas sont remplacés par deux alinéas ainsi rédigés :

⑲ « La convention d'utilité sociale mentionnée à l'article L. 445-1 vaut autorisation de vendre pour les logements mentionnés dans le plan de mise en vente de la convention mentionnée à l'article L. 445-1 pour la durée de la convention.

⑳ « Si l'organisme propriétaire souhaite aliéner des logements qui ne sont pas mentionnés au programme de vente de la convention mentionnée à l'article L. 445-1, il adresse au représentant de l'État dans le département une demande d'autorisation. Le représentant de l'État dans le département consulte la commune d'implantation. La commune émet son avis dans un délai de deux mois à compter du jour où le maire a reçu la consultation du représentant de l'État dans le département. À défaut d'opposition motivée du représentant de l'État dans le département dans un délai de quatre mois, la vente est autorisée. L'autorisation est rendue caduque par la signature d'une nouvelle convention mentionnée à l'article L. 445-1. » ;

㉑ *c)* Le sixième alinéa est ainsi modifié :

㉒ – à la première phrase, les mots : « décision d'aliéner » sont remplacés par les mots : « demande d'autorisation d'aliénation pour des logements qui ne sont pas mentionnés au programme de vente de la convention mentionnée à l'article L. 445-1 », le mot : « qui » est remplacé par les mots : « Le président du conseil de la métropole » et les mots : « ainsi que les collectivités publiques qui ont accordé un financement ou leur garantie

aux emprunts contractés pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration des logements » sont supprimés ;

㉓ – à la quatrième phrase, avant les mots : « à défaut », sont insérés les mots : « Dans ce cas, » et les mots : « la décision est exécutoire » sont remplacés par les mots : « la vente est autorisée » ;

㉔ – les cinquième et sixième phrases sont supprimées ;

㉕ *d)* Les septième et huitième alinéas sont remplacés par deux alinéas ainsi rédigés :

㉖ « Toutefois, lorsque le logement est affecté à la location saisonnière, l'autorisation d'aliéner ne peut être délivrée qu'après accord de la commune d'implantation.

㉗ « En cas de non-respect de l'obligation d'autorisation de l'aliénation par le représentant de l'État dans le département ou au par le président du conseil de la métropole, l'organisme vendeur est passible d'une sanction pécuniaire, dans la limite de 40 % du montant de la vente, hors frais d'acte, arrêtée par l'Agence nationale de contrôle du logement social ou le président du conseil de la métropole dans la situation prévue au cinquième alinéa. » ;

㉘ *e)* Au neuvième alinéa, les mots : « mis en vente » sont remplacés par le mot : « vendus » et les mots : « , au regard des logements mis en commercialisation » sont ajoutés ;

㉙ *f)* Au dixième alinéa, le mot : « sixième » est remplacé par le mot : « cinquième » ;

㉚ *g)* Le dernier alinéa est supprimé ;

㉛ 5° L'article L. 443-7-1 est abrogé ;

㉜ 6° À l'article L. 443-8, le mot : « sixième » est remplacé par le mot : « cinquième » ;

㉝ 7° À la première phrase de l'article L. 443-9, le mot : « et » est remplacé par le signe : « , » et après les mots : « personne morale » sont insérés les mots : « et relevant de l'exception à la gestion en flux des logements prévus à l'article L. 441-1, » ;

㉞ 8° L'article L. 443-10 est remplacé par les dispositions suivantes :

㉟ « *Art. L. 443-10.* – Sauf dispositions spécifiques, la vente d'un logement réalisée dans le cadre des dispositions de la présente section entraîne la résiliation de droit de la convention mentionnée à l'article L. 353-2 lorsqu'elle ne porte que sur le ou les logements vendus. Si le ou les logements vendus figurent dans une convention mentionnée à l'article L. 353-2 qui porte sur un ensemble de logements plus important, elle est révisée afin d'exclure les logements vendus. » ;

㊱ 9° L'article L. 443-11 est ainsi modifié :

㊲ *a)* Avant le premier alinéa, sont insérés cinq alinéas ainsi rédigés :

㊳ « I. – L'organisme propriétaire peut vendre tout logement à un autre organisme d'habitations à loyer modéré ou à une société d'économie mixte agréée au titre de l'article L. 481-1 ou à un organisme bénéficiant de l'agrément relatif à la maitrise d'ouvrage prévu à l'article L. 365-2 ou à un organisme de foncier solidaire défini à l'article L. 329-1 du code de l'urbanisme en vue de la conclusion d'un bail réel solidaire tel que défini aux articles L. 255-1 et suivants, sans qu'il soit fait application des conditions d'ancienneté, d'habitabilité et de performance énergétique prévues à l'article L. 443-7. La convention mentionnée à l'article L. 353-2 n'est pas résiliée de droit et les locataires en place continuent à bénéficier des conditions antérieures de location.

㊴ « Les aliénations aux bénéficiaires mentionnés à l'alinéa précédent ne font pas l'objet de l'autorisation prévue à l'article L. 443-7, mais font l'objet d'une simple déclaration au représentant de l'État dans le département.

㊵ « Le prix de vente aux bénéficiaires mentionnés au premier alinéa est fixé librement par l'organisme.

㊶ « Toutefois, lorsqu'une aliénation à ces bénéficiaires conduit à diminuer de plus de 30 % le parc de logements locatifs détenu sur les trois dernières années par un organisme d'habitations à loyer modéré, elle doit faire l'objet d'une demande d'autorisation au représentant de l'État dans le département. Cette demande d'autorisation doit mentionner la motivation du conseil d'administration ou du directoire et préciser si cette cession se fait dans le cadre d'un projet de dissolution de l'organisme. Dans ce dernier cas, l'autorisation d'aliéner est examinée au regard des conditions de mise en œuvre des dispositions relatives à la dissolution de l'organisme.

㊷ « En cas de non-respect de l'obligation prévue à l'alinéa précédent, l'acte entraînant le transfert de propriété est entaché de nullité. L'action en nullité peut être intentée par l'autorité administrative ou par un tiers dans un délai de cinq ans à compter de la publication de l'acte au fichier immobilier. » ;

㊸ *b)* Le premier alinéa, qui constitue un : « II », est ainsi modifié :

㊹ – la première phrase est complétée par les mots : « , s'il occupe le logement depuis au moins trois ans » ;

㊺ – à la deuxième phrase, après le mot : « locataire » sont insérés les mots : « qui occupe le logement depuis au moins trois ans » ;

㊻ *c)* Au deuxième alinéa, après le mot : « locataire » sont insérés les mots : « qui occupe le logement depuis au moins trois ans » ;

㊼ *d)* Après le deuxième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

㊽ « Les logements occupés auxquels sont appliqués les plafonds de ressources des prêts locatifs sociaux peuvent aussi être vendus, s'ils ont été construits ou acquis par un organisme d'habitations à loyer modéré depuis plus de quinze ans, à des personnes morales de droit privé. Dans ce cas, les baux et la convention mentionnée à l'article L. 353-2 demeurent jusqu'au départ des locataires en place.

㊾ « III. – Les logements vacants des organismes d'habitations à loyer modéré peuvent être vendus, dans l'ordre décroissant de priorité : » ;

㊿ *e)* Les troisième à cinquième alinéas sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

(51) « – à toute personne physique remplissant les conditions auxquelles doivent satisfaire les bénéficiaires des opérations d'accession à la propriété, mentionnées à l'article L. 443-1, parmi lesquels l'ensemble des locataires de logements appartenant aux bailleurs sociaux disposant de patrimoine dans le département, ainsi que les gardiens d'immeuble qu'ils emploient sont prioritaires ; »

(52) *f)* Au cinquième alinéa, les mots : « qui s'engage à mettre ce logement pendant au moins quinze ans à la disposition de personnes défavorisées mentionnées au II de l'article L. 301-1 » sont supprimés ;

(53) *g)* Après le cinquième alinéa sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :

54 « – à toute autre personne physique.

55 « Les logements vacants auxquels sont appliqués les plafonds de ressources des prêts locatifs sociaux peuvent être vendus s'ils ont été construits ou acquis par un organisme d'habitations à loyer modéré depuis plus de quinze ans, aux bénéficiaires mentionnés aux trois précédents alinéas auxquels s'ajoute, en dernier ordre de priorité, toute personne morale de droit privé.

56 « IV. – La mise en vente du ou des logements doit se faire par voie d'une publicité dont les modalités sont fixées par décret en Conseil d'État et à un prix fixé par l'organisme propriétaire en prenant pour base le prix d'un logement comparable, libre d'occupation lorsque le logement est vacant ou vendu à son occupant, ou occupé lorsque le logement est occupé. » ;

57 *h)* Le sixième alinéa est ainsi modifié :

58 – les mots : « logement vacant » sont remplacés par le mot : « logement » ;

59 – les mots : « et devenu vacant, soit un logement auparavant acquis par une telle société en application du septième alinéa du présent article et devenu vacant » sont supprimés ;

60 – les mots : « ou acquis par une telle société en application du septième alinéa du présent article » sont supprimés ;

61 *i)* Les septième et huitième alinéas sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

62 « V. – Tous les logements, vacants ou occupés, peuvent également être vendus dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain aux établissements publics créés en application des articles L. 321-1, L. 321-14 et L. 326-1 du code de l'urbanisme, en vue de leur démolition préalablement autorisée par le représentant de l'État dans le département ; dans ce cas, les baux demeurent jusqu'au départ des locataires en place, le cas échéant. » ;

63 *j)* Au neuvième alinéa, qui constitue un « VI », après les mots : « toute personne physique ou morale », les mots : « , ou les louer à ces mêmes personnes pour des usages autres que l'habitation » sont supprimés et la dernière phrase est supprimée ;

64 *k)* Les dixième et onzième alinéas sont supprimés ;

65 10° L'article L. 443-12 est remplacé par les dispositions suivantes :

66 « *Art. L. 443-12.* – Lorsque le logement est vendu à des bénéficiaires prévus au III de l'article L. 443-11, l'organisme vend, par ordre de priorité défini à cet article, à l'acheteur qui le premier formule l'offre qui correspond ou qui est supérieure au prix évalué en application de l'article L. 443-11 ou, si l'offre est inférieure au prix évalué, qui en est la plus proche, dans des conditions définies par décret. » ;

67 11° L'article L. 443-12-1 est ainsi modifié :

68 *a)* Le deuxième alinéa est ainsi modifié :

69 – à la première phrase, les mots : « à l'évaluation faite par le service des domaines » sont remplacés par les mots : « au prix de mise en vente fixé en application de l'article L. 443-11 » ;

70 – à la dernière phrase, les mots : « l'évaluation faite par le service des domaines » sont remplacés par les mots : « le prix de mise en vente » ;

71 *b)* Au quatrième alinéa, les mots : « à l'évaluation faite par le service des domaines » sont remplacés par les mots : « au prix de mise en vente fixé en application de l'article L. 443-11 » ;

72 12° L'article L. 443-13 est ainsi modifié :

73 *a)* Le deuxième alinéa est complété par trois phrases ainsi rédigées : « L'organisme d'habitations à loyer modéré doit alors saisir le garant de l'emprunt d'une demande de maintien de la garantie. Le garant de l'emprunt fait part de sa décision dans un délai de trois mois à compter du jour où il a reçu la demande de l'organisme d'habitations à loyer modéré. À défaut d'opposition dans ce délai de trois mois, l'accord est réputé donné. » ;

74 *b)* Au troisième alinéa, le mot : « Toutefois, » est supprimé ;

75 *c)* Au cinquième alinéa, les mots : « neuvième alinéa » sont remplacés par le signe « VI » ;

76 13° L'article L. 443-14 est ainsi modifié :

77 *a)* Au premier alinéa, après les mots : « d'aliénation » sont insérés les mots : « d'un logement intermédiaire ou » ;

78 *b)* Le second alinéa est supprimé ;

79 14° Au deuxième alinéa du I de l'article L. 443-14-1, les mots : « des cinquième et septième alinéas » sont remplacés par les mots : « du I et du troisième alinéa du III » ;

80 15° Après l'article L. 443-14-1, il est inséré un article L. 443-14-2 ainsi rédigé :

81 « *Art. L. 443-14-2.* – I. – L'organisme d'habitations à loyer modéré indique par écrit à l'acquéreur, préalablement à la vente, le montant des charges locatives et, le cas échéant, de copropriété des deux dernières années, et lui transmet la liste des travaux réalisés les cinq dernières années sur les parties communes. En tant que de besoin, il fournit une liste des travaux d'amélioration des parties communes et des éléments d'équipement commun qu'il serait souhaitable d'entreprendre, accompagnée d'une évaluation du montant global de ces travaux et de la quote-part imputable à l'acquéreur.

82 « II. – Dans les copropriétés comportant des logements vendus en application de la présente section, la liste de travaux mentionnée au I fait l'objet, le cas échéant, d'une présentation annuelle par le syndic devant l'assemblée générale des copropriétaires.

83 « Lorsqu'ils sont votés par l'assemblée générale des copropriétaires, les travaux d'amélioration des parties communes et des éléments d'équipement commun donnent lieu à la constitution d'avances, selon des modalités définies par l'assemblée générale. L'organisme d'habitations à loyer modéré est dispensé de cette obligation.

84 « Ces avances sont déposées sur un compte bancaire ou postal séparé ouvert au nom du syndicat des copropriétaires avec une rubrique particulière pour chaque copropriétaire. Le compte et les rubriques ne peuvent faire l'objet d'aucune convention de fusion, de compensation ou d'unité de compte.

85 « L'organisme d'habitations à loyer modéré est dispensé de l'obligation de versement prévue au II de l'article 14-2 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et constitue dans ses comptes une provision correspondant à celui-ci et souscrit une caution bancaire au profit du syndicat de copropriétaires. Il verse sa contribution, sur appel de fond, à la réalisation du diagnostic et des travaux prévus à l'article L. 731-1 et à l'article L. 731-2. » ;

86 16° Après l'article L. 443-15-1, il est inséré un article L. 443-15-1-1 ainsi rédigé :

87 « *Art. L. 443-15-1-1.* – Afin d'assurer l'équilibre économique et social d'un ou plusieurs ensembles d'habitations ou d'un quartier connaissant des difficultés particulières, l'organisme d'habitations à loyer modéré propriétaire peut, après accord du représentant de l'État dans le département, qui consulte la commune d'implantation, louer à toute personne physique ou morale pour des usages autres que l'habitation. Afin de contribuer aux politiques de développement social des quartiers, et notamment de ceux connaissant des difficultés particulières, un organisme d'habitations à loyer modéré peut mettre à disposition d'une association des locaux moyennant, éventuellement, le paiement des charges locatives correspondant à ces locaux.

88 « Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ou dans les territoires définis à l'article 6 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent, après avis de la commune d'implantation, louer des locaux d'habitation situés en rez-de-chaussée, en vue d'y exercer des activités économiques. Passé le délai d'un mois, cet avis est réputé favorable. Le bail d'habitation de ces locaux n'est pas soumis au chapitre V du titre IV du livre Ier du code de commerce et ne peut être un élément constitutif du fonds de commerce.

89 « Dans ce cas, les dispositions prévues aux articles L. 311-3, L. 631-7, L. 631-7-4 et L. 631-7-5 ne s'appliquent pas. » ;

90 17° L'article L. 443-15-2 est ainsi modifié :

91 *a)* Au premier alinéa, les mots : « septième alinéa » sont remplacés par le signe : « I » ;

92 *b)* Aux deuxième et troisième alinéas, la phrase : « Toutefois, lorsqu'une société d'économie mixte met en vente un logement conventionné vacant, elle doit l'offrir à l'ensemble des locataires de son patrimoine conventionné dans le département par la voie d'une publicité dont les modalités sont fixées par décret en Conseil d'État. » est supprimée ;

93 18° Aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 443-15-2-1, la phrase : « Toutefois, lorsqu'une collectivité territoriale met en vente un logement conventionné vacant, elle doit l'offrir en priorité à l'ensemble des

locataires de son patrimoine conventionné dans son territoire, par la voie d'une publicité dont les modalités sont fixées par décret en Conseil d'État. » est supprimée ;

(94) 19° À l'article L. 443-15-2-2, les mots : « des sixième à huitième alinéas » sont remplacés par les mots : « des troisième, cinquième et sixième alinéas » ;

(95) 20° L'article L. 443-15-2-3 est ainsi modifié :

(96) *a)* Au premier alinéa, les mots : « quatrième à septième, neuvième et avant-dernier » sont remplacés par les mots : « troisième à cinquième, septième, neuvième et dernier » ;

(97) *b)* Au quatrième alinéa, les mots : « troisième à cinquième » sont remplacés par les mots : « deuxième à quatrième » ;

(98) 21° À l'article L. 443-15-3, avant le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

(99) « Les dispositions de la présente section s'appliquent nonobstant toutes stipulations contraires. »

(100) 22° Au dernier alinéa de l'article L. 443-15-7, le mot : « cinq » est remplacé par le mot : « dix » ;

(101) III. – Le cinquième alinéa de l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme est supprimé.

(102) IV. – Toutes les autorisations de vendre implicites ou notifiées doivent être reprises dans le plan de vente mentionné à l'article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation à la signature de la première convention mentionnée à l'article L. 445-1 conclue postérieurement à la publication de la présente loi.

CHAPITRE III

Dispositions diverses

Article 30

(1) I. – L'article L. 342-5 du code de la construction et de l'habitation est complété par un alinéa ainsi rédigé :

② « Pour l'exercice de ses missions, l'agence est destinataire de toutes les informations transmises annuellement au ministère chargé du logement par les bailleurs sociaux pour l'établissement du répertoire des logements locatifs sociaux et de leurs occupants, mentionné à l'article L. 411-10. »

③ II. – L'article L. 342-9 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

④ « Lorsque l'organisme contrôlé est un office public de l'habitat mentionné à l'article L. 421-1, l'agence peut communiquer les mêmes informations à la collectivité ou l'organisme auquel il est rattaché en application de l'article L. 421-6 et, lorsqu'il en est membre, au groupe mentionné à l'article L. 423-2-1. »

⑤ III. – L'article L. 342-14 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑥ « II. – Les décisions de sanctions prononcées par le ministre chargé du logement sur proposition de l'agence sont publiées au bulletin officiel. »

⑦ IV. – L'article L. 452-3 du même code est ainsi modifié :

⑧ 1° Le *c* est complété par les mots : « et le produit de la taxe versée en application de l'article L. 443-14-1 » ;

⑨ 2° Le *g* est complété par les mots : « et le produit des sanctions pécuniaires mentionnées à l'article L. 342-14 ».

Article 31

① I. – L'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction est ratifiée.

② II. – L'ordonnance n° 2017-52 du 19 janvier 2017 modifiant l'objet de l'Association pour l'accès aux garanties locatives et de l'Association foncière logement est ratifiée.

③ III. – Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

④ 1° À l'article L. 313-17 et au premier alinéa de l'article L. 313-17-1, les mots : « et L. 313-20 » sont remplacés par les mots : « , L. 313-20, L. 313-33 et L. 313-34 » ;

⑤ 2° À l'article L. 313-17-4, les mots : « mentionnés aux articles L. 313-18, L. 313-19 et L. 313-20 et des entités sur lesquelles ils exercent un contrôle au sens de l'article L. 233-3 du code du commerce » sont remplacés par les mots : « du groupe Action Logement » ;

⑥ 3° Aux *a* et *d* du 2° et au *b* du 3° du I de l'article L. 313-18-1 ainsi qu'au deuxième alinéa de l'article L. 313-18-3, les mots : « sociétés mentionnées aux articles L. 313-19 et L. 313-20 » sont remplacés par les mots : « organismes mentionnés aux articles L. 313-19, L. 313-20, L. 313 -33 et L. 313-34 » ;

⑦ 4° Au troisième alinéa des articles L. 313-33 et L. 313-34, les mots : « et à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics » sont supprimés ;

⑧ 5° À la deuxième phrase du 4° du I de l'article L. 313-19-2, après les mots : « et de la part des versements des employeurs soumis à l'article L. 313-1 » sont insérés les mots : « ou à l'article L. 716-2 du code rural et de la pêche maritime » et après les mots : « au titre de l'obligation prévue à l'article L. 313-1 » sont insérés les mots : « ou à l'article L. 716-2 du code rural et de la pêche maritime ».

⑨ IV. – l'article L. 111-12 du code des juridictions financières, les mots : « l'Union des entreprises et des salariés pour le logement » sont remplacés par les mots : « les organismes mentionnés à l'article L. 313-17 du code de la construction et de l'habitation » ;

⑩ V. – Les dispositions du IV entrent en vigueur dans les conditions prévues à l'article 52 de l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières.

Article 32

① Le deuxième alinéa du III de l'article 81 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté est remplacé par les dispositions suivantes :

② « Avant le 1er juillet 2019, les organismes d'habitations à loyer modéré transmettent au représentant de l'État du département de leur siège un projet de convention d'utilité sociale. »

Article 33

① Le X de l'article 117 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté est remplacé par les dispositions suivantes :

② « X. – L'ordonnance mentionnée au 1° du I du présent article est publiée dans un délai de vingt-quatre mois à compter de la promulgation de la présente loi. L'ordonnance mentionnée au 2° du I du présent article est publiée dans un délai de trente mois à compter de la promulgation de la présente loi. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans les trois mois suivant la promulgation de chacune de ces ordonnances. »

TITRE III

RÉPONDRE AUX BESOINS DE CHACUN ET FAVORISER LA MIXITÉ SOCIALE

CHAPITRE IER

Favoriser la mobilité dans le parc social et le parc privé

Article 34

① La loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 est ainsi modifiée :

② 1° À l'article 2, après le cinquième alinéa, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

③ « 2° *bis* Aux logements meublés loués dans le cadre d'un bail mobilité, régis par le titre Ier *ter* ; »

④ 2° Après le titre Ier *bis*, il est ajouté un titre Ier *ter* ainsi rédigé :

⑤ *« TITRE IER* TER

⑥ ***« DES RAPPORTS ENTRE BAILLEURS ET LOCATAIRES DANS LES LOGEMENTS MEUBLÉS LOUÉS AVEC UN BAIL MOBILITÉ***

⑦ « *Art. 25-12.* – Le bail mobilité est un contrat de location de courte durée d'un logement meublé au sens de l'article 25-4 , à un locataire justifiant, à la date de la prise d'effet du bail, être en formation

professionnelle, en études supérieures, en contrat d'apprentissage, en stage, ou en mission temporaire dans le cadre de son activité professionnelle.

⑧ « Le bail mobilité est régi par les dispositions du présent titre qui sont d'ordre public. Sauf disposition contraire, les dispositions du titre Ier *bis* ne sont pas applicables.

⑨ « Les articles 1er, 3-2, 4, 5, 6, 7, 7-1, 8, 18, 22-1, 22-2, 25-4, 25-5 et les I à IV de l'article 8-1 sont applicables au bail mobilité.

⑩ « La commission départementale de conciliation n'est pas compétente pour l'examen des litiges résultant de l'application des dispositions du présent titre.

⑪ « Le présent titre ne s'applique ni aux logements-foyers, ni aux logements faisant l'objet d'une convention avec l'État portant sur leurs conditions d'occupation et leurs modalités d'attribution.

⑫ « *Art. 25-13*. – I. – Le contrat de location est établi par écrit et précise :

⑬ « 1° Le nom ou la dénomination du bailleur et son domicile ou son siège social ainsi que, le cas échéant, ceux de son mandataire ;

⑭ « 2° Le nom du locataire ;

⑮ « 3° La date de prise d'effet ;

⑯ « 4° La durée du contrat de location conformément aux dispositions de l'article 25-14 ;

⑰ « 5° La consistance, la destination ainsi que la surface habitable de la chose louée, définie par le code de la construction et de l'habitation ;

⑱ « 6° La désignation des locaux et équipements d'usage privatif dont le locataire a la jouissance exclusive et, le cas échéant, l'énumération des parties, équipements et accessoires de l'immeuble qui font l'objet d'un usage commun, ainsi que des équipements d'accès aux technologies de l'information et de la communication ;

⑲ « 7° Le montant du loyer et ses modalités de paiement ;

⑳ « 8° Le motif justifiant le bénéfice du bail mobilité conformément aux dispositions de l'article 25-12.

㉑ « Le contrat comporte en outre une mention selon laquelle le contrat de location est un bail mobilité régi par les dispositions du titre Ier *ter* de la présente loi. À défaut de cette mention ou de l'une des informations prévues au 4° ou au 8°, le contrat de location est régi par les dispositions du titre Ier *bis*.

㉒ « Lorsque l'immeuble est soumis au statut de la copropriété, le copropriétaire bailleur est tenu de communiquer au locataire les extraits du règlement de copropriété concernant la destination de l'immeuble, la jouissance et l'usage des parties privatives et communes, et précisant la quote-part afférente au lot loué dans chacune des catégories de charges.

㉓ « Le bailleur ne peut pas se prévaloir de la violation du présent article.

㉔ « En cas de mutation à titre gratuit ou onéreux du logement, le nouveau bailleur est tenu de notifier au locataire son nom ou sa dénomination et son domicile ou son siège social ainsi que, le cas échéant, ceux de son mandataire.

㉕ « II. – Toute clause prévoyant une solidarité entre les colocataires ou leurs cautions est réputée non écrite.

㉖ « *Art. 25-14.* – Le bail mobilité est conclu pour une durée minimale d'un mois et maximale de dix mois, non renouvelable.

㉗ « Si, au terme du contrat, les parties concluent un nouveau bail portant sur le même logement meublé ou si le locataire reste et est laissé en possession des lieux, il s'opère un nouveau bail soumis aux dispositions du titre Ier *bis*.

㉘ « *Art. 25-15.* – Le locataire peut résilier le contrat à tout moment, sous réserve de respecter un délai de préavis d'un mois.

㉙ « Le congé doit être notifié par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou signifiée par acte d'huissier ou remis en main propre contre récépissé ou émargement. Le délai de préavis court à compter du jour de la réception de la lettre recommandée ou de la signification de l'acte d'huissier ou de la remise en main propre.

㉚ « Le locataire est redevable du loyer et des charges relatifs à l'intégralité de la période couverte par le préavis, sauf si le logement se trouve occupé avant la fin du préavis par un autre locataire en accord avec le bailleur.

㉛ « À l'expiration du délai de préavis, le locataire est déchu de tout titre d'occupation du logement loué.

㉜ « *Art. 25-16.* – Le loyer est librement fixé et ne peut être révisé en cours de bail.

㉝ « *Art. 25-17.* – Aucun dépôt de garantie ne peut être exigé par le bailleur.

㉞ « *Art. 25-18.* – Les charges locatives accessoires au loyer principal sont récupérées par le bailleur sous la forme d'un forfait versé simultanément au loyer, dont le montant et la périodicité de versement sont définis dans le contrat et qui ne peut donner lieu à complément ou à régularisation ultérieure. Le montant du forfait de charges est fixé en fonction des montants exigibles par le bailleur en application de l'article 23. Ce montant ne peut pas être manifestement disproportionné au regard des charges dont le précédent locataire se serait acquitté. »

Article 35

① I. – L'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation est remplacé par les dispositions suivantes :

② « *Art. L. 441-2.* – I. – Il est créé, dans chaque organisme d'habitations à loyer modéré, une commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation de logements.

③ « Une commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation de logements est créée sur demande d'un établissement public de coopération intercommunale mentionné au vingtième alinéa de l'article L. 441-1, d'un établissement public territorial de la métropole du Grand Paris ou de la commune de Paris lorsque, sur le territoire concerné, un même organisme dispose de plus de 2 000 logements locatifs sociaux.

④ « II. – Elle est composée :

⑤ « – de six membres représentant l'organisme d'habitation à loyer modéré, désignés selon des modalités définies par décret, qui élisent en leur sein un président ;

⑥ « – du maire de la commune où sont implantés les logements attribués ou son représentant ;

⑦ « – du représentant de l'État dans le département ou son représentant ;

⑧ « – du président de l'établissement public de coopération intercommunale mentionné au vingtième alinéa de l'article L. 441-1 ou du président du conseil de territoire de l'établissement public territorial de la métropole du Grand Paris où sont situés les logements ou leur représentant.

⑨ « Lorsqu'une convention de gérance prévue à l'article L. 442-9 inclut l'attribution de logements, le président de la commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements de l'organisme ayant confié la gérance des immeubles est membre de droit, pour ces logements, de la commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements de l'organisme gérant.

⑩ « Lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou l'établissement public territorial de la métropole du Grand Paris sur le territoire duquel se situent les logements a créé une conférence intercommunale du logement prévue à l'article L. 441-1-5 et a adopté le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs prévu à l'article L. 441-2-8, son président ou le président du conseil de territoire ou leur représentant dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité des voix. À défaut, le maire de la commune où se situent les logements dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité des voix.

⑪ « Participent aux travaux de la commission avec voix consultative :

⑫ « – un représentant désigné par des organismes bénéficiant de l'agrément relatif à l'ingénierie sociale, financière et technique prévu à l'article L. 365-3, selon des modalités définies par décret ;

⑬ « – les maires d'arrondissement des communes de Paris, Marseille et Lyon ou leur représentant pour les logements situés dans le ou les arrondissements où ils sont territorialement compétents ;

⑭ « – les réservataires non membres de droit pour les logements relevant de leur contingent.

⑮ « III. – La commission attribue nominativement chaque logement locatif.

⑯ « Elle exerce sa mission d'attribution des logements locatifs dans le respect des articles L. 441-1 et L. 441-2-3, en prenant en compte les objectifs fixés à l'article L. 441.

⑰ « Par dérogation à l'alinéa précédent et pour les seuls logements ne faisant pas l'objet d'une réservation par le représentant de l'État dans le département en application du trente et unième alinéa de l'article L. 441-1, la commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation de logements peut attribuer en priorité tout ou partie des logements construits ou aménagés spécifiquement pour cet usage à des personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap, dans le cadre de programmes bénéficiant d'une autorisation spécifique délivrée par le représentant de l'État dans le département. Les modalités d'octroi de cette autorisation spécifique sont définies par décret.

⑱ « Pour les logements faisant l'objet d'une réservation par le représentant de l'État dans le département, celui-ci peut s'engager, en fonction de son appréciation des besoins locaux de logements adaptés à ce type de population, à proposer prioritairement les logements construits ou aménagés spécifiquement pour cet usage à des personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap.

⑲ « La séance de la commission d'attribution peut prendre une forme numérique en réunissant ses membres à distance selon des modalités définies par son règlement et approuvées également par le représentant de l'État dans le département. Pendant la durée de la commission d'attribution numérique, les membres de la commission font part de leurs décisions de manière concomitante à l'aide d'outils informatiques garantissant un accès sécurisé, un choix libre et éclairé, la confidentialité des échanges, le respect de la vie privée des demandeurs et la possibilité, à tout moment et pour tout membre, de renvoyer la décision à une commission d'attribution physique.

⑳ « IV. – La commission examine également les conditions d'occupation des logements que le bailleur lui soumet en application de l'article L. 442-5-1-1 ainsi que l'adaptation du logement aux ressources du ménage. Elle formule, le cas échéant, un avis sur les offres de relogement à proposer aux locataires. Cet avis est notifié aux locataires concernés. »

㉑ II. – Après l'article L. 442-5-1 du même code, il est inséré un article L. 442-5-1-1 ainsi rédigé :

㉒ « *Art. L. 442-5-1-1.* – Pour les logements situés dans les zones géographiques définies par décret en Conseil d'État se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements, le bailleur examine, tous les six ans à compter de la date de signature du contrat de location, les conditions d'occupation du logement. Il transmet à la commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des

logements les dossiers des locataires qui sont dans une des situations suivantes :

㉓ « 1° Sur-occupation du logement telle que définie à l'article L. 542-2 du code de la sécurité sociale ;

㉔ « 2° Sous-occupation en application de l'article L. 621-2 du présent code ;

㉕ « 3° Départ de l'occupant présentant un handicap, lorsqu'il s'agit d'un logement adapté ;

㉖ « 4° Reconnaissance d'un handicap ou d'une perte d'autonomie nécessitant l'attribution d'un nouveau logement adapté aux personnes présentant un handicap ;

㉗ « 5° Dépassement du plafond de ressource applicable au logement.

㉘ « La commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements constate, le cas échéant, la situation et définit les caractéristiques d'un logement adapté aux besoins du locataire.

㉙ « Sur la base de l'avis émis par la commission, le bailleur procède avec le locataire à un examen de sa situation et des possibilités d'évolution de son parcours résidentiel.

㉚ « Les dispositions des articles L. 442-3-1 et L. 442-3-2 sont applicables aux locataires ainsi identifiés. »

㉛ III. – Le IV de l'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction issue du I du présent article, et le II du présent article entrent en vigueur le 1er janvier 2019.

㉜ Les dispositions du II s'appliquent aux contrats de location en cours à compter de cette date.

Article 36

① I. – Le troisième alinéa de l'article L. 441-2-8 du code de la construction et de l'habitation est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

② « Le plan prévoit un système de cotation de la demande dans le respect des priorités et des critères définis à l'article L. 441-1. Il précise son principe et ses modalités, notamment les critères choisis et leur

pondération, ainsi que les conditions dans lesquelles le refus d'un logement adapté aux besoins et aux capacités du demandeur peut modifier la cotation de sa demande. La cotation est intégrée dans le dispositif de gestion de la demande mentionné à l'article L. 441-2-7. Le public et les demandeurs de logement social reçoivent une information appropriée sur le système mis en place dans le cadre du service d'accueil et d'information. »

③ II. – Au 7° de l'article L. 441-2-9 du même code, après les mots : « son contenu » sont ajoutés les mots : « , de même que les modalités d'application du système de cotation prévu au troisième alinéa de cet article ».

④ III. – Le I entre en vigueur à une date fixée par le décret prévu au 7° de l'article L. 441 -9 du code de la construction et de l'habitation et au plus tard le 31 décembre 2021.

Article 37

① I. – Le sixième alinéa de l'article L. 441-1-5 du code de la construction et de l'habitation est supprimé.

② II. – Le onzième alinéa de l'article L. 441-1-6 du même code est ainsi modifié :

③ 1° Après la deuxième phrase, il est inséré une phrase ainsi rédigée : « Cette commission assure le suivi et l'évaluation de la convention intercommunale d'attribution. » ;

④ 2° À la troisième phrase, les mots : « Cette commission » sont remplacés par le mot : « Elle » et le mot : « les » est remplacé par le mot : « certains » ;

⑤ 3° La quatrième phrase est remplacée par la phrase suivante : « Elle émet alors des avis quant à l'opportunité de présenter en commission d'attribution les dossiers présentés par les réservataires. »

Article 38

① I. – Au vingt-neuvième alinéa de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, les mots : « pour les logements » sont remplacés par les mots : « d'un flux annuel de logements » et après le mot : « ultérieure » sont insérés les mots : « , à l'exception des logements

réservés par des services relevant de la défense nationale ou de la sécurité intérieure qui sont identifiés précisément ».

② II. – Les conventions de réservation conclues entre les bailleurs et les réservataires en application de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation avant l'entrée en vigueur de la présente loi et ne portant pas exclusivement sur un flux annuel de logements doivent être mises en conformité avec les dispositions de ce même article, dans sa rédaction issue de la présente loi, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État et, au plus tard, dans un délai de deux ans à compter de la publication de la présente loi.

CHAPITRE II

Favoriser la mixité sociale

Article 39

① I. – Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

② 1° L'article L. 831-2 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

③ « L'allocation de logement n'est pas due si le local est loué ou sous-loué en partie à des tiers, sauf s'il s'agit d'une personne hébergée en application de l'article L. 442-1 du code de l'action sociale et des familles ou d'une personne âgée de moins de trente ans.

④ « Dans ces derniers cas, la personne sous-locataire est assimilée à un locataire pour le bénéfice de l'allocation de logement prévue par l'article L. 831-1, au titre de la partie du logement qu'elle occupe. » ;

⑤ 2° Le dernier alinéa de l'article L. 831-4 est supprimé.

⑥ II. – À l'article L. 351-15 du code de la construction et de l'habitation, les mots : « du cinquième alinéa de l'article L. 443-1 du code de l'action sociale et des familles » sont remplacés par les mots : « de l'article L. 442-1 du code de l'action sociale et des familles et les personnes âgées de moins de trente ans sous-locataires ».

Article 40

① I. – L'article 24 de la loi n° 89-462 du juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 82-1290 du 23 décembre 1986 est ainsi modifié :

② 1° Le premier alinéa du V est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il invite les parties à lui produire tous éléments relatifs à l'existence d'une procédure de traitement de la situation de surendettement. » ;

③ 2° Les deuxième et troisième alinéas du V sont supprimés ;

④ 3° Après le V, sont insérés un VI, un VII et un VIII ainsi rédigés :

⑤ « VI. – Par dérogation à la première phrase du premier alinéa du V, lorsqu'une procédure de traitement de la situation de surendettement instituée par le livre VII du code de la consommation a été ouverte au bénéfice du locataire et qu'au jour de l'audience, celui-ci a repris le paiement du loyer et des charges, le juge qui constate l'acquisition de la clause de résiliation de plein droit du contrat de location statue dans les conditions suivantes.

⑥ « Lorsque la commission de surendettement des particuliers a rendu une décision de recevabilité de la demande de traitement de la situation de surendettement formée par le locataire, le juge accorde des délais de paiement jusqu'à, selon les cas, l'approbation du plan conventionnel de redressement prévu à l'article L. 732-1 du code de la consommation, la décision imposant les mesures prévues aux articles L. 733-1, L. 733-4, L. 733-7 et L. 741-1 du même code, le jugement prononçant un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire, le jugement d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire ou toute décision de clôture de la procédure de traitement du surendettement.

⑦ « Lorsqu'un plan conventionnel de redressement prévu à l'article L. 732-1 du code de la consommation a été approuvé ou que la commission de surendettement des particuliers a imposé les mesures prévues aux articles L. 733-1, L. 733-4 et L. 733-7 du même code, dont le bailleur a été avisé, le juge accorde les délais et modalités de paiement de la dette locative contenus dans le plan ou imposés par la commission de surendettement des particuliers. Lorsque la commission de surendettement des particuliers a imposé pendant un délai la suspension de l'exigibilité de la créance locative en application du 4° de l'article L. 733-1 du code de la

consommation, le juge accorde ce délai prolongé de trois mois pour permettre au locataire de saisir à nouveau la commission en application de l'article L. 733-2 du même code. Lorsque dans ce délai, la commission de surendettement a de nouveau été saisie d'une demande de traitement de la situation de surendettement, ce délai se poursuit jusqu'à, selon les cas, l'approbation d'un plan conventionnel de redressement prévu à l'article L. 732-1 du code de la consommation, la décision imposant les mesures prévues aux articles L. 733-1, L. 733-4, L. 733-7 et L. 741-1 du même code, le jugement prononçant un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire, le jugement d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire ou toute décision de clôture de la procédure de traitement du surendettement.

⑧ « Par dérogation à l'alinéa précédent, lorsqu'en application de l'article L. 733-10 du code de la consommation, une contestation a été formée par l'une des parties contre les délais et modalités de paiement de la dette locative imposés par la commission de surendettement des particuliers, le juge accorde des délais de paiement jusqu'à la décision du juge statuant sur cette contestation.

⑨ « Lorsque le juge statuant en application de l'article L. 733-10 du code de la consommation a pris tout ou partie des mesures mentionnées à l'alinéa précédent, le juge accorde les délais et modalités de paiement de la dette locative imposées dans ces mesures. Lorsque la suspension de l'exigibilité de la créance locative a été imposée pendant un délai en application du 4° de l'article L. 733-1 du même code, le juge accorde ce délai prolongé de trois mois pour permettre au locataire de saisir à nouveau la commission en application de l'article L. 733-2 du même code. Lorsque dans ce délai, la commission de surendettement a de nouveau été saisie d'une demande de traitement de la situation de surendettement, ce délai se poursuit jusqu'à, selon les cas, l'approbation d'un plan conventionnel de redressement prévu à l'article L. 732-1 du code de la consommation, la décision imposant les mesures prévues aux articles L. 733-1, L. 733-4, L. 733-7 et L. 741-1 du même code, le jugement prononçant un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire, le jugement d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire ou toute décision de clôture de la procédure de traitement du surendettement.

⑩ « VII. – Pendant le cours des délais accordés par le juge dans les conditions prévues aux V et VI du présent article, les effets de la clause de résiliation de plein droit sont suspendus. Ces délais et les modalités de

paiement accordés ne peuvent affecter l'exécution du contrat de location et notamment suspendre le paiement du loyer et des charges.

⑪ « Si le locataire se libère de sa dette locative dans le délai et selon les modalités fixés par le juge, la clause de résiliation de plein droit est réputée ne pas avoir joué. Dans le cas contraire, elle reprend son plein effet.

⑫ « VIII. – Lorsqu'un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire a été imposé par la commission de surendettement des particuliers ou prononcé par le juge, ou lorsqu'un jugement de clôture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire a été rendu, les effets de la clause de résiliation de plein droit sont suspendus pendant un délai de deux ans à partir de la date de la décision imposant les mesures d'effacement ou du jugement de clôture.

⑬ « Ce délai ne peut affecter l'exécution du contrat de location et notamment suspendre le paiement du loyer et des charges.

⑭ « Au terme de ce délai, si le locataire s'est acquitté du paiement des loyers et charges conformément au contrat de location, la clause de résiliation de plein droit est réputée ne pas avoir joué. Dans le cas contraire, elle reprend son plein effet.

⑮ « Par dérogation au premier alinéa, lorsqu'en application de l'article L. 741-4 du code de la consommation, une contestation a été formée par l'une des parties contre le rétablissement personnel imposé par la commission de surendettement, les effets de la clause de résiliation de plein droit sont suspendus jusqu'à la décision du juge statuant sur cette contestation.

⑯ 4° Le VI devient un IX.

⑰ II. – Le titre Ier du livre VII du code de la consommation est complété par un chapitre IV ainsi rédigé :

⑱ *« CHAPITRE IV*

⑲ ***« Articulation entre le traitement des situations de surendettement et la procédure en constat de résiliation du bail***

⑳ « *Art. L. 714-1.* – I. – Lorsque le locataire a repris le paiement du loyer et des charges et que dans le cours des délais de paiement de la dette locative accordés par une décision du juge saisi en application de l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les

rapports locatifs et portant modification de la loi n° 82-1290 du 23 décembre 1986, la commission de surendettement des particuliers impose de nouveaux délais et modalités de paiement de cette dette, dont le bailleur est avisé, ces délais et modalités de paiement se substituent à ceux précédemment accordés en application de l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989 mentionnée ci-dessus. Lorsque ces nouveaux délais résultent d'une mesure prévue au 4° de l'article L. 733-1, ils sont en outre prolongés de trois mois pour permettre au locataire de saisir à nouveau la commission en application de l'article L. 733-2. Lorsque dans ces délais, la commission de surendettement a de nouveau été saisie d'une demande de traitement de la situation de surendettement, ces délais se poursuivent jusqu'à, selon les cas, l'approbation d'un plan conventionnel de redressement prévu à l'article L. 732-1, la décision imposant les mesures prévues aux articles L. 733-1, L. 733-4, L. 733-7 et L. 741-1, le jugement prononçant un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire, le jugement d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire ou toute décision de clôture de la procédure de traitement du surendettement.

㉑ « Toutefois, lorsqu'en application de l'article L. 733-10, une contestation a été formée par l'une des parties contre les délais et modalités de paiement de la dette locative imposés par la commission de surendettement des particuliers, ces délais ne se substituent pas à ceux précédemment accordés. Les délais et modalités de paiement accordés postérieurement par le juge statuant sur cette contestation se substituent, le cas échéant, à ceux précédemment accordés. Lorsque ces nouveaux délais résultent d'une mesure prévue au 4° de l'article L. 733-1, ils sont en outre prolongés de trois mois pour permettre au locataire de saisir à nouveau la commission en application de l'article L. 733-2. Lorsque dans ces délais, la commission de surendettement a de nouveau été saisie d'une demande de traitement de la situation de surendettement, ces délais se poursuivent jusqu'à, selon les cas, l'approbation d'un plan conventionnel de redressement prévu à l'article L. 732-1, la décision imposant les mesures prévues aux articles L. 733-1, L. 733-4, L. 733-7 et L. 741-1, le jugement prononçant un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire, le jugement d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire ou toute décision de clôture de la procédure de traitement du surendettement.

㉒ « Pendant le cours des délais mentionnés aux alinéas précédents, les effets de la clause de résiliation de plein droit sont suspendus. Ces délais et modalités de paiement ne peuvent affecter l'exécution du contrat de

location et notamment suspendre le paiement du loyer et des charges. Si le locataire se libère de sa dette locative dans les délais et selon les modalités fixés, la clause de résiliation de plein droit est réputée ne pas avoir joué. Dans le cas contraire, elle reprend son plein effet.

㉓ « II. – Lorsque le locataire a repris le paiement du loyer et des charges et que dans le cours des délais de paiement de la dette locative accordés par une décision du juge saisi en application de l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989 mentionnée ci-dessus, un rétablissement personnel du locataire, avec ou sans liquidation judiciaire, a été imposé par la commission de surendettement des particuliers ou prononcé par le juge, les effets de la clause de résiliation de plein droit du contrat de location sont suspendus pendant un délai de deux ans suivant la date de la décision imposant les mesures d'effacement de la dette locative.

㉔ « Toutefois, lorsqu'en application de l'article L. 741-4, une contestation a été formée par l'une des parties contre la décision de la commission de surendettement des particuliers imposant un rétablissement sans liquidation judiciaire, la décision de la commission n'a pas d'incidence sur la suspension des effets de la clause de résiliation de plein droit du contrat de location.

㉕ « La suspension des effets de la clause de résiliation de plein droit du contrat de location ne peut affecter l'exécution du contrat de location et notamment suspendre le paiement du loyer et des charges.

㉖ « Au terme du délai de deux ans mentionné au premier alinéa, si le locataire s'est acquitté du paiement des loyers et charges conformément au contrat de location, la clause de résiliation de plein droit est réputée ne pas avoir joué.

㉗ « III. – Lorsqu'elle intervient postérieurement à la mise en œuvre des modalités de traitement de la dette locative prévues par la commission de surendettement des particuliers ou par le juge statuant en application des dispositions de l'article L. 713-1, la déchéance du bénéfice de la procédure de traitement du surendettement prévue à l'article L. 761-1 emporte rétablissement des délais et modalités de paiement de la dette locative accordés, le cas échéant, antérieurement par la décision judiciaire en application de l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989 mentionnée ci-dessus.

㉘ « IV. – Le bailleur est informé expressément des conséquences de l'absence de contestation des décisions de la commission de

surendettement des particuliers ou du juge mentionnées au présent article, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. »

㉙ III. – L'article L. 722-5 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

㉚ « L'interdiction visée au premier alinéa ne s'applique pas aux créances locatives lorsqu'une décision judiciaire a accordé des délais de paiement au débiteur en application des V et VI de l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 82-1290 du 23 décembre 1986. »

㉛ IV. – L'article L. 722-16 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

㉜ « Lorsque ces mesures prévoient une procédure de rétablissement personnel avec ou sans liquidation judiciaire, la dette locative mentionnée au protocole de cohésion sociale est effacée, sans préjudice de l'engagement de l'occupant relatif au paiement régulier de l'indemnité d'occupation et des charges. Par dérogation aux dispositions prévues au cinquième alinéa des articles L. 353-15-2 et L. 442-6-5 du code de la construction et de l'habitation, la durée du protocole est portée à trois ans à partir de la date de la décision imposant les mesures d'effacement. Sous réserve du paiement par le locataire de l'indemnité d'occupation et des charges aux termes convenus dans le protocole, le bailleur renonce à la poursuite de la procédure d'expulsion et conclut un bail au terme du protocole dans le délai prévu par celui-ci et ne pouvant excéder trois mois. Dans le cas contraire, le dernier alinéa des articles L. 353-15-2 et L. 442-6-5 du code de la construction et de l'habitation s'applique. »

㉝ V. – Le présent article entre en vigueur le 1er mars 2019.

Article 41

① L'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 est ainsi modifié :

② 1° Au quatrième alinéa du I, les mots : « à compter du 1er janvier 2015 » sont supprimés ;

③ 2° Au même alinéa, après les mots : « sont signalés », sont insérés les mots : « , dans des conditions précisées par décret, » ;

④ 3° Au même alinéa, la phrase : « Il reprend les éléments essentiels du commandement. » est supprimée ;

⑤ 4° Au II, les mots : « À compter du 1er janvier 2015, les bailleurs » sont remplacés par les mots : « Les bailleurs » et après les mot : « la saisine » sont insérés les mots : « , dans des conditions précisées par décret, ».

Article 42

① I. – L'article L. 353-15-2 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

② 1° Au deuxième alinéa, après les mots : « à respecter » sont ajoutés les mots « , le cas échéant, » ;

③ 2° Après le troisième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

④ « En l'absence de dette locative, le protocole prévoit que l'occupant s'engage à payer régulièrement l'indemnité d'occupation et les charges fixées dans la décision judiciaire. Ce protocole est transmis pour information à l'organisme payeur mentionné à l'article L. 351-14.

⑤ « La durée du protocole est de deux ans au plus. En cas de nouvelle négociation du plan d'apurement, elle peut être, par avenant, prolongée de trois années au plus. » ;

⑥ 3° Au quatrième alinéa, le mot : « maximal » est supprimé ;

⑦ 4° Le sixième alinéa est supprimé ;

⑧ 5° Au dernier alinéa, la seconde phrase est supprimée.

⑨ II. – L'article L. 442-6-5 du même code est ainsi modifié :

⑩ 1° Au deuxième alinéa, après les mots : « à respecter » sont insérés les mots « , le cas échéant, » ;

⑪ 2° Après le troisième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

⑫ « En l'absence de dette locative, le protocole prévoit que l'occupant s'engage à payer régulièrement l'indemnité d'occupation et les charges fixées dans la décision judiciaire. Ce protocole est transmis pour information à l'organisme payeur mentionné à l'article L. 351-14.

⑬ « La durée du protocole est de deux ans au plus. En cas de nouvelle négociation du plan d'apurement, elle peut être, par avenant, prolongée de trois années au plus. » ;

⑭ 3° Au quatrième alinéa, le mot : « maximal » est supprimé ;

⑮ 4° Le sixième alinéa est supprimé ;

⑯ 5° Au dernier alinéa, la seconde phrase est supprimée.

Article 43

① I. – Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

② 1° Au 4° de l'article L. 313-4, après les mots : « programme interdépartemental mentionné à l'article L. 312-5-1 », sont insérés les mots : « ou le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées mentionné à l'article L. 312-5-3, » ;

③ 2° À l'article L. 313-9 :

④ *a*) Après le 1°, il est inséré un 1° *bis* ainsi rédigé :

⑤ « 1° *bis* L'évolution des objectifs et des besoins des personnes prises en charge par le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement fixés par le plan applicable en vertu de l'article L. 312-5-3 ; »

⑥ *b*) Au sixième alinéa, devenu le septième alinéa, les mots : « Dans le cas prévu au 1° » sont remplacés par les mots : « Dans les cas prévus aux 1° et 1°*bis* » et après les mots : « publication du schéma », sont insérés les mots : « ou du plan » ;

⑦ *c*) Au neuvième alinéa, devenu le dixième alinéa, après les mots : « aux 1°, », sont insérés les mots : « 1° *bis*, » ;

⑧ 3° Au premier alinéa de l'article L. 313-11, les mots : « de l'autorisation » sont remplacés par les mots : « de la tarification » et après les mots : « schéma d'organisation sociale et médico-sociale » sont insérés les mots : « ou le plan » ;

⑨ 4° Après l'article L. 313-11-1, il est inséré un article L. 313-11-2 ainsi rédigé :

⑩ « *Art. L. 313-11-2.* – Les gestionnaires d'établissements et services relevant du 8° du I de l'article L. 312-1 concluent, dans les conditions prévues à l'article L. 313-11, un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens. Ce contrat peut inclure d'autres établissements et services relevant de la compétence tarifaire du représentant de l'État dans la région ou de la compétence tarifaire exclusive du président du conseil départemental. Il peut également inclure les établissements et services relevant du 9° de l'article L. 312-1.

⑪ « Par dérogation au II et au III de l'article L. 314-7, ce contrat fixe les éléments pluriannuels du budget de ces établissements et services. Il peut prévoir une modulation du tarif en fonction d'objectifs d'activité définis dans le contrat. Sans préjudice des articles L. 313-14-1 et L. 315-14, le contrat intègre, le cas échéant, un plan de retour à l'équilibre lorsque la situation de l'établissement ou du service l'exige.

⑫ « Ce contrat emporte les effets de la convention mentionnée à l'article L. 345-3. » ;

⑬ 5° Au deuxième alinéa de l'article L. 313-14-1, au dernier alinéa de l'article L. 314-7, au 1° de l'article L. 315-12, et au premier alinéa du I de l'article L. 315-15, après la référence : « L. 313-11-1 », il est inséré la référence : « L. 313-11-2 » ;

⑭ 6° L'article L. 345-2-4 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑮ « Par dérogation au premier alinéa de l'article L. 345-2 et au premier alinéa du présent article, les missions du service intégré d'accueil et d'orientation et des personnes morales concourant au dispositif de veille sociale prévu à l'article L. 345-2 peuvent être exercées à l'échelon de plusieurs départements. À cette fin, une convention peut être conclue entre une personne morale et les représentants de l'État dans plusieurs départements pour assurer, sous l'autorité dans chaque département du représentant de l'État, un service intégré d'accueil et d'orientation intervenant sur le territoire de plusieurs départements. »

⑯ II. – Au treizième alinéa de l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation, les mots : « mis en place au niveau départemental par le représentant de l'État dans le département en application de » sont remplacés par les mots : « mentionné à ».

⑰ III. – Jusqu'au 31 décembre 2022, les projets d'extension inférieure ou égale à 100 % d'augmentation de la capacité d'un établissement relevant

du 8° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles et les projets d'autorisation, dans la limite de sa capacité existant à la date du 30 juin 2017, d'un établissement déclaré à cette date sur le fondement de l'article L. 322-1 du même code sont exonérés de la procédure d'appel à projet prévue au I de l'article L. 313-1-1 dudit code, à la condition de donner lieu à la conclusion d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens.

⑱ L'autorité compétente de l'État mentionnée au *c* de l'article L. 313-3 du code de l'action sociale et des familles dispose d'un délai de deux mois à compter de la date de réception de la demande de l'établissement pour se prononcer sur une demande d'autorisation.

⑲ L'absence de réponse dans un délai de deux mois vaut rejet. La décision de rejet est motivée dans les conditions fixées à l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration.

⑳ IV. – Les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens conclus en application de l'article L. 313-11-2 du code de l'action sociale et des familles issu de la présente loi sont conclus par les bénéficiaires d'une autorisation à la date du 31 décembre 2022, au plus tard le 1er janvier 2023 selon une programmation pluriannuelle établie par le représentant de l'État dans la région après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement, ou dans les départements d'outre-mer, du conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement, mentionné à l'article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation.

Article 44

① L'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation est complété par un alinéa ainsi rédigé :

② « Lorsque ces travaux conduisent à la perte de la qualité d'établissement recevant du public pour la totalité de l'immeuble, l'autorisation prévue au premier alinéa n'est pas exigée. »

Article 45

① Le même code est ainsi modifié :

② 1° Après l'article L. 353-21, il est inséré un article L. 353-22 ainsi rédigé :

③ « *Art. L.353-22.* – L'article L. 442-8-5 est applicable aux bailleurs autres que les organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2, pour les logements leur appartenant et faisant l'objet d'une convention conclue en application de l'article L. 351-2. » ;

④ 2° Après l'article L. 442-8-4, il est inséré un article L. 442-8-5 ainsi rédigé :

⑤ « *Art. L.442-8-5.* – Par dérogation à l'article L. 442-8 et à l'article 40 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, les organismes mentionnés à l'article L. 411-2 peuvent louer, meublés ou non meublés, les logements construits ou aménagés spécifiquement à l'usage des personnes en perte d'autonomie et bénéficiant d'une autorisation spécifique délivrée par le représentant de l'État dans le département en application de l'article L. 441-2, à plusieurs personnes en perte d'autonomie liée au handicap, lorsque celles-ci en ont fait la demande, dans le cadre d'une colocation telle que définie au I de l'article 8-1 de la loi du 6 juillet 1989 mentionnée ci-dessus.

⑥ « Un contrat de location est conclu avec chaque locataire d'un même logement.

⑦ « Le nombre de colocataires d'un même logement ne peut être supérieur à cinq.

⑧ « Ces logements sont attribués à chaque colocataire dans les conditions prévues par les articles L. 441 et suivants. Le respect du plafond de ressources applicable au logement s'apprécie dans le cadre de chaque contrat de location.

⑨ « Les caractéristiques de décence du logement sont appréciées dans les conditions du II de l'article 8-1 de la loi du 6 juillet 1989 mentionnée ci-dessus.

⑩ « Le montant de la somme des loyers perçus de l'ensemble des colocataires ne peut être supérieur au montant du loyer applicable au logement en application de la convention prévue par l'article L. 353-2 ou des dispositions de l'article L. 442-1.

⑪ « Les charges locatives accessoires au loyer principal des logements peuvent être récupérées par le bailleur sous la forme d'un forfait versé simultanément au loyer, dont le montant et la périodicité de versement sont

définis au contrat et qui ne peut donner lieu à complément ou à régularisation ultérieure. Le montant du forfait de charges est fixé en fonction des montants exigibles par le bailleur en application de l'article 23 de la loi du 6 juillet 1989 mentionnée ci-dessus. Ce montant ne doit pas être manifestement disproportionné au regard des charges dont le locataire ou, le cas échéant, le précédent locataire se serait acquitté. » ;

⑫ 3° À l'article L. 472-1-2, après la référence : « L. 442-8-4 » est insérée la référence : « , L. 442-8-5 » ;

⑬ 4° Au I de l'article L. 481-2, la référence : « L. 442-8-4 » est remplacée par la référence : « L. 442-8-5 ».

Article 46

① Le même code est ainsi modifié :

② 1° Après le huitième alinéa du IV de l'article L. 302-5, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

③ « Sont décomptés, pendant une période de dix ans à compter de leur vente, les logements vendus à leurs locataires en application de l'article L. 443-7. » ;

④ 2° Le dernier alinéa de l'article L. 443-15-7 est supprimé.

CHAPITRE III

Améliorer les relations locataires bailleurs et favoriser la production de logements intermédiaires

Article 47

La première phrase du dernier alinéa de l'article 22-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 est remplacée par les dispositions suivantes : « La personne physique qui se porte caution signe l'acte de cautionnement faisant apparaître le montant du loyer et les conditions de sa révision tels qu'ils figurent au contrat de location, la mention exprimant de façon explicite et non équivoque la connaissance qu'elle a de la nature et de l'étendue de l'obligation qu'elle contracte ainsi que la reproduction de l'alinéa précédent. »

Article 48

① La même loi est ainsi modifiée :

② 1° À l'article 3 :

③ *a)* Le neuvième alinéa est supprimé ;

④ *b)* Au dernier alinéa, les mots : « , aux loyers de référence » sont supprimés ;

⑤ 2° Le troisième alinéa de l'article 16 est ainsi modifié :

⑥ *a)* À la première phrase, après les mots : « sont agréés » sont insérés les mots : « , pour tout ou partie de la zone géographique qui y est mentionnée, » ;

⑦ *b)* La deuxième phrase est remplacée par deux phrases ainsi rédigées : « L'agrément ne peut être accordé à un observatoire que si les statuts de celui-ci assurent, au sein de ses organes dirigeants, la représentation équilibrée des bailleurs, des locataires et des gestionnaires ainsi que la présence de personnalités qualifiées ou s'il existe en son sein une instance chargée de la validation du dispositif d'observations, assurant la représentation équilibrée des bailleurs, des locataires et des gestionnaires et comprenant des personnalités qualifiées. Les modalités de consultation et de fonctionnement de cette instance sont précisées par décret. » ;

⑧ 3° L'article 17 est remplacé par les dispositions suivantes :

⑨ « *Art. 17.* - I. – Les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social, sont dotées d'un observatoire local des loyers mentionné à l'article 16. Un décret fixe la liste des communes comprises dans ces zones.

⑩ « II. – La fixation du loyer des logements mis en location est libre. » ;

⑪ 4° À l'article 17-2 :

⑫ *a)* Le I est abrogé ;

⑬ *b)* Le premier alinéa du II est remplacé par les dispositions suivantes :

⑭ « Lors du renouvellement du contrat, le loyer ne donne lieu à réévaluation que s'il est manifestement sous-évalué » ;

⑮ *c)* À la fin du deuxième alinéa du II, les mots : « dans les conditions définies aux cinquième et sixième alinéas du I du présent article » sont supprimés ;

⑯ *d)* Après le deuxième alinéa du II, il est inséré deux alinéas ainsi rédigés :

⑰ « Les loyers servant de références doivent être représentatifs de l'ensemble des loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables, situés soit dans le même groupe d'immeubles, soit dans tout autre groupe d'immeubles comportant des caractéristiques similaires et situés dans la même zone géographique. Un décret en Conseil d'État définit les éléments constitutifs de ces références.

⑱ « Le nombre minimal de références à fournir est de trois. Toutefois, il est de six dans les communes, dont la liste est fixée par décret, faisant partie d'une agglomération de plus d'un million d'habitants. » ;

⑲ *e)* Aux troisième et quatrième alinéas du II, les mots : « du présent II » sont remplacés par les mots : « du présent article » ;

⑳ 5° Au 2° du D du I de l'article 24-2, le deuxième alinéa est supprimé ;

㉑ 6° À l'article 25-9, les I et II sont abrogés.

Article 49

① I. – À titre expérimental et pour une durée de cinq ans à compter de la publication de la présente loi, dans les zones mentionnées à l'article 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat, la commune de Paris, les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, la métropole de Lyon et la métropole d'Aix-Marseille-Provence peuvent demander qu'un dispositif d'encadrement des loyers, régi par le présent article, soit mis en place.

② Sur proposition du demandeur, un décret détermine le périmètre du territoire sur lequel s'applique le dispositif, lorsque les conditions suivantes sont réunies :

③ – un écart important entre le niveau de loyer moyen constaté dans le parc locatif privé et le loyer moyen pratiqué dans le parc locatif social ;

④ – un niveau de loyer médian élevé ;

⑤ – un taux de logements commencés, rapporté aux logements existants sur les cinq dernières années, faible ;

⑥ – des perspectives limitées de production pluriannuelle de logements inscrites dans le programme local de l'habitat et de faibles perspectives d'évolution de celles-ci.

⑦ Pour chaque territoire ainsi délimité, le représentant de l'État dans le département fixe, chaque année, par arrêté, un loyer de référence, un loyer de référence majoré et un loyer de référence minoré, exprimés par un prix au mètre carré de surface habitable, par catégorie de logement et par secteur géographique.

⑧ Au plus tard six mois avant son terme, le Gouvernement présente au Parlement un rapport d'évaluation de cette expérimentation.

⑨ II. – Pour l'application du I, les catégories de logement et les secteurs géographiques sont déterminés en fonction de la structuration du marché locatif constatée par l'observatoire local des loyers.

⑩ Chaque loyer de référence est égal au loyer médian calculé à partir des niveaux de loyers constatés par l'observatoire local des loyers selon les catégories de logement et les secteurs géographiques.

⑪ Chaque loyer de référence majoré et chaque loyer de référence minoré sont fixés respectivement par majoration et par minoration du loyer de référence.

⑫ Les compétences attribuées au représentant de l'État dans le département par le présent article sont exercées, dans la région d'Île-de-France, par le représentant de l'État dans la région.

⑬ Le loyer de référence majoré est égal à un montant supérieur de 20 % au loyer de référence.

⑭ Le loyer de référence minoré est égal au loyer de référence diminué de 30 %.

⑮ III. – A. – Dans les territoires où s'applique l'arrêté mentionné au I, le loyer de base des logements mis en location est fixé librement entre les parties lors de la conclusion du contrat de bail, dans la limite du loyer de référence majoré. Une action en diminution de loyer peut être engagée si le loyer de base prévu dans le contrat de bail est supérieur au loyer de référence majoré en vigueur à la date de signature de ce contrat.

⑯ B. – Un complément de loyer peut être appliqué au loyer de base tel que fixé au A pour des logements présentant des caractéristiques de localisation ou de confort le justifiant, par comparaison avec les logements de la même catégorie situés dans le même secteur géographique.

⑰ Le montant du complément de loyer et les caractéristiques du logement le justifiant sont mentionnés au contrat de bail.

⑱ Lorsqu'un complément de loyer est appliqué, le loyer s'entend comme la somme du loyer de base et de ce complément.

⑲ Un complément de loyer ne peut être appliqué à un loyer de base inférieur au loyer de référence majoré.

⑳ Le locataire qui souhaite contester le complément de loyer dispose d'un délai de trois mois à compter de la signature du bail pour saisir la commission départementale de conciliation prévue à l'article 20 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

㉑ En cas de contestation, il appartient au bailleur de démontrer que le logement présente des caractéristiques de localisation ou de confort le justifiant, par comparaison avec les logements de la même catégorie situés dans le même secteur géographique.

㉒ En cas de conciliation, le montant du loyer, tenant compte de l'éventuel complément de loyer, est celui fixé par le document de conciliation délivré par la commission départementale de conciliation.

㉓ En l'absence de conciliation, le locataire dispose d'un délai de trois mois à compter de la réception de l'avis de la commission départementale de conciliation pour saisir le juge d'une demande en annulation ou en diminution du complément de loyer. La fin de non-recevoir tirée de

l'absence de saisine préalable de la commission départementale de conciliation peut être soulevée d'office par le juge.

㉔ Dans les deux cas, le loyer résultant du document de conciliation ou de la décision de justice s'applique à compter de la prise d'effet du bail.

㉕ IV. – L'arrêté mentionné au I fixe, pour les logements meublés soumis aux titres I *bis* et I *ter* de la loi du 6 juillet 1989 mentionnée ci-dessus un loyer de référence, un loyer de référence majoré et un loyer de référence minoré par catégorie de logement et par secteur géographique. Le loyer de référence, le loyer de référence majoré et le loyer de référence minoré sont déterminés par l'application d'une majoration unitaire par mètre carré aux loyers de référence définis au II pour tenir compte du caractère meublé du logement. Cette majoration est déterminée à partir des écarts constatés entre les loyers des logements loués nus et les loyers des logements loués meublés observés par l'observatoire local des loyers.

㉖ Le complément de loyer tient compte des équipements et services associés aux logements meublés.

㉗ Ces dispositions ne sont pas applicables aux logements meublés situés dans une résidence avec services gérée selon un mode d'organisation adapté aux nécessités des résidents par un mandataire unique, définis au *c* du 4° de l'article 261 D du code général des impôts.

㉘ V. – Le contrat de location précise le loyer de référence et le loyer de référence majoré, correspondant à la catégorie de logement. En cas d'absence dans le contrat de location de cette mention, le locataire peut, dans un délai d'un mois à compter de la prise d'effet du contrat de location, mettre en demeure le bailleur de porter cette information au bail. À défaut de réponse du bailleur dans le délai d'un mois ou en cas de refus de ce dernier, le locataire peut saisir, dans le délai de trois mois à compter de la mise en demeure, la juridiction compétente afin d'obtenir, le cas échéant, la diminution du loyer.

㉙ VI. – Lors du renouvellement du contrat, une action en diminution de loyer peut être engagée si le montant du loyer fixé au contrat de bail, hors montant du complément de loyer le cas échéant, est supérieur au loyer de référence majoré.

㉚ Lors du renouvellement du contrat, une action en réévaluation de loyer peut être engagée dès lors que le loyer est inférieur au loyer de référence minoré.

㉛ Dans ces deux cas, l'une ou l'autre des parties peut proposer un nouveau loyer à son cocontractant, au moins six mois avant le terme du contrat pour le bailleur et au moins cinq mois avant le terme du contrat pour le locataire, dans les conditions de forme prévues à l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989 mentionnée ci-dessus. Le montant du loyer de référence majoré ou minoré pris en compte correspond à celui qui est en vigueur à la date de la proposition émise par l'une des parties.

㉜ Le nouveau loyer proposé dans le cadre d'une action en réévaluation de loyer est inférieur ou égal au loyer de référence minoré. Le locataire peut, par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables, contester l'action en réévaluation de loyer selon la procédure prévue au présent article.

㉝ Les loyers servant de références doivent être représentatifs de l'ensemble des loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables, situés soit dans le même groupe d'immeubles, soit dans tout autre groupe d'immeubles comportant des caractéristiques similaires et situés dans la même zone géographique.

㉞ Le nombre minimal de références à fournir est de trois. Toutefois, il est de six dans les communes, dont la liste est fixée par décret, faisant partie d'une agglomération de plus d'un million d'habitants.

㉟ Lorsque le bailleur fait application du présent VI, il ne peut donner congé au locataire pour la même échéance du contrat.

㊱ La notification d'une proposition d'un nouveau loyer reproduit intégralement, à peine de nullité, les dispositions du présent VI et mentionne le montant du loyer ainsi que le loyer de référence majoré ou le loyer de référence minoré ayant servi à le déterminer.

㊲ En cas de désaccord ou à défaut de réponse du cocontractant saisi quatre mois avant le terme du contrat, l'une ou l'autre des parties peut saisir la commission départementale de conciliation mentionnée à l'article 20 de la loi du 6 juillet 1989.

㊳ À défaut d'accord constaté par la commission départementale de conciliation, le juge peut être saisi, avant le terme du contrat. À défaut de saisine du juge, le contrat est reconduit de plein droit aux conditions antérieures du loyer, éventuellement révisé en application de l'article 17-1 de la loi du 6 juillet 1989. Le contrat dont le loyer est fixé judiciairement est réputé renouvelé pour la durée définie à l'article 10 de la loi du

6 juillet 1989, à compter de la date d'expiration du contrat. La décision du juge est exécutoire par provision.

㊴ Lorsque les parties s'accordent sur une hausse du loyer ou lorsque cette hausse est fixée judiciairement, celle-ci s'applique par tiers ou par sixième selon la durée du contrat.

㊵ Toutefois, cette hausse s'applique par sixième annuel au contrat renouvelé, puis lors du renouvellement ultérieur, dès lors qu'elle est supérieure à 10 % si le premier renouvellement avait une durée inférieure à six ans.

㊶ La révision éventuelle résultant de l'article 17-1 de la loi du 6 juillet 1989 s'applique à chaque valeur ainsi définie.

㊷ VII. – Lorsque le représentant de l'État dans le département constate qu'un contrat de bail ne respecte pas les dispositions du A du III, il peut mettre en demeure le bailleur, dans un délai de deux mois, d'une part, de mettre le contrat en conformité avec le présent article et, d'autre part, de procéder à la restitution des loyers trop-perçus. Le bailleur est informé des sanctions qu'il encourt et de la possibilité de présenter, dans un délai d'un mois, ses observations.

㊸ Si cette mise en demeure reste infructueuse, le représentant de l'État dans le département peut prononcer une amende à l'encontre du bailleur, dont le montant ne peut excéder 5 000 € pour une personne physique et 15 000 € pour une personne morale. Cette décision est motivée et indique les voies et délais de recours. L'amende est prononcée après que l'intéressé a été mis à même de présenter ses observations.

㊹ Le prononcé de l'amende ne fait pas obstacle à ce que le locataire engage une action en diminution de loyer.

㊺ VIII. – Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article.

Article 50

① I. – Le II de l'article L. 632-1 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

② 1° Au deuxième alinéa, la référence : « du I » est supprimée ;

③ 2° Le troisième alinéa est supprimé.

④ II. – Le II de l'article 8-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 est ainsi modifié :

⑤ 1° Le premier alinéa est complété par les dispositions suivantes : « Par dérogation au même article L. 111-6-1, la surface et le volume habitables des locaux privatifs doivent respectivement être au moins égaux à 9 mètres carrés et à 20 mètres cubes. Pour l'application de l'article 6, il est tenu compte de l'ensemble des éléments et pièces du logement. » ;

⑥ 2° Le dernier alinéa est supprimé.

Article 51

① I. – L'article L. 324-1-1 du code du tourisme est ainsi modifié :

② 1° Avant le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

③ « I. – Pour l'application du présent article, les meublés de tourisme sont des villas, appartements ou studios meublés, à l'usage exclusif du locataire, offerts à la location à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile et qui y effectue un séjour caractérisé par une location à la journée, à la semaine ou au mois. » ;

④ 2° Le I devient le II ;

⑤ 3° Le II devient le III, ainsi modifié :

⑥ *a)* Au premier alinéa :

⑦ – au début de l'alinéa, sont insérés les mots : « Par dérogation au II, » ;

⑧ – la référence : « L. 631-9 » est remplacée par le mot : « suivants » ;

⑨ – les mots : « pour de courtes durées d'un local meublé en faveur d'une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile » sont remplacés par les mots : « d'un meublé de tourisme » ;

⑩ *b)* Le deuxième alinéa est ainsi rédigé : « La déclaration indique si le meublé de tourisme offert à la location constitue la résidence principale du loueur au sens de l'article 2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. » ;

⑪ 4° Il est complété par cinq alinéas ainsi rédigés :

⑫ « IV. – Dans les communes ayant mis en œuvre la procédure d'enregistrement de la déclaration préalable mentionnée au III, toute personne, qui offre à la location un meublé de tourisme qui est déclaré comme sa résidence principale à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile, ne peut le faire au-delà de 120 jours au cours d'une même année, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure.

⑬ « La commune peut, jusqu'au 31 décembre de l'année suivant celle au cours de laquelle un meublé de tourisme a été mis en location, demander au loueur de lui transmettre le nombre de jours au cours desquels ce meublé a été loué. Le loueur transmet ces informations dans un délai d'un mois, en rappelant l'adresse du meublé et son numéro de déclaration.

⑭ « V. – Toute personne qui ne se conforme pas aux obligations résultant des II et III est passible d'une amende civile dont le montant ne peut excéder 5 000 euros.

⑮ « Toute personne qui ne se conforme pas aux obligations résultant du IV est passible d'une amende civile dont le montant ne peut excéder 10 000 euros.

⑯ « Ces amendes sont prononcées par le président du tribunal de grande instance, statuant en la forme des référés, sur demande de la commune dans laquelle est situé le meublé de tourisme. Le produit de l'amende est versé à la commune. Le tribunal de grande instance compétent est celui dans le ressort duquel est situé le meublé de tourisme. »

⑰ II. – L'article L. 324-2-1 du code du tourisme est ainsi modifié :

⑱ 1° Le I est ainsi modifié :

⑲ *a)* La première occurrence du mot : « logement » est remplacé par les mots : « meublé de tourisme » ;

⑳ *b)* Les deux occurrences des mots : « du présent code » sont supprimées ;

㉑ *c)* Les mots : « du bien » sont supprimés ;

㉒ *d)* Les mots : « du logement, » sont supprimés ;

㉓ *e)* La référence : « du II » est remplacée par la référence : « du III » ;

㉔ *f)* Il est complété par une phrase ainsi rédigée : « Lorsque ce meublé de tourisme est soumis au III de l'article L. 324-1-1, elle publie, dans toute annonce relative à ce meublé, ce numéro de déclaration. » ;

㉕ 2° Les II et III sont remplacés par les dispositions suivantes :

㉖ « II. – Dans les communes ayant mis en œuvre la procédure d'enregistrement mentionnée au III de l'article L. 324-1-1, la commune peut, jusqu'au 31 décembre de l'année suivant celle au cours de laquelle un meublé de tourisme a été mis en location, demander à la personne mentionnée au I, lorsque celle-ci en a connaissance, notamment lorsqu'elle met à disposition une plateforme numérique de nature à lui conférer la connaissance ou le contrôle des données stockées, de lui transmettre le nombre de jours au cours desquels ce meublé de tourisme a fait l'objet d'une location par son intermédiaire. La personne mentionnée au I transmet ces informations dans un délai d'un mois, en rappelant l'adresse du meublé et son numéro de déclaration. La commune peut demander un décompte individualisé pour une liste de meublés de tourisme dans un périmètre donné.

㉗ « Dans ces mêmes communes, la personne mentionnée au I n'offre plus à la location un meublé de tourisme déclaré comme résidence principale du loueur lorsqu'elle a connaissance, notamment lorsqu'elle met à disposition une plateforme numérique de nature à lui conférer la connaissance ou le contrôle des données stockées, que ce meublé a été loué, par son intermédiaire, plus de 120 jours au cours d'une même année. Elle remplit ses obligations sur la base de la déclaration sur l'honneur mentionnée au I.

㉘ « III. – Toute personne qui ne se conforme pas aux obligations résultant du I est passible d'une amende civile dont le montant ne peut excéder 12 500 € par meublé de tourisme objet du manquement.

㉙ « Toute personne qui ne se conforme pas aux obligations résultant du premier alinéa du II est passible d'une amende civile dont le montant ne peut excéder 50 000 € par meublé de tourisme objet du manquement.

㉚ « Toute personne qui ne se conforme pas aux obligations résultant du deuxième alinéa du II est passible d'une amende civile dont le montant ne peut excéder 50 000 € par annonce faisant l'objet du manquement.

㉛ « Ces amendes sont prononcées par le président du tribunal de grande instance, statuant en la forme des référés, sur demande de la commune dans

laquelle est situé le meublé de tourisme. Le produit de l'amende est versé à la commune. Le tribunal de grande instance compétent est celui dans le ressort duquel est situé le meublé de tourisme. »

Article 52

① I. – Au septième alinéa du IV de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, après les mots : « définis à l'article L. 302-16. », sont insérés les mots : « Pour les programmes couvrant les communes appartenant aux zones mentionnées à l'article 232 du code général des impôts, dont la liste est fixée par décret, cette typologie précise l'offre de logements intermédiaires. »

② II. – Tout programme local de l'habitat exécutoire, couvrant une commune mentionnée dans le décret prévu au septième alinéa du IV de l'article L. 302-1 du même code, dont la typologie de logements à réaliser ou à mobiliser ne précise pas l'offre de logements intermédiaires, est modifié dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de ce décret. Cette modification est effectuée selon la procédure définie aux deuxième à quatrième alinéas du II de l'article L. 302-4 du même code.

③ III. – Tout plan local d'urbanisme exécutoire tenant lieu de programme local de l'habitat, couvrant une commune mentionnée dans le décret prévu au septième alinéa du IV de l'article L. 302-1 du même code, dont la typologie de logements à réaliser ou à mobiliser ne précise pas l'offre de logements intermédiaires, est modifié dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de ce décret ou de trois ans si cela implique une révision du plan local d'urbanisme.

Article 53

① I. – La loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce est ainsi modifiée :

② 1° L'article 8-3 est ainsi modifié :

③ *a)* Le I est abrogé ;

④ *b)* Au second alinéa, le signe : « II. – » est supprimé et les mots : « au même article » sont remplacés par les mots : « à l'article » ;

⑤ 2° Le titre II *bis* est remplacé par les dispositions suivantes :

⑥ « *TITRE II* BIS

⑦ ***« LE CONSEIL NATIONAL DE LA TRANSACTION ET DE LA GESTION IMMOBILIÈRES***

⑧ « *Art. 13-1.* – Le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières a pour mission de veiller au maintien et à la promotion des principes de moralité, de probité et de compétence nécessaires au bon accomplissement des activités mentionnées à l'article 1er par les personnes mentionnées à ce même article.

⑨ « Le conseil fait des propositions au garde des sceaux, ministre de la justice, et aux ministres chargés de la consommation et du logement au sujet des conditions d'accès aux activités mentionnées à l'article 1er et des conditions de leur exercice, s'agissant notamment de :

⑩ « 1° La nature de l'obligation d'aptitude professionnelle définie au 1° de l'article 3 ;

⑪ « 2° La nature de l'obligation de compétence professionnelle définie à l'article 4 ;

⑫ « 3° La nature et les modalités selon lesquelles s'accomplit la formation continue mentionnée à l'article 3-1.

⑬ « Le conseil est consulté pour avis sur l'ensemble des projets de textes législatifs ou réglementaires relatifs aux conditions d'accès aux activités mentionnées à l'article 1er et aux conditions de leur exercice.

⑭ « Le conseil établit chaque année un rapport d'activité.

⑮ « *Art. 13-2.* – Le conseil est composé majoritairement de représentants des personnes mentionnées à l'article 1er. Ceux-ci sont choisis, en veillant à assurer la représentativité de la profession, sur proposition d'un syndicat professionnel ou d'une union de syndicats professionnels représentatifs des personnes mentionnées à l'article 1er.

⑯ « Le conseil comprend également des représentants des associations de défense des consommateurs œuvrant dans le domaine du logement, agréées en application de l'article L. 811-1 du code de la consommation.

⑰ « Une personnalité désignée en raison de ses compétences dans le domaine de l'immobilier assure la présidence du conseil.

⑱ « Les membres du conseil sont nommés par arrêté conjoint du garde des sceaux, ministre de la justice, et des ministres chargés du logement et de la consommation.

⑲ « Assistent de droit aux réunions du conseil les représentants du garde des sceaux, ministre de la justice, et des ministres chargés du logement et de la consommation.

⑳ « *Art. 13-3*. – Un décret fixe les conditions d'application du présent titre. »

㉑ II. – Au troisième alinéa de l'article L. 615-4-2 du code de la construction et de l'habitation, les mots : « et peut donner lieu aux sanctions disciplinaires prévues à l'article 13-4-1 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce » sont supprimés.

㉒ III. – Le dernier alinéa du II de l'article 5 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 est supprimé.

TITRE IV

AMÉLIORER LE CADRE DE VIE

CHAPITRE IER

Revitalisation des centres-villes

Article 54

① I. – Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

② 1° L'intitulé du chapitre III du titre préliminaire du livre III est complété par les mots : « et opérations de revitalisation de territoire » et l'intitulé : « Chapitre IV – Opérations de requalification des quartiers anciens dégradés » du même titre du même livre est supprimé ;

③ 2° L'article L. 304-1 est remplacé par un article L. 303-2 ainsi rédigé :

④ « *Art. L. 303-2*. – I. – Les opérations de revitalisation de territoire ont pour objet la mise en œuvre d'un projet global de territoire destiné à

adapter et moderniser le parc de logements et de commerces ainsi que le tissu urbain de ce territoire, pour améliorer son attractivité, lutter contre la vacance des logements et des commerces ainsi que contre l'habitat indigne et valoriser le patrimoine bâti, dans une perspective d'innovation et de développement durable des secteurs du commerce et de l'artisanat.

⑤ « Ces opérations donnent lieu à une convention entre l'État, ses établissements publics intéressés, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et tout ou partie des communes membres, ainsi que toute personne publique ou tout acteur privé susceptible d'apporter un soutien ou de prendre part à la réalisation des opérations prévues par la convention.

⑥ « La possibilité pour une des entités mentionnées à l'alinéa précédent d'être signataire de la convention est subordonnée à la condition que cette adhésion ne soit pas susceptible de la mettre ultérieurement en situation de conflit d'intérêt.

⑦ « La convention définit le projet urbain, économique et social de revitalisation du territoire concerné, favorisant la mixité sociale, le développement durable et l'innovation dans les secteurs du commerce et de l'artisanat. Elle délimite le périmètre du ou des secteurs d'intervention, parmi lesquels figure nécessairement le centre-ville de la ville principale du territoire.

⑧ « La convention précise sa durée, le calendrier, le plan de financement des actions prévues et leur répartition dans les secteurs d'intervention délimités.

⑨ « II. – Une convention d'opération de revitalisation de territoire comprend tout ou partie des actions d'amélioration de l'habitat prévues à l'article L. 303-1. Lorsqu'elle comprend l'ensemble des actions mentionnées aux *a* à *e* de cet article, elle constitue une convention d'opération programmée d'amélioration de l'habitat au sens de cet article.

⑩ « L'opération de revitalisation de territoire prévoit également tout ou partie des actions suivantes :

⑪ « 1° Un dispositif d'intervention immobilière et foncière contribuant à la revalorisation des îlots d'habitat vacant ou dégradé et incluant notamment des actions d'acquisition, de travaux et de portage de lots de copropriété ;

⑫ « 2° Un plan de relogement et d'accompagnement social des occupants, avec pour objectif prioritaire leur maintien au sein du même quartier requalifié ;

⑬ « 3° L'utilisation des dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne ;

⑭ « 4° Des actions en faveur de la transition énergétique du territoire, notamment de l'amélioration de la performance énergétique du parc immobilier ;

⑮ « 5° Un projet social, comportant notamment des actions en faveur de la mixité sociale et d'adaptation de l'offre de logement, de services publics et de services de santé aux publics en perte d'autonomie ;

⑯ « 6° Des actions ou opérations d'aménagement, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, cohérentes avec les objectifs de l'opération de revitalisation, contribuant à l'aménagement des espaces et des équipements publics de proximité et prenant en compte les problèmes d'accessibilité, de desserte des commerces de centre-ville et de mobilité ainsi que l'objectif de localisation des commerces en centre-ville ;

⑰ « 7° Des actions destinées à moderniser ou à créer des activités économiques, commerciales, artisanales ou culturelles, sous la responsabilité d'un coordinateur ;

⑱ « 8° Des actions ou opérations tendant, en particulier en centre-ville, à la création, l'extension, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales ou artisanales, au sens de l'article L. 325-1 du code de l'urbanisme ;

⑲ « 9° Un engagement de la ou des autorités compétentes en matière de plan local d'urbanisme de procéder aux modifications des documents d'urbanisme, approuvés ou en cours d'approbation, nécessaires à la mise en œuvre des plans, projets ou actions prévus par la convention. En cas de transfert de la compétence en matière de plan d'urbanisme à l'établissement public de coopération intercommunale, en application du septième alinéa de l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales, l'établissement public de coopération intercommunale se substitue à la ou aux communes concernées par cet engagement.

⑳ « L'opération de revitalisation de territoire peut donner lieu à l'instauration du droit de préemption urbain renforcé prévu à l'article

L. 211-4 du code de l'urbanisme et à l'instauration du droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial prévu à l'article L. 214-1 du même code. Le droit de préemption prévu à l'article L. 214-1 peut être délégué à l'opérateur en charge de la mise en œuvre des actions prévues au 7° ou au 8° du présent article.

㉑ « Les actions prévues dans une convention de revitalisation de territoire peuvent figurer parmi les actions inscrites dans les contrats de plan prévus à l'article 11 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. »

㉒ II. – L'article L. 752-2 du code de commerce est complété par cinq alinéas ainsi rédigés :

㉓ « IV. – Par dérogation aux dispositions de l'article L. 752-1, ne sont pas soumis à autorisation d'exploitation commerciale les projets mentionnés au 1° à 6° de cet article dont l'implantation est prévue dans le secteur d'intervention du centre-ville de la ville principale objet d'une opération de revitalisation du territoire définie au I de l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation.

㉔ « V. – Le représentant de l'État dans le département peut suspendre par arrêté, après avis de l'établissement public de coopération intercommunale et des communes signataires d'une convention d'opérations de revitalisation de territoire mentionnée à l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation, l'enregistrement et l'examen en commission départementale d'aménagement commercial des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale relatives aux projets mentionnés au 1° et au 4° de l'article L. 752-1 du code de commerce dont l'implantation est prévue sur le territoire d'une ou plusieurs communes signataires de cette convention mais hors des secteurs d'intervention de l'opération. La décision du représentant de l'État dans le département est prise compte tenu des caractéristiques du projet, au regard notamment du niveau et de l'évolution des taux de logements vacants, de vacance commerciale et de chômage dans les centres-villes et les territoires concernés.

㉕ « Le représentant de l'État dans le département peut également suspendre par arrêté l'enregistrement et l'examen des demandes d'autorisation relatives aux projets mentionnés au 1° et au 4° de l'article L. 752-1 du code de commerce qui sont situés dans des communes qui n'ont pas signé la convention mais sont membres de l'établissement public

de coopération intercommunale signataire de la convention d'opération de revitalisation de territoire ou d'un établissement public de coopération intercommunale limitrophe de celui-ci, lorsque ces projets sont de nature à compromettre gravement l'objectif de l'opération, après avis du ou des établissements publics de coopération intercommunale et des communes concernés.

㉖ « La suspension de l'enregistrement et de l'examen des demandes, mentionnée aux alinéas qui précèdent, est d'une durée maximale de trois ans. Le représentant de l'État dans le département peut, le cas échéant, après avis de l'établissement public de coopération intercommunale et des communes signataires de la convention mentionnée à l'article L. 303 -2 du code de la construction et de l'habitation, la proroger d'un an.

㉗ « Un décret en Conseil d'État fixe les conditions et modalités d'application du présent V. »

㉘ III. – Les conventions de mise en œuvre des opérations de requalification des quartiers anciens dégradés conclues sur le fondement de l'ancien article L. 304-1 du code de la construction et de l'habitation avant l'entrée en vigueur de la loi n° du demeurent en vigueur. Ces opérations peuvent être transformées en opérations de revitalisation du territoire dans le cadre d'un avenant à la convention initiale.

㉙ IV. – Les dispositions du V de l'article L. 752-2 du code de commerce sont applicables aux projets dont la procédure d'autorisation est régie par l'article 28 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville et le décret n° 97-131 du 12 février 1997 pris pour l'application de l'article 28 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

CHAPITRE II

Rénovation énergétique

Article 55

① L'article L. 111-10-3 du code de la construction et de l'habitation est remplacé par les dispositions suivantes :

② « *Art. L. 111-10-3.* - I. – Des actions de réduction de la consommation d'énergie sont réalisées dans certains bâtiments ou parties de bâtiments à

usage tertiaire existant à la date de publication de la loi n° du afin de parvenir à une réduction des consommations d'énergie de l'ensemble des bâtiments soumis à l'obligation d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport à 2010.

③ « Tout bâtiment, partie de bâtiment ou ensemble de bâtiments soumis à l'obligation doit atteindre, pour chacune des années 2030, 2040 et 2050 :

④ « 1° Soit une consommation d'énergie en réduction par rapport à 2010 respectivement de 40 %, 50 % et 60 % ;

⑤ « 2° Soit, notamment pour les bâtiments mis en service après 2010, une consommation d'énergie fixée en valeur absolue, en fonction de la consommation énergétique des bâtiments nouveaux de sa catégorie.

⑥ « Ces objectifs peuvent être modulés en fonction :

⑦ « *a)* De contraintes techniques, architecturales, ou patrimoniales concernant le bâtiment ;

⑧ « *b)* D'un changement de l'activité exercée dans le bâtiment ou du volume de cette activité ;

⑨ « *c)* De coûts manifestement disproportionnés des actions par rapport aux avantages attendus en termes de consommation énergétique.

⑩ « II. – Les propriétaires des bâtiments et le cas échéant les preneurs à bail sont soumis à l'obligation mentionnée au I chacun pour les actions qui relèvent de sa responsabilité. Ils définissent ensemble les actions destinées à la respecter et mettent en œuvre les moyens correspondant chacun en ce qui les concerne.

⑪ « Ils assurent conjointement la transmission des consommations d'énergie de leurs bâtiments ou parties de bâtiments pour suivi du respect de leur obligation.

⑫ « L'évaluation du respect de l'obligation est annexée, à titre d'information :

⑬ « *a)* En cas de vente, à la promesse ou au compromis de vente, et à défaut, à l'acte authentique de vente ;

⑭ « *b)* En cas de location, au contrat de bail.

⑮ « III. – Un décret en Conseil d'État détermine :

⑯ « 1° Les catégories de bâtiments soumis à l'obligation prévue au I, en fonction de la surface des bâtiments et du type d'activité qui y est exercée à titre principal ;

⑰ « 2° Pour chaque catégorie de bâtiments soumis à l'obligation, les conditions de détermination de l'objectif de réduction de consommation énergétique mentionné au 2° du I ;

⑱ « 3° Les conditions d'application de la modulation prévue aux *a*, *b* et *c* du I ;

⑲ « 4° Les modalités de mise en place d'une plateforme informatique permettant de recueillir les données de consommation et d'assurer le suivi de la réduction de consommation d'énergie, ainsi que les modalités de transmission de ces données **;**

⑳ « 5° Les modalités selon lesquelles l'évaluation et le constat du respect de l'obligation de réduction des consommations d'énergie à chacune des échéances de 2030, 2040 et 2050 sont établis ;

㉑ « 6° Les modalités selon lesquelles sont publiées dans chaque bâtiment, partie de bâtiment ou ensemble de bâtiments soumis à l'obligation, par voie d'affichage ou tout autre moyen pertinent, sa consommation énergétique au cours des trois dernières années écoulées, les objectifs passés et l'objectif à venir le plus proche. »

CHAPITRE III

Lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil

Article 56

① L'article 1649 *quater*-0 B *bis* du code général des impôts est ainsi modifié :

② 1° Au quatrième alinéa du 1, après les mots : « produit direct d'une des infractions visées au 2 » sont ajoutés les mots : « ou au 3 » ;

③ 2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

④ « 3. Les trois derniers alinéas du 1 s'appliquent également aux délits en matière d'habitat indigne prévus à l'article L. 1337-4 du code de la santé publique et aux articles L. 123-3, à l'exception du délit visé à son V, L. 511-6 et L. 521-4 du code de la construction et de l'habitation. »

Article 57

① I. – Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié **:**

② 1° L'article L. 123-3 est ainsi modifié :

③ *a)* Au premier alinéa du II, les mots : « la non-exécution des travaux qu'il prescrit dans le délai fixé expose l'exploitant et le propriétaire au » sont remplacés par les mots : «, à l'expiration du délai fixé, en cas de non-exécution des mesures et travaux prescrits, l'exploitant et le propriétaire seront redevables du » ;

④ *b)* Les trois premiers alinéas du III sont remplacés par quatre alinéas ainsi rédigés :

⑤ « Si à l'expiration du délai fixé, les mesures et travaux prescrits par l'arrêté prévu au I n'ont pas été réalisés, l'exploitant et le propriétaire défaillants sont redevables d'une astreinte d'un montant maximal de 1 000 € par jour de retard. L'astreinte est prononcée par arrêté du maire.

⑥ « Son montant est modulé en tenant compte de l'ampleur des mesures et travaux prescrits et des conséquences de la non-exécution.

⑦ « L'astreinte court à compter de la date de la notification de l'arrêté la prononçant et jusqu'à complète exécution des travaux prescrits. Le recouvrement des sommes est engagé par trimestre échu.

⑧ « Le maire peut, lors de la liquidation trimestrielle de l'astreinte, consentir une exonération partielle ou totale de son produit si le redevable établit que la non-exécution de l'intégralité de ses obligations est due à des circonstances qui ne sont pas de son fait. Le total des sommes demandées ne peut être supérieur au montant de l'amende prévue au IV. » ;

⑨ *c)* Au dernier alinéa du III, est insérée après la première phrase une phrase ainsi rédigée : « L'astreinte prend fin à la date de la notification à l'exploitant et au propriétaire de l'exécution d'office des mesures et travaux prescrits. » ;

⑩ 2° L'article L. 129-2 est ainsi modifié :

⑪ *a)* Au cinquième alinéa, les mots : « la non-exécution des mesures et travaux dans le délai fixé expose le propriétaire au » sont remplacés par les mots : « , en cas de non-exécution des mesures et travaux prescrits à l'expiration du délai fixé, le propriétaire sera redevable du » ;

⑫ *b)* Les sixième, septième et huitième alinéas sont remplacés par les quatre alinéas suivants :

⑬ « À l'expiration du délai fixé, si les mesures et travaux prescrits par l'arrêté mentionné à l'article L. 129-1 n'ont pas été réalisés, le propriétaire défaillant est redevable d'une astreinte d'un montant maximal de 1 000 euros par jour de retard. L'astreinte est prononcée par arrêté du maire.

⑭ « Son montant est modulé en tenant compte de l'ampleur des mesures et travaux prescrits et des conséquences de la non-exécution.

⑮ « L'astreinte court à compter de la date de la notification de l'arrêté la prononçant et jusqu'à la complète exécution des mesures prescrites. Le recouvrement des sommes est engagé par trimestre échu.

⑯ « Le maire peut, lors de la liquidation trimestrielle de l'astreinte, consentir une exonération partielle ou totale de son produit si le redevable établit que la non-exécution de l'intégralité de ses obligations est due à des circonstances qui ne sont pas de son fait. » ;

⑰ *c)* A l'antépénultième alinéa, il est inséré après la première phrase une phrase ainsi rédigée : « L'astreinte prend fin à la date de la notification au propriétaire de l'exécution d'office des mesures et travaux prescrits. » ;

⑱ 3° Au quatorzième alinéa de l'article L. 301-5-1-1 et au douzième alinéa de l'article L. 301-5-1-2, les mots : « au III de l'article L. 1331-29 » est remplacés par les mots : « aux articles L. 1331-29-1 et L. 1334-2 ».

⑲ 4° L'article L. 511-2 est ainsi modifié :

⑳ *a)* Le deuxième alinéa du I est remplacé par les dispositions suivantes :

㉑ « Lorsque le bâtiment menaçant ruine est à usage principal d'habitation, l'arrêté de péril précise également que, à l'expiration du délai fixé, en cas de non-exécution des réparations, travaux et mesures prescrits, le propriétaire sera redevable du paiement d'une astreinte par jour de retard dans les conditions prévues au IV. » ;

㉒ *b)* Le IV est remplacé par les dispositions suivantes :

㉓ « IV. – Lorsque le bâtiment menaçant ruine est à usage principal d'habitation, à l'expiration du délai fixé dans l'arrêté de péril prévu au I, si les réparations, mesures et travaux prescrits n'ont pas été réalisés, le

propriétaire défaillant est redevable d'une astreinte d'un montant maximal de 1 000 € par jour de retard. L'astreinte est prononcée par arrêté du maire.

㉔ « Son montant est modulé en tenant compte de l'ampleur des mesures et travaux prescrits et des conséquences de la non-exécution.

㉕ « Si les mesures prescrites concernent un établissement recevant du public aux fins d'hébergement, l'arrêté prononçant l'astreinte est notifié au propriétaire de l'immeuble et à l'exploitant, lesquels sont solidairement tenus au paiement de l'astreinte.

㉖ « Lorsque l'arrêté de péril concerne tout ou partie des parties communes d'un immeuble soumis à la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, l'astreinte est appliquée dans les conditions prévues à l'article L. 543-1.

㉗ « Lorsque l'arrêté concerne un immeuble en indivision, l'astreinte est appliquée dans les conditions fixées à l'article L. 541-2-1.

㉘ « L'astreinte court à compter de la date de notification de l'arrêté la prononçant et jusqu'à la complète exécution des travaux prescrits. Le recouvrement des sommes est engagé par trimestre échu.

㉙ « Le maire peut, lors de la liquidation trimestrielle de l'astreinte, consentir une exonération partielle ou totale de son produit si le redevable établit que la non-exécution de l'intégralité de ses obligations est due à des circonstances qui ne sont pas de son fait.

㉚ « Le montant des sommes demandées ne peut être supérieur au montant de l'amende prévue au I de l'article L. 511-6.

㉛ « L'astreinte est recouvrée, dans les conditions prévues par les dispositions relatives aux produits communaux, au bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle est implanté l'immeuble ayant fait l'objet de l'arrêté. Dans le cas où l'arrêté a été pris par le président d'un établissement public de coopération intercommunale en application de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, l'astreinte est recouvrée au bénéfice de l'établissement public concerné.

㉜ « À défaut pour le maire ou, le cas échéant, le président de l'établissement public de coopération intercommunale de liquider le produit de l'astreinte, de dresser l'état nécessaire à son recouvrement et de la faire parvenir au représentant de l'État dans le département dans le mois qui suit la demande émanant de celui-ci, la créance est liquidée et

recouvrée par l'État. Après prélèvement de 4 % pour frais de recouvrement, les sommes perçues sont versées au budget de l'Agence nationale de l'habitat.

㉝ « L'application de l'astreinte et sa liquidation ne font pas obstacle à l'exécution d'office par le maire des mesures et travaux prescrits par l'arrêté prévu au I. L'astreinte prend fin à la date de la notification au propriétaire de l'exécution d'office des mesures et travaux prescrits. Dans ce cas, le montant de l'astreinte s'ajoute à celui du coût des mesures et travaux exécutés d'office. Il est recouvré comme en matière de contributions directes et garanti par les dispositions prévues au 8° de l'article 2374 du code civil et aux articles L. 541-1 et suivants du présent code. » ;

㉞ *c)* Le premier alinéa du V est remplacé par les dispositions suivantes :

㉟ « V. – Lorsque l'arrêté de péril n'a pas été exécuté dans le délai fixé, le maire met en demeure le propriétaire d'y procéder dans un délai qu'il fixe et qui ne peut être inférieur à un mois. A défaut de réalisation des travaux dans le délai imparti par la mise en demeure, le maire, par décision motivée, fait procéder d'office à leur exécution. Il peut également faire procéder à la démolition prescrite, sur ordonnance du juge statuant en la forme des référés, rendue à sa demande. » ;

㊱ 5° Au deuxième alinéa de l'article L. 541-1, les mots : « de l'article L. 1331-29 » sont remplacés par les mots : « des articles L. 1331-29-1 et L. 1334-2 » ;

㊲ 6° L'article L. 543-1 est ainsi modifié :

㊳ *a)* Le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

㊴ « Lorsqu'un arrêté d'insalubrité pris en application des articles L. 1331-22 à L. 1331-29 du code de la santé publique, une décision prise en application de l'article L. 1334-2 du même code, un arrêté de péril pris en application de l'article L. 511-2 du présent code, ou un arrêté relatif à la sécurité des équipements communs des immeubles à usage principal d'habitation pris en application de l'article L. 129-2 concerne les parties communes d'un immeuble soumis à la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, l'arrêté précise que, à l'expiration du délai fixé, si les mesures et travaux prescrits n'ont pas été réalisés, les copropriétaires seront redevables du paiement d'une astreinte exigible dans les conditions prévues ci-après. » ;

㊵ *b)* Le deuxième alinéa est supprimé ;

㊶ *c)* Au troisième alinéa, les mots : « par la mise en demeure » sont supprimés et après les mots : « est notifié », la fin de l'alinéa est ainsi rédigée : « par arrêté de l'autorité publique compétente à chacun des copropriétaires et recouvré à l'encontre de chacun d'eux. » ;

㊷ *d)* Au quatrième alinéa, les mots : « par la mise en demeure » sont supprimés, le mot : « compétente » est inséré après les mots : « autorité publique » et, après les mots : « copropriétaires défaillants », les mots : « dont le montant court à compter de la mise en demeure adressée au syndic de la copropriété » sont supprimés ;

㊸ *e)* Le sixième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

㊹ « L'astreinte est liquidée et recouvrée comme il est précisé, selon le cas, à l'article L. 1331-29-1 du code de la santé publique, au IV de l'article L. 511-2 du présent code ou à l'article L. 129-2 du même code » ;

㊺ *f)* Au dernier alinéa, les mots : « de l'article L. 1331-29 » sont remplacés par : « des articles L. 1331-22 à L. 1331-29 et L. 1334-2 ».

㊻ II. – Le code de la santé publique est ainsi modifié :

㊼ 1° Après le premier alinéa de l'article L. 1331-22, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

㊽ « La mise en demeure prévue au premier alinéa précise que, à l'expiration du délai fixé, en cas de poursuite de la mise à disposition des locaux impropres à l'habitation ou, le cas échéant, de non-réalisation des mesures prescrites, la personne qui a mis les locaux à disposition sera redevable d'une astreinte par jour de retard dans les conditions prévues à l'article L. 1331-29-1. » ;

㊾ 2° Après le premier alinéa de l'article L. 1331-23, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

㊿ « La mise en demeure prévue au premier alinéa précise que, à l'expiration du délai fixé, en cas de poursuite de la mise à disposition des locaux dans des conditions qui conduisent manifestement à leur suroccupation, la personne qui a mis les locaux à disposition sera redevable d'une astreinte par jour de retard dans les conditions prévues à l'article L. 1331-29-1. » ;

51 3° Après le premier alinéa de l'article L. 1331-24, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

52 « L'injonction prévue au premier alinéa précise que, à l'expiration du délai fixé, en cas de non-respect des prescriptions édictées, la personne qui a mis les locaux ou installations à disposition ou celle qui en a l'usage sera redevable d'une astreinte par jour de retard dans les conditions prévues à l'article L. 1331-29-1. » ;

53 4° Après le troisième alinéa de l'article L. 1331-25, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

54 « Cet arrêté précise que, à l'expiration du délai qu'il a fixé, en cas de non-respect de l'interdiction définitive d'habiter et d'utiliser les locaux et installations désignés, le propriétaire sera redevable d'une astreinte par jour de retard dans les conditions prévues à l'article L. 1331-29-1. » ;

55 5° L'article L. 1331-28 est ainsi modifié :

56 *a)* À la première phrase du I, après le mot : « déclare » sont insérés les mots : « par arrêté, » ;

57 *b)* Le quatrième alinéa du II est supprimé ;

58 *c)* Après le IV, il est ajouté un V ainsi rédigé :

59 « V. – L'arrêté d'insalubrité prévu au premier alinéa du I et au premier alinéa du II précise que, à l'expiration du délai fixé, en cas de non-exécution des mesures et travaux prescrits, le propriétaire sera redevable du paiement d'une astreinte par jour de retard dans les conditions prévues à l'article L. 1331-29-1. » ;

60 6° L'article L. 1331-29 est ainsi modifié :

61 *a)* Le II est ainsi remplacé par les dispositions suivantes :

62 « II. – Si les mesures prescrites par l'arrêté prévu au II de l'article L. 1331-28 pour remédier à l'insalubrité d'un immeuble n'ont pas été exécutées dans le délai imparti, elles peuvent être exécutées d'office, y compris sur des locaux devenus vacants, après mise en demeure infructueuse du propriétaire de les réaliser dans le délai d'un mois. Cette mise en demeure est notifiée dans les conditions prévues par l'article L. 1331-28-1. » ;

63 *b)* Le III est abrogé ;

64 7° Après l'article L. 1331-29, il est inséré un article L. 1331-29-1 ainsi rédigé :

65 « *Art. L. 1331-29-1.* – I. – Si les mesures et travaux prescrits par les arrêtés, mises en demeure et injonctions prévus aux articles L. 1331-22 à L. 1331-25 et à l'article L. 1331-28 n'ont pas été réalisés à l'expiration du délai fixé, les personnes à qui ils ont été notifiés sont redevables d'une astreinte d'un montant maximal de 1 000 € par jour de retard. L'astreinte est prononcée par arrêté du représentant de l'État dans le département.

66 « Son montant est modulé en tenant compte de l'ampleur des mesures et travaux prescrits et des conséquences de la non-exécution.

67 « II. – Si les mesures et travaux prescrits concernent un établissement recevant du public aux fins d'hébergement, l'arrêté prononçant l'astreinte est notifié au propriétaire de l'immeuble et à l'exploitant, lesquels sont solidairement tenus au paiement de l'astreinte.

68 « Lorsque l'arrêté, la mise en demeure ou l'injonction concerne tout ou partie des parties communes d'un immeuble soumis à la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, l'astreinte est appliquée dans les conditions fixées à l'article L. 543-1 du code de la construction et de l'habitation.

69 « Lorsque l'arrêté concerne un immeuble en indivision, l'astreinte est appliquée dans les conditions fixées à l'article L. 541-2-1 du même code.

70 « III. – L'astreinte court à compter de la date de notification de l'arrêté la prononçant et jusqu'à la complète exécution des mesures et travaux prescrits. Le recouvrement des sommes est engagé par trimestre échu.

71 « L'autorité administrative peut, lors de la liquidation trimestrielle de l'astreinte, consentir une exonération partielle ou totale de son produit si le redevable établit que la non-exécution de l'intégralité de ses obligations est due à des circonstances qui ne sont pas de son fait.

72 « Le total des sommes demandées ne peut être supérieur au montant de l'amende prévue au I de l'article L. 1337-4.

73 « L'astreinte est liquidée et recouvrée par l'État. Après prélèvement de 4 % pour frais de recouvrement, les sommes perçues sont versées au budget de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière d'habitat sur le territoire duquel est implanté l'immeuble ou l'établissement ayant fait l'objet de l'arrêté, dont le

président s'est vu transférer les polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne en application de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales ou, à défaut, au budget de l'Agence nationale de l'habitat.

74 « IV. – Lorsqu'un arrêté d'insalubrité est pris en application du troisième alinéa du II de l'article L. 1331-28, le propriétaire est redevable de l'astreinte tant que les mesures nécessaires pour empêcher tout accès ou toute occupation des lieux aux fins d'habitation qui ont été le cas échéant prescrites n'ont pas été réalisées.

75 « Lorsqu'un immeuble ou un logement devient inoccupé et libre de location après la date de l'arrêté prononçant une astreinte et ne constitue pas un danger pour la santé ou la sécurité des voisins, il est mis fin à l'astreinte à la date à laquelle le bail a effectivement été résilié et les occupants ont effectivement quitté les lieux. Le propriétaire reste toutefois redevable de l'astreinte tant que les mesures nécessaires pour empêcher l'accès et l'usage du logement qui ont été le cas échéant prescrites n'ont pas été réalisées.

76 « V. – L'application de l'astreinte et sa liquidation ne font pas obstacle à l'exécution d'office par l'autorité administrative des mesures et travaux prescrits par les arrêtés, mises en demeure et injonctions prévus aux articles L. 1331-22 à L. 1331-25 et à l'article L. 1331-28. L'astreinte prend fin à la date de la notification au propriétaire, et le cas échéant à l'exploitant, de l'exécution d'office des mesures et travaux prescrits.

77 « Dans ce cas, le montant de l'astreinte, qui s'ajoute à celui du coût des mesures et des travaux exécutés d'office, est garanti par les dispositions prévues au 8° de l'article 2374 du code civil. Les articles L. 541-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation sont applicables. » ;

78 8° L'article L. 1334-2 est ainsi modifié :

79 *a)* Il est inséré au début du premier alinéa le signe : « I » ;

80 *b)* Les autres alinéas sont remplacés par les dispositions suivantes :

81 « Le représentant de l'État procède de même lorsque le diagnostic mentionné à l'article L. 1334-1 ou, sous réserve de validation par l'autorité sanitaire, le constat de risque d'exposition au plomb mentionné à l'article L. 1334-5 met en évidence la présence de revêtements dégradés contenant du plomb à des concentrations supérieures aux seuils définis par arrêté des

ministres chargés de la santé et de la construction et constituant un risque d'exposition au plomb pour un mineur.

82 « Les travaux nécessaires pour supprimer le risque constaté comprennent, d'une part, les travaux visant les sources de plomb elles-mêmes et, d'autre part, ceux visant à assurer la pérennité de la protection.

83 « La décision du représentant de l'État précise que le propriétaire sera redevable du paiement d'une astreinte par jour de retard dans les conditions prévues au II :

84 « – à défaut dans le délai de dix jours à compter de la notification de la décision, soit de contestation de la nature des travaux envisagés, soit d'engagement de procéder à ceux-ci dans le délai fixé ;

85 « – ou en cas de non-respect de son engagement de réaliser les travaux dans le délai fixé.

86 « À défaut de connaître l'adresse actuelle du propriétaire, du syndicat des copropriétaires ou de l'exploitant du local d'hébergement ou de pouvoir l'identifier, la notification le concernant est valablement effectuée par affichage à la mairie de la commune ou, à Paris, Marseille et Lyon, à la mairie de l'arrondissement où est situé l'immeuble, ainsi que par affichage sur la façade de l'immeuble.

87 « Dans le délai de dix jours à compter de la notification de la décision du représentant de l'État dans le département, le propriétaire ou le syndicat des copropriétaires ou l'exploitant du local d'hébergement peut soit contester la nature des travaux envisagés soit faire connaître au représentant de l'État dans le département son engagement de procéder à ceux-ci dans le délai figurant dans la notification du représentant de l'État. Il précise en outre les conditions dans lesquelles il assurera l'hébergement des occupants, le cas échéant. Dans le premier cas, le président du tribunal de grande instance ou son délégué statue en la forme du référé. Sa décision est, de droit, exécutoire à titre provisoire.

88 « II. – Le propriétaire, le syndicat des copropriétaires ou l'exploitant du local d'hébergement est redevable d'une astreinte d'un montant maximal de 1 000 € par jour de retard :

89 « – à défaut de contestation dans le délai de dix jours mentionné au I ou d'engagement dans le même délai à réaliser les travaux prescrits ;

⑨⓪ « – ou en cas d'absence de respect de son engagement de réaliser les travaux à l'issue du délai fixé dans la notification.

⑨① « L'astreinte est prononcée par le représentant de l'État dans le département. Son montant est modulé en tenant compte de l'ampleur des mesures et travaux prescrits et des conséquences de la non-exécution.

⑨② « Si les mesures ou travaux prescrits concernent un établissement recevant du public aux fins d'hébergement, l'arrêté prononçant l'astreinte est notifié au propriétaire de l'immeuble et à l'exploitant, lesquels sont solidairement tenus au paiement de l'astreinte.

⑨③ « Lorsque la décision concerne tout ou partie des parties communes d'un immeuble soumis à la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, l'astreinte est prononcée dans les conditions prévues à l'article L. 543-1 du code de la construction et de l'habitation.

⑨④ « Lorsque l'arrêté concerne un immeuble en indivision, l'astreinte est prononcée dans les conditions prévues à l'article L. 541-2-1 du même code.

⑨⑤ « L'astreinte court à compter de la date de notification de l'arrêté la prononçant jusqu'à complète exécution des mesures et travaux prescrits. Le recouvrement des sommes est engagé par trimestre échu.

⑨⑥ « L'autorité administrative peut, lors de la liquidation trimestrielle de l'astreinte, consentir une exonération partielle ou totale de son produit si le redevable établit que la non-exécution de l'intégralité de ses obligations est due à des circonstances qui ne sont pas de son fait.

⑨⑦ « L'astreinte est liquidée et recouvrée par l'État. Après prélèvement de 4 % pour frais de recouvrement, les sommes perçues sont versées au budget de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière d'habitat sur le territoire duquel est implanté l'immeuble ou l'établissement ayant fait l'objet de l'arrêté, dont le président s'est vu transférer les polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne en application de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, ou à défaut au budget de l'Agence nationale de l'habitat.

⑨⑧ « III. – À défaut de réalisation des mesures et travaux prescrits au terme du délai indiqué dans la notification prévue au premier alinéa, le représentant de l'État dans le département fait exécuter les mesures et

travaux nécessaires aux frais du propriétaire ou du syndicat des copropriétaires ou de l'exploitant du local d'hébergement. L'astreinte prend fin à la date de la notification à ces derniers de l'exécution d'office des mesures et travaux prescrits. »

(99) III. – Le 8° de l'article 2374 du code civil est remplacé par les dispositions suivantes :

(100) « 8° L'État, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale, selon le cas, pour la garantie des créances nées de l'application des articles L. 123-3, L. 129-2, L. 129-4, L. 511-2, L. 511-4 ou L. 521-3-2 du code de la construction de l'habitation ou des articles L. 1331-29-1 ou L. 1331-30 du code de la santé publique. »

(101) IV. – La loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis est ainsi modifiée :

(102) 1° Le début du *d* de l'article 10-1, avant les mots : « et ayant fait l'objet », est remplacé par les dispositions suivantes :

(103) « Les astreintes prévues aux articles L. 1331-29-1 et L. 1334-2 du code de la santé publique et aux articles L. 129-2 et L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation lorsque les mesures ou travaux prescrits par un arrêté, une mise en demeure, une injonction ou une décision pris, selon le cas, en application des articles L. 1331-22 à L. 1331-25, L. 1331-28 ou L. 1334-2 du code de la santé publique ou des articles L. 129-1 ou L. 511-1 du code de la construction et de l'habitation » ;

(104) 2° À l'article 24-8, les références à l'article L. 1331-29 du code de la santé publique sont remplacées par des références aux articles L. 1331-29-1 et L. 1334-2 du même code.

(105) V. – Les dispositions des I à IV sont applicables à compter du premier jour du quatrième mois suivant la publication de la présente loi.

Article 58

(1) Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure destinée à améliorer et renforcer la lutte contre l'habitat indigne relevant du domaine de la loi afin :

② 1° D'harmoniser et de simplifier les polices administratives mentionnées aux articles L.123-1 à L. 123-4, L. 129-1 à L. 129-7, L. 511-1 à L. 511-7, L. 521-1 à L. 521-4, L. 541-1 à L. 541-6 et L. 543-1 à L. 543-2 du code de la construction et de l'habitation et L. 1311-4, L. 1331-22 à L. 1331-30 et L. 1334-1 à L. 1334-12 du code de la santé publique, et de prendre les mesures de coordination et de mise en cohérence nécessaires pour favoriser la mise en œuvre effective des mesures prescrites par l'autorité administrative ;

③ 2° De répondre plus efficacement à l'urgence, en précisant les pouvoirs dévolus au maire dans le cadre de ses pouvoirs de police générale en matière de visite des logements et de recouvrement des dépenses engagées pour traiter les situations d'urgence, et en articulant cette police générale avec les polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne ;

④ 3° De favoriser l'organisation au niveau intercommunal des outils et moyens de lutte contre l'habitat indigne, en particulier :

⑤ *a)* en modifiant les dispositions relatives au transfert, aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière d'habitat, des polices de lutte contre l'habitat indigne relevant du code de la construction et de l'habitation, prévues à l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, en particulier les modalités de décision des maires, de façon à établir un cadre stable à l'exercice des compétences transférées et sécuriser les actes juridiques pris pendant les périodes transitoires de transfert de compétences ;

⑥ *b)* en favorisant la création, par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière d'habitat et par la métropole de Lyon, de services mutualisant au niveau intercommunal les moyens matériels et financiers de lutte contre l'habitat indigne et les immeubles dangereux ;

⑦ *c)* en modifiant l'article L. 301-5-1-1 du code de la construction et de l'habitation pour favoriser la délégation des prérogatives du préfet en matière de police de santé publique définies aux articles L. 1311-4, L. 1331-22 à L. 1331-30 et L. 1334-1 à L. 1334-12 du code de la santé publique au président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'a été créé au niveau intercommunal un service mutualisant les moyens de lutte contre l'habitat indigne et les immeubles dangereux ;

⑧ *d)* en adaptant les dispositions prévues aux *a*, *b* et *c* à la situation particulière de la métropole du Grand Paris.

⑨ Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois suivant la publication de chaque ordonnance.

CHAPITRE IV

Améliorer le droit des copropriétés

Article 59

① I. – Le code de la construction et habitation est ainsi modifié :

② 1° Le vingt-deuxième alinéa de l'article L. 441-1 est complété par les mots : « ou d'une opération de requalification des copropriétés dégradées définie aux articles L. 741-1 et L. 741-2. » ;

③ 2° L'article L. 615-6 est ainsi modifié :

④ *a)* Au I, les mots : « ou sur requête » sont supprimés ;

⑤ *b)* Le premier alinéa du III est remplacé par les dispositions suivantes :

⑥ « III. – Les conclusions de l'expertise sont notifiées, avec la décision qui l'ordonne, au propriétaire, au syndicat des copropriétaires et aux copropriétaires ou, s'il y a lieu, à l'administrateur provisoire ou au représentant légal de la société d'attribution, de la société civile immobilière ou de la société coopérative de construction, au représentant de l'État dans le département, au maire de la commune ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat. Cette notification vaut intervention forcée à l'instance. » ;

⑦ *c)* Au deuxième alinéa du III, le mot : « judiciaire » est remplacé par les mots : « au représentant de l'État dans le département » ;

⑧ *d)* Au troisième alinéa du III, les mots : « après avoir entendu les parties dûment convoquées » sont remplacés par les mots : « les parties dûment entendues ou appelées » ;

⑨ *e)* Au premier alinéa du IV, après les mots : « syndicat des copropriétaires, » sont insérés les mots : « aux copropriétaires, » ;

⑩ 3° L'article L. 741-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑪ « Pour assurer le relogement, à titre temporaire ou définitif, des occupants des logements dans les copropriétés situées dans le périmètre des opérations mentionnées au premier alinéa, le maire et le président de l'établissement public de coopération intercommunale, signataires de la convention prévue au troisième alinéa, peuvent user des prérogatives qu'ils tiennent des troisième et quatrième alinéas de l'article L. 521-3-3. » ;

⑫ 4° Au premier alinéa de l'article L. 741-2, les mots : « si le site comporte une ou plusieurs copropriétés bénéficiant d'un plan de sauvegarde défini à l'article L. 615-1 du présent code » sont supprimés et les mots : « au dernier alinéa » sont remplacés par les mots : « à l'avant-dernier alinéa ».

⑬ II. – L'article L. 522-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑭ « Un décret pris sur avis conforme du Conseil d'État peut autoriser la prise de possession d'un ou plusieurs immeubles dégradés situés dans le périmètre défini par le décret mentionné à l'article L. 741-2 du code de la construction et de l'habitation, dont l'acquisition est prévue pour la réalisation d'une opération d'aménagement déclarée d'utilité publique, lorsque des risques sérieux pour la sécurité des occupants rendent nécessaires la prise de possession anticipée et qu'un projet de plan de relogement des occupants a été établi. »

⑮ III. – Les dispositions prévues au 2° du I sont applicables aux procédures ouvertes à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Article 60

① I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à procéder par ordonnance à l'adoption de la partie législative d'un code relatif à la copropriété des immeubles bâtis afin de regrouper et organiser l'ensemble des règles régissant le droit de la copropriété. Le Gouvernement peut, à ce titre, apporter les modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés, harmoniser l'état du droit, remédier aux éventuelles erreurs et abroger les dispositions devenues sans objet.

② II. – Le Gouvernement est également autorisé à prendre par ordonnance, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les mesures relevant du domaine de la loi visant à améliorer la gestion des immeubles et à prévenir les contentieux, destinées à :

③ 1° Redéfinir le champ d'application et adapter les dispositions de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis au regard des caractéristiques des immeubles, de leur destination et de la taille de la copropriété d'une part et modifier les règles d'ordre public applicables à ces copropriétés d'autre part ;

④ 2° Clarifier, moderniser et adapter les règles d'organisation et de gouvernance de la copropriété, celles relatives à la prise de décision par le syndicat des copropriétaires ainsi que les droits et obligations des copropriétaires, du syndicat des copropriétaires, du conseil syndical et du syndic.

⑤ III. – L'ordonnance mentionnée au II est prise dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi. L'ordonnance mentionnée au I est prise dans un délai de vingt-quatre mois à compter de la publication de la présente loi.

⑥ Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

CHAPITRE V

Numérisation du secteur du logement

Article 61

① I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnance, dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi pour :

② 1° Définir un régime d'agrément des prestataires qui assistent les propriétaires et les locataires dans l'établissement du contrat de location à l'aide d'outils numériques permettant à la fois d'établir des contrats de location conformes à la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 et d'assurer la transmission automatique des données relatives à ces contrats prévue au 2° ci-dessous ;

③ 2° Améliorer la connaissance des données relatives aux contrats de location relevant de la loi du 6 juillet 1989 en :

④ *a)* Déterminant les obligations et modalités de transmission à l'État et à l'association nationale mentionnée à l'article L. 366-1 du code de la construction et de l'habitation des données relatives à ces contrats, y compris ceux en cours d'exécution à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance, en prévoyant, le cas échéant, des règles spécifiques pour les contrats donnant droit à des avantages fiscaux liés à l'investissement locatif ;

⑤ *b)* Prévoyant les sanctions applicables en cas de non-respect des règles adoptées sur le fondement du *a* ;

⑥ *c)* Déterminant les modalités de conservation et d'utilisation de ces données par l'État et l'association mentionnée au *a* ;

⑦ *d)* Déterminant les conditions de la mise à disposition du public des résultats des traitements effectués sur ces données.

⑧ II. – Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans les trois mois suivant la publication de l'ordonnance prévue au I.

CHAPITRE VI

Simplifier le déploiement des réseaux de communication électronique à très haute capacité

Article 62

① I. – Le B du II de l'article L. 34-9-1 du code des postes et des communications électroniques est ainsi modifié :

② 1° Au premier alinéa, les mots : « deux mois avant le » sont remplacés par les mots : « au plus tard au moment du » ;

③ 2° Au deuxième alinéa, les mots : « deux mois » sont remplacés par les mots : « un mois ».

④ II. – Le I est applicable aux dossiers d'information transmis à compter de la publication de la présente loi.

Article 63

① I. – L'article L. 48 du code des postes et des communications électroniques est ainsi modifié :

② 1° Au quatrième alinéa, les mots : « bénéficiant de servitudes ou lié par une convention de passage définie avec le propriétaire » sont supprimés et les mots : « bénéficiant de la servitude ou visée par la convention de passage en suivant au mieux le cheminement de cette servitude ou de ce passage » sont remplacés par les mots : « déjà existante, en suivant au mieux son cheminement » ;

③ 2° Au cinquième alinéa, le mot : « trois » est remplacé par le mot : « deux ».

④ II. – Le 2° du I s'applique aux demandes d'autorisation pour lesquelles l'information prévue au cinquième alinéa de l'article L. 48 du code des postes et des communications électroniques est transmise à compter de la publication de la présente loi.

Article 64

① Le huitième alinéa du III de l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques est remplacé par les dispositions suivantes :

② « – lorsque la personne en cause ne s'est pas conformée à une mise en demeure portant sur le respect d'obligations de déploiement prévues par l'autorisation d'utilisation de fréquences qui lui a été attribuée ou d'obligations de déploiement résultant d'engagements pris en application de l'article L. 33-13, une sanction pécuniaire dont le montant est proportionné à la gravité du manquement apprécié notamment au regard du nombre d'habitants, de kilomètres carrés ou de sites non couverts pour un réseau radioélectrique, ou du nombre de locaux non raccordables pour un réseau filaire, sans pouvoir excéder le plus élevé des montants suivants : soit un plafond fixé à 130 € par habitant non couvert ou 3 000 € par kilomètre carré non couvert ou 80 000 € par site non couvert pour un réseau radioélectrique, ou 1 500 € par local non raccordable pour un réseau filaire ; soit un plafond fixé à 3 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos, taux porté à 5 % en cas de nouvelle violation de la même obligation ; ».

CHAPITRE VII

Diffusion par voie hertzienne de données horaires du temps légal français

Article 65

① I. – Après le I *ter* de l'article L. 43 du code des postes et des communications électroniques, il est inséré un I *quater* ainsi rédigé :

② « I *quater*. – L'Agence nationale des fréquences gère la diffusion par voie hertzienne terrestre, en France métropolitaine, de données horaires du temps légal français. À cet effet, elle est chargée :

③ « 1° De passer tous les actes, contrats ou marchés nécessaires à la diffusion de données horaires par voie hertzienne terrestre ;

④ « 2° D'assurer, en coordination avec les entités intervenant dans la production et la mise à disposition du signal horaire, l'optimisation du système technique, l'information des utilisateurs et l'évaluation du dispositif au regard des perspectives d'évolution des modalités techniques de diffusion ;

⑤ « 3° De mettre en œuvre, le cas échéant, l'extinction de la diffusion par voie hertzienne terrestre de données horaires. »

⑥ II. – Les dispositions prévues au I entrent en vigueur à compter d'une date, postérieure de deux ans au plus à la publication de la présente loi, qui sera fixée par arrêté du ministre chargé des communications électroniques.

⑦ À compter de cette date, l'Agence nationale des fréquences se substitue de plein droit à l'État dans les marchés et conventions conclus par l'État pour assurer la continuité de la diffusion par voie hertzienne terrestre de données horaires du temps légal français. Ces marchés et conventions sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. La substitution de l'Agence nationale des fréquences à l'État n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour les cocontractants. L'Agence nationale des fréquences et l'État informent conjointement les cocontractants de cette substitution.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ÉTUDE D'IMPACT

Projet de loi

portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

NOR : TERL1805474L/Bleue-1

3 avril 2018

TABLE DES MATIÈRES

Tableau synoptique des consultations 6

Tableau synoptique des textes d'application 12

Introduction générale 14

TITRE 1er : Construire plus, mieux et moins cher 22

Chapitre 1er – Dynamiser les opérations d'aménagement pour produire plus de foncier constructible 22

Articles 1, 2 et 3 -Créer un contrat de projet partenarial d'aménagement et des grandes opérations d'urbanisme 22

Article 4 - Simplifier les procédures de participation du public 32

Article 5 - Simplifier les procédures s'imposant aux opérations d'aménagement 36

Chapitre II - Favoriser la libération du foncier 42

Article 6 - Accélérer la libération du foncier public 42

Article 7 - Développer l'intervention de la Foncière publique solidaire 47

Article 8-I- Rétablir la possibilité pour les Établissements Publics Fonciers d'État d'acquérir des logements sociaux en vue de leur démolition dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain 54

Article 8-II - En commune carencée, limiter la délégation du droit de préemption du Préfet aux SEM au seul cas des sociétés d'économie mixte agréées mentionnées à l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation 56

Article 8-III - Maintenir le droit de préemption du Préfet dans les parties actuellement urbanisées d'une commune carencée revenue au règlement national d'urbanisme, suite à la caducité du plan d'occupation des sols 58

Article 8-IV - Étendre aux établissements publics territoriaux du Grand Paris la possibilité de créer des zones d'aménagement différé 60

Article 8 -V - Étendre la subdélégation de l'exercice du droit de priorité pour l'acquisition de biens en décote 62

Article 8-VI - Permettre aux Établissements Publics Fonciers d'Etat d'agir dans le cadre des emplacements réservés et de gérer les procédures de délaissement 64

Chapitre III - Favoriser la transformation de bureaux en logements 66

Article 9 – Accorder des bonus de construction pour faciliter la transformation de bureaux en logements en zone tendue 66

Article 10 - Créer une catégorie d'immeuble de moyenne hauteur 70

Article 11 - Réquisition de locaux à des fins d'hébergement d'urgence 73

Chapitre IV - Simplifier et améliorer les procédures d'urbanisme 77

Article 12 - Encadrer dans le temps la remise en vigueur des plans d'occupation des sols en cas d'annulation ou de déclaration d'illégalité d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale 77

Article 13 -Simplifier la hiérarchie des normes des documents d'urbanisme 82

Article 14 - Clarifier les dispositions relatives aux schémas d'aménagement régional 86

Article 15 - Adapter l'avis des architectes des Bâtiments de France pour faciliter et accélérer les installations d'antennes de téléphonie mobile 90

Article 15 - Adapter l'avis des architectes des bâtiments de France pour faciliter et accélérer les opérations de lutte contre l'habitat indigne 93

Article 15 - Simplifier les modalités de recours contre l'avis des architectes des bâtiments de France 97

Article 16 - Limiter le nombre de pièces dans les demandes de permis de construire 99

Article 17 - Rationaliser les données demandées aux collectivités dans le domaine de l'urbanisme 102

Article 17 - Dématérialiser l'instruction des demandes de permis de construire 104

Chapitre V - Simplifier l'acte de construire 109

Article 18 - Assouplir les normes d'accessibilité 109

Article 19 – Adapter le régime du contrat de construction de maison individuelle avec fourniture de plan aux constructions préfabriquées 116

Article 20-I - Accélérer la construction de logements sociaux en prolongeant le recours à la procédure de conception-réalisation pour les organismes de logement social 123

Article 20-II - Préciser la compétence des commissions d'appel d'offres pour les marchés publics dont la valeur estimée est supérieure aux « seuils européens » et simplifier les commissions d'appel d'offres des offices publics de l'habitat 125

Article 21- Simplifier les règles en matière d'individualisation des frais de chauffage 129

Article 22 - Améliorer le fonctionnement de la vente en l'état futur d'achèvement 133

Article 22 - Vente en l'état futur d'achèvement de logements à finir 137

Article 23 – Adapter le contrôle de la conformité des constructions, aménagements, installations et travaux et la constation des infractions au code de l'urbanisme et au code de l'habitation 141

Chapitre VI - Améliorer le traitement du contentieux de l'urbanisme 148

Article 24 - Sécuriser les autorisations de construire existantes 151

Article 24- Lutter contre les recours abusifs 154

Article 24 - Faciliter la démolition de certaines constructions illégales 158

TITRE II : Évolutions du secteur du logement social 160

Chapitre Ier - Restructuration du secteur 160

Article 25 - Encourager le regroupement d'organismes de logement locatif social 160

Article 26 – Elargir les possibilités de fusions et d'absorption des organismes d'habitation à loyer modéré et sociétés d'économie mixte de gestion entre eux 179

Article 27 - Faciliter la circulation des capitaux entre les organismes 184

Chapitre II - Adaptation des conditions d'activité des organismes de logement social 187

Article 28 - Simplifications applicables au secteur du logement social 187

Article 29 - Évolution du cadre juridique de la vente de logements sociaux 194

Chapitre III - Dispositions diverses 201

Article 30 - Contrôle des organismes de logement social par l'ANCOLS 201

Article 31 - Ratifier les ordonnances relatives à Action Logement 203

Article 32 – Reporter la date de conclusion de la seconde génération de conventions d'utilité sociale 206

Article 33 - Prolonger le délai d'habilitation pour la codification des aides sociales 209

TITRE III : Répondre aux besoins de chacun et favoriser la mixité sociale 210

Chapitre Ier - Favoriser la mobilité dans le parc social et le parc privé 210

Article 34 - Créer un bail mobilité 210

Article 35 - Adapter les missions des commissions d'attribution de logements 216

Article 36 - Coter la demande de logement social 221

Article 37 - Simplifier les procédures d'attribution de logements sociaux 226

Article 38 - Gérer en flux les contingents du logement social 230

Chapitre II - Favoriser la mixité sociale 234

Article 39 - Favoriser la mixité intergénérationnelle 234

Article 40 - Coordonner la procédure administrative de surendettement avec la procédure judiciaire d'expulsion 240

Article 41 - Préciser les informations transmises à la commision de coordination des actions de prévention des expulsions locatives par les bailleurs 250

Article 42 - Autoriser le protocole de cohésion sociale en l'absence de dette locative 254

Article 43 - Rendre opposables les PDALHPD pour la délivrance des autorisations d'activités des structures d'hébergement autorisées et subordonner leur habilitation à l'aide sociale aux besoins décrits dans ce plan 256

Article 44 - Faciliter la transformation d'hôtels en Résidences Hôtelières à Vocation Sociale 270

Article 45 – Permettre la colocation pour les personnes en situation de handicap 272

Article 46 - Allonger la durée pendant laquelle les logements sociaux vendus continuent d'être décomptés dans le cadre du dispositif SRU 274

Chapitre III - Améliorer les relations locataires bailleurs et favoriser la production de logements intermédiaires 278

Article 47 - Supprimer l'obligation de caractère manuscrit de l'acte de cautionnement en matière de location logement 278

Article 48 – Permettre aux agences d'urbanisme d'être agréés comme observatoires des loyers 281

Article 49 - Définir le cadre de l'expérimentation de l'encadrement des loyers un caractère expérimental, sur la base du volontariat des EPCI ou de certaines collectivités, en secteur tendu et sanctionner les propiétaires pour non respect de l'encadrement des loyers 284

Article 50 - Modifier les règles de décence dans les hôtels meublés et en cas de colocation à baux multiples 292

Article 51 – Encadrer les locations meublées touristiques 297

Article 52 - Favoriser la production de logement intermédiaire en zone tendue 305

Article 53 - Revoir le rôle du conseil national de la transaction et de la gestion immobilières 315

TITRE IV : Améliorer le cadre de vie 319

Chapitre Ier - Revitalisation des centres-villes 319

Article 54 - Créer un contrat pour la revitalisation des centres-villes 319

Chapitre II - Rénovation énergétique 335

Article 55 - Réviser le cadre des obligations d'économie d'énergie sur le secteur tertiaire 335

Chapitre III - Lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil 343

Article 56 - Renforcer les sanctions contre les marchands de sommeil 343

Article 57 - Étendre et systématiser le recours aux astreintes administratives en matière de lutte contre l'habitat indigne 347

Article 58 - Simplifier par ordonnance les procédures de lutte contre l'habitat indigne 355

Chapitre IV - Améliorer le droit des copropriétés 374

Article 59 - Faciliter et accélérer le traitement des copropriétés dégradées 374

Article 60 – Revoir par ordonnance le cadre juridique des copropriétés 384

Chapitre V - Numérisation du secteur du logement 396

Article 61 - Créer par ordonnance un bail numérique 396

Chapitre VI - Simplifier le déploiement des réseaux de communication électronique à très haute capacité 401

Article 62 - Alléger les modalités d'information du maire pour la construction de stations radioélectriques 401

Article 63 - Simplifier les modalités de mise en œuvre des servitudes 405

Article 64 – Renforcer les pouvoirs de sanction de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes 409

Chapitre VII - Diffusion par voie hertzienne de données horaires du temps légal français 414

Article 65 - Confier le signal horaire à l'agence nationale des fréquences 414

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1, 2, 3	Créer un contrat de projet partenarial d'aménagement et des grandes opérations d'urbanisme	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
4	Simplifier les procédures de participation du public	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
5	Simplifier les procédures s'imposant aux opérations d'aménagement	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
6	Accélérer la libération du foncier public	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
7	Développer l'intervention de la foncière publique solidaire	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
8	Simplifier les outils d'intervention foncière : I- Rétablir la possibilité pour les Établissements Publics Fonciers d'État d'acquérir des logements sociaux en vue de leur démolition dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain II - En commune carencée, limiter la délégation du droit de préemption du Préfet aux SEM au seul cas des sociétés d'économie mixte agréées mentionnées à l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation III - Maintenir le droit de préemption du Préfet dans les parties actuellement urbanisées d'une commune carencée revenue au règlement national d'urbanisme, suite à la caducité du plan d'occupation des sols IV - Étendre aux établissements publics territoriaux du Grand Paris la possibilité de créer des zones d'aménagement différé V - Étendre la subdélégation de l'exercice du droit de priorité pour l'acquisition de biens en décote VI - Permettre aux Établissements Publics Fonciers d'Etat d'agir dans le cadre des emplacements réservés et de gérer les procédures de délaissement	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat, Conseil national des villes (sauf IV et VI)	
9	Accorder des bonus de construction pour faciliter la transformation de bureaux en logements en zone tendue	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat, Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique	
10	Créer une catégorie d'immeuble de moyenne hauteur	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat, Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique	

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
11	Réquisition de locaux à des fins d'hébergement d'urgence	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat, Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique	
12	Encadrer dans le temps la remise en vigueur des plans d'occupation des sols en cas d'annulation ou de déclaration d'illégalité d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale	Conseil national d'évaluation des normes	
13	Simplifier la hiérarchie des normes des documents d'urbanisme	Conseil national d'évaluation des normes	
14	Clarifier les dispositions relatives au schéma d'aménagement régional	Conseil national d'évaluation des normes	
15	Adapter l'avis des architectes des Bâtiments de France pour faciliter et accélérer : - l'installation d'antennes de téléphonie mobile - les opérations de lutte contre l'habitat indigne Simplifier les modalités de recours contre l'avis des architectes des bâtiments de France	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat, Autorité de régulation des communications électroniques et des postes	
16	Limiter le nombre de pièces dans les demandes de permis de construire	Conseil national d'évaluation des normes	
17	Rationaliser les données demandées aux collectivités dans le domaine de l'urbanisme et dématérialiser l'instruction des demandes de permis de construire	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique	
18	Assouplir les normes d'accessibilité	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique	Conseil national consultatif des personnes handicapées
19	Adapter le régime du contrat de construction de maison individuelle avec fourniture de plan aux constructions préfabriquées	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique	
20	I- Accélérer la construction de logements sociaux en pérennisant le recours à la procédure de conception-réalisation pour les organismes de logement social II- Préciser la compétence des commissions d'appel d'offres pour les marchés publics dont la valeur estimée est supérieure aux « seuils européens » et simplifier les commissions d'appel d'offres des offices publics de l'habitat	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique	
21	Simplifier les règles en matière d'individualisation des frais de chauffage	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique	

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
22	-Améliorer le fonctionnement de la vente en l'état futur d'achèvement - Vente en l'état futur d'achèvement de logements à finir	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières,	
23	Adapter le contrôle de la conformité des constructions, aménagements, installations et travaux et la constatation des infractions au code de l'urbanisme et au code la construction et de l'habitation	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique	
24	- Sécuriser les autorisations de construire existantes - Lutter contre les recours abusifs - Faciliter la démolition de certaines constructions illégales	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique	
25	Encourager le regroupement d'organismes de logement locatif social	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat, Collectivité territoriale de Corse Conseils départementaux et régionaux Outre-mer	
26	Elargir les possibilités de fusion et d'absorption des organismes d'habitation à loyer modéré et sociétés d'économie mixte de gestion entre eux	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
27	Faciliter la circulation des capitaux entre les organismes	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
28	Simplifications applicables au secteur du logement social	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
29	Evolution du cadre juridique de la vente de logements sociaux	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
30	Contrôle des organismes de logement social par l'ANCOLS	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
31	Ratifier les ordonnances relatives à Action Logement	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
32	Reporter la date de conclusion de la seconde génération de conventions d'utilité sociale	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
33	Prolonger le délai d'habilitation pour la codification des aides sociales	Conseil national d'évaluation des normes	

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
34	Créer un bail mobilité	Conseil national d'évaluation des normes	Commission nationale de concertation
35	Adapter les missions des commissions d'attribution de logements	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
36	Coter la demande de logement social	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
37	Simplifier les procédures d'attribution de logements sociaux	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
38	Gérer en flux les contingents du logement social	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
39	Favoriser la mixité intergénérationnelle	Caisse nationale d'allocations familiales, Caisse centrale de la mutualité agricole, Conseil national d'évaluation des normes	
40	Coordonner la procédure administrative de surendettement avec la procédure judiciaire d'expulsion	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
41	Préciser les informations transmises à la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives par les bailleurs	Conseil national d'évaluation des normes	
42	Autoriser le protocole de cohésion sociale en l'absence de dette locative	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
43	- Rendre opposables les PDALHPD pour la délivrance des autorisations d'activités des structures d'hébergement autorisées et subordonner leur habilitation à l'aide sociale aux besoins décrits dans ce plan - Déroger provisoirement à la procédure d'appel à projets afin de favoriser le passage sous statut (autorisation et tarification) des structures d'hébergement subventionnées - Rendre progressivement obligatoires les Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens (CPOM) pour les établissements et services mentionnés au 8° du I de l'article L. 312-1 -Permettre l'exercice des missions de veille sociale, notamment des missions du SIAO, à l'échelon de plusieurs départements	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
44	Faciliter la transformation d'hôtels en Résidences Hôtelières à Vocation Sociale	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
45	Permettre la colocation pour les personnes en situation de handicap	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
46	Allonger la durée pendant laquelle les logements sociaux vendus continuent à être décomptés dans le cadre du dispositif SRU	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat, Conseil national des villes	
47	Supprimer l'obligation de caractère manuscrit de l'acte de cautionnement en matière de location de logement	Conseil national d'évaluation des normes,	
48	Permettre aux agences d'urbanisme d'être agréés comme observatoires des loyers	Conseil national d'évaluation des normes	
49	Définir le cadre de l'expérimentation de l'encadrement des loyers, sur la base du volontariat des EPCI ou de certaines collectivités, en secteur tendu et sanctionner les propriétaires pour non-respect de l'encadrement des loyers	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
50	Modifier les règles de décence dans les hôtels meubles et en cas de colocation à baux multiples	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
51	Encadrer les locations meublées touristiques	Conseil national d'évaluation des normes	
52	Favoriser la production de logement intermédiaire en zone tendue	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
53	Revoir le rôle du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilière	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières	
54	Créer un contrat pour la revitalisation des centres-villes	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
55	Réviser le cadre des obligations d'économie d'énergie sur le secteur tertiaire	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique	
56	Renforcer les sanctions contre les marchands de sommeil	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
57	Étendre et systématiser le recours aux astreintes administratives en matière de lutte contre l'habitat indigne	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
58	Simplifier par ordonnances les procédures de lutte contre l'habitat indigne	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	
59	Faciliter et accélérer le traitement des copropriétés dégradées	Conseil national d'évaluation des normes, Conseil national de l'habitat	

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
60	Revoir par ordonnances le cadre juridique des copropriétés	Conseil national d'évaluation des normes	
61	Créer par ordonnance un bail numérique	Conseil national d'évaluation des normes	
62	Alléger les modalités d'information du maire pour la construction de stations radioélectriques	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, Conseil national d'évaluation des normes	
63	Simplifier les modalités de mise en œuvre des servitudes	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, Conseil national d'évaluation des normes	
64	Renforcer les pouvoirs de sanction de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, Conseil national d'évaluation des normes	
65	Confier le signal horaire à l'Agence nationale des fréquences	Conseil national d'évaluation des normes	

TABLEAU SYNOPTIQUE DES TEXTES D'APPLICATION

Article	Objet	Texte d'application	Administration compétente
2	Opérations d'intérêt national	Décret en conseil d'Etat	DHUP
6	Mise à jour du code de la propriété des personnes publiques	Décret en conseil d'Etat	DHUP
8-V	Clarifier le régime de délégation du droit de priorité pour l'acquisition de biens en décote	Décret en conseil d'Etat	DHUP
10	Créer une catégorie d'immeuble de moyenne hauteur	Décret en conseil d'Etat	DHUP
15	Avis des architectes des Bâtiments de France en cas d'installation d'antenne de téléphonie mobile	Décret en conseil d'Etat	
15	Recours contre l'avis des architectes des Bâtiments de France	Décret en conseil d'Etat	
17	Seuil de population à partir duquel la commune doit dématérialiser l'instruction des permis de construire	Décret en conseil d'Etat	DHUP
18	Normes d'accessibilité	Décret en conseil d'Etat	DHUP
19	Echéancier de paiement pour les maisons individuelles préfabriquées	Décret en conseil d'Etat	DHUP
22	Contrat préliminaire en matière de VEFA	Décret en Conseil d'Etat	DHUP
28	Simplifications applicables au secteur du logement social	Décret simple	DHUP
29	Conditions d'application des règles relatives aux sociétés de vente d'habitations à loyer modéré	Décret en Conseil d'Etat	DHUP
35	Modalités de désignation des membres de la commission d'attribution de logements	Décret simple	DHUP
35	Définition des zones géographiques marquées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements, dans lesquelles s'applique afin d'examiner l'examen les conditions d'occupation des logements	Décret en conseil d'Etat	DHUP
36	Cotation de la demande de logement social	Décret simple	DHUP
38	Gestion en flux des contingents du logement social	Décret en conseil d'Etat	DHUP

Article	Objet	Texte d'application	Administration compétente
39	Mixité intergénérationnelle	Décret simple	DHUP
40	Modalités d'information du bailleur en cas de surendettement du locataire	Décret en conseil d'Etat	DHUP
41	Préciser les informations transmises à la commission de coordination des actions de préventions des expulsions locatives par les bailleurs	Décret simple	DHUP
48	Modalités de consultation et de fonctionnement de l'instance chargée de valider le dispositif d'observation au sein des observatoires locaux des loyers	Décret simple	DHUP
48	Liste des communes comprises dans les zones où un observatoire local des loyers doit être créé	Décret simple	DHUP
48	Loyers servant de références	Décret en conseil d'Etat	DHUP
49	Encadrement des loyers	Décret en conseil d'Etat	DHUP
52	Liste des communes dans lesquelles le PLH doit comporter un objectif de production de logement intermédiaire	Décret simple	DHUP
53	Revoir le rôle du conseil national de la transaction et de la gestion immobilières	Décret simple	DHUP
54	Suspension des autorisations d'exploitation commerciales autour d'une ORT	Décret en conseil d'Etat	DGE
55	Périmètre et modalités d'application de l'obligation de réduction de consommation d'énergie applicable aux bâtiments tertiaires	Décret en conseil d'Etat	DHUP

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le logement, qui est défini par l'INSEE comme un « local utilisé pour l'habitation à titre de résidence principale ou occasionnelle », revêt plusieurs fonctions :

- une fonction sanitaire : le logement répond à un besoin fondamental de mise à l'abri et en sécurité des populations ;
- une fonction sociale : le logement participe à la sédentarisation des populations ainsi qu'à leur intégration dans la société (mixité, accès aux établissements scolaires, modes de transports…) ;
- une fonction économique : le logement constitue un bien marchand, entrant dans le patrimoine d'une personne physique ou morale. Il est un bien du marché de l'accession à la propriété immobilière, du marché locatif et du marché de la rénovation et pèse environ 5% du PIB et des emplois du pays.

1. UN SECTEUR MAJEUR, DES ENJEUX FORTS D'INTERVENTION PUBLIQUE

Le logement représente le premier poste de consommation des ménages, pour 26,2% de leur budget et 22,6% de leur revenu disponible brut[1]. Inversement, la production de logements représente un secteur majeur de l'économie française comptant pour environ 11% du PIB.

Il représente également un levier majeur d'intervention des pouvoirs publics ; l'Etat y consacre par exemple chaque année plus de 40 milliards d'euros, soit presque 2% du PIB.

Outre les dépenses d'intervention ou fiscales, l'action des pouvoirs publics en matière de logement se structure principalement autour des axes suivants :

- **Permettre le bon fonctionnement du marché** :

- en fixant des règles dans lesquelles évoluent ses acteurs: le droit locatif traduisant l'équilibre souhaité entre propriétaires et locataires, les règles accompagnant les transactions, les caractéristiques minimales à respecter pour un logement en sont quelques exemples parmi d'autres ;
- en s'assurant d'un bon accès à l'information et d'une certaine transparence : par exemple, les diagnostics, les mesures et informations minimales à fournir à l'occasion des ventes ou des locations, le développement de la transparence sur les prix fonciers et immobiliers, le développement fortement soutenu par l'Etat des dispositifs d'observation des loyers …

- **Intervenir pour éviter, limiter ou corriger des déséquilibres de marché** :

Cette action est développée en prenant en compte la situation des ménages les plus modestes ou rencontrant des difficultés particulières et tendant vers l'objectif d'une mixité sociale entendue comme un facteur de cohésion sociale et des territoires :

1. Ainsi, les aides personnelles au logement (ALS, ALF, APL) assurent un socle qui contribue de manière décisive aux dépenses de logement des 6,5 millions de ménages dont les ressources sont les plus basses. Elles figurent parmi les aides les plus sociales et

[1] Comptes du logement 2016 – Rapport de la Commission des comptes du logement, CGDD, juillet 2017

les plus redistributives[2] et contribuent à l'abaissement du taux d'effort des ménages en France consacré au logement, notamment pour les plus modestes[3].

2. Des dispositifs spécifiques sont destinés aux personnes en difficulté : du fait d'une absence de solution satisfaisante de logement (Droit au logement opposable), du fait de situations d'impayés (Fonds de Solidarité Logement, dispositifs de prévention des expulsions), etc.
3. Certains territoires en difficultés très prononcées font l'objet d'un traitement spécifique (politique de la ville, renouvellement urbain…), tandis que les efforts de production de logements sociaux sont plus spécialement recherchés dans les secteurs où ces logements sont en nombre insuffisant (ciblage des aides à la production sur les zones tendues, principe de l'obligation SRU) ;
4. La réponse aux difficultés d'accès au logement des ménages modestes trouve notamment une réponse dans le rôle du parc locatif social, qui doit contribuer également à l'objectif de mixité sociale des territoires, avec une action publique portant à la fois sur la production de divers types de logements sociaux, mais aussi sur les modalités d'attribution de ces logements et la solvabilisation des ménages modestes ;
5. Plus largement, il s'agit enfin d'améliorer l'accès au logement de diverses catégories de ménages, avec des bénéfices induits pour d'autres secteurs de politique publique (économie, santé, éducation, sécurisation des parcours de vie…) : aide à l'accession à la propriété des classes modestes à moyennes, logements locatifs intermédiaires en secteur tendu, problématiques spécifiques de logement des jeunes ou des personnes âgées, fluidification du lien emploi – logement… ;

- Répondre aux besoins par une production adaptée, prenant en compte les exigences de coût et de développement durable, mais aussi par l'amélioration et la rénovation du parc existant : lutte contre l'habitat indigne et contre divers dysfonctionnements graves (copropriétés fragiles ou en difficulté), transition énergétique dans l'habitat, adaptation au vieillissement… En matière de production, la dynamique relancée depuis fin 2014 a permis d'atteindre un niveau de mises en chantiers record de presque 420 000 logements[4]. Cette dynamique est le fruit de la combinaison de taux d'intérêts historiquement bas, de prix en légère baisse ou stables, et de mesures incitatives. Pour autant, un objectif national tel qu'énoncé ces dernières années doit d'abord être entendu comme exprimant une volonté mobilisatrice et comme un objectif d'activité économique (et d'emplois) dans le bâtiment, plus que comme un objectif de politique du logement, qui n'a de sens que territorialisé. En matière de réhabilitation, les objectifs sont plus difficilement formulés, si ce n'est en matière d'amélioration énergétique, la LTECV fixant un cap annuel de 500 000 rénovations énergétiques performantes, qui doit lui aussi faire l'objet de ciblages particuliers, notamment sur les parcs les plus énergivores et les ménages en précarité énergétique.

---

2 Projet de loi de finances pour 2018, - Bleu Cohésion des territoires https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/PAP2018_BG_Cohesion_territoires.pdf

3 Réduction de 9,4 points pour les ménages du premier quartile de revenu par unité de consommation in « Les conditions de Logement en France » Edition 2017 (février 2017) – Taux d'effort des ménages https://www.insee.fr/fr/statistiques/2586026?sommaire=2586377

4 http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/publicationweb/74

2. DES POLITIQUES PUBLIQUES RÉGULIÈREMENT RENFORCÉES ET AMÉLIORÉES PAR LA LOI DEPUIS DIX ANS

L'action des pouvoirs publics en matière de logement s'est traduite au travers de textes dont certains sont aujourd'hui codifiés (la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, couramment appelée loi SRU) , d'autres non (la loi n°70-9 du 2 janvier 1970, dite loi Hoguet, qui réglemente les conditions d'accès et d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce ; la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, ou loi Mermaz-Malandain, qui constitue le régime de droit commun en matière de baux d'habitation).

Elle est marquée ces dix dernières années par de nombreuses avancées législatives :

- loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL) : cette loi instaure une TVA réduite à 5,5 % pour les opérations d'accession à la propriété d'un logement neuf dans les quartiers faisant l'objet d'une convention de rénovation urbaine. Elle prévoit diverses mesures visant à faciliter les procédures de reconstruction (transfert de la délivrance du permis de construire au préfet, et non au maire) et à étendre les pouvoirs des communes pour imposer la construction de logements locatifs sociaux. Le législateur opère la fusion des offices publics HLM et des OPAC dans un statut unique d'Office public de l'habitat (OPH), instaure un supplément de loyer de solidarité (SLS) et définit les conditions de vente aux locataires d'HLM de leur logement.

- loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable: l'État garantit désormais le droit au logement de toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et stable, n'est pas en mesure d'accéder par ses propres moyens à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir. Cinq catégories de « demandeurs les plus prioritaires » peuvent, à partir du 1er décembre 2008, présenter un recours administratif si leur demande de logement n'a pas reçu une réponse correspondant à leurs besoins et leurs capacités, dès lors que cette demande a été regardée comme prioritaire et urgente par une commission de médiation. Il est créé un Haut Comité de suivi de la mise en œuvre du droit opposable au logement ainsi qu'une prestation d'aide à la réinsertion familiale et sociale des immigrés ayant vécu au moins 15 ans en France mais n'ayant ni ascendant ni descendant présent sur le territoire français et dont les revenus sont modestes. La loi assure également la mise en œuvre d'une directive européenne qui permet aux États membres de ne pas accorder le droit à une prestation d'assistance sociale aux citoyens de l'Union européenne entrés sur leur territoire pour y chercher un emploi, pendant la période de recherche d'emploi.

- loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion : la loi réforme le système de collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC, « 1% logement ») en lui attribuant deux nouvelles missions : le financement de la rénovation urbaine et l'amélioration de l'habitat. En outre, pour favoriser la mobilité dans les HLM, elle autorise les bailleurs sociaux à résilier les baux des locataires dont les revenus sont devenus plus de deux fois plus élevés que le plafond fixé pour avoir droit à un logement social. De même, elle prévoit que les ménages en sous-occupation doivent être relogés dans des logements plus petits.

- loi n° 2013-61 du 19 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social : la loi vise une

relance de la construction de logements sociaux en facilitant la cession de terrains de l'État et des établissements publics. Un système de décote sur le prix de cession est appliqué pour les cessions de terrains en faveur des projets de construction de logement sociaux. La cible était prioritairement la cession de 930 sites (soit 2 000 hectares de terrains publics) pour la construction de près de 110 000 logements (dont près de la moitié en Ile-de-France). Elle relève également les objectifs de production du logement social (objectifs SRU) dans les communes qui en sont peu pourvues, faisant augmenter l'objectif principal de 20 à 25% de logement social dans le parc des résidences principales, à atteindre en 2025 et non plus 2020.

- loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové: cette réforme vise à réguler les marchés immobiliers (notamment par l'instauration d'un encadrement des loyers en zones tendues) et encadrer les pratiques abusives, favoriser l'accès au logement des ménages et développer l'innovation et la transparence. La loi encourage, par des mesures d'urbanisme, le développement de l'offre de logement, notamment en favorisant la densification urbaine, en facilitant la mobilisation des gisements fonciers et en modernisant les outils de planification, en assurant notamment le transfert de la compétence PLU aux intercommunalités afin de favoriser la prise en compte des besoins de développement, de solidarité et de mixité à une échelle de territoire plus adaptée. Aujourd'hui plus de 550 PLUi sont approuvés ou en cours d'élaboration.

La loi définit aussi un nouvel équilibre dans les relations entre propriétaires, locataires et professionnels de l'immobilier. Ainsi, les dispositifs de prévention des expulsions locatives sont renforcés et les passerelles entre hébergement et logement facilitées ; le contrat-type de location et l'encadrement des honoraires de location protègent le locataire ; la lutte contre l'habitat indigne et le traitement des copropriétés dégradées disposeront d'outils coercitifs ou incitatifs renouvelés, tel que l'ORCOD-IN. Par ailleurs, les propriétaires disposent avec la loi ALUR d'un cadre plus clair avec le contrat type syndic ou l'obligation de compte séparé pour les copropriétés. Enfin les professionnels de l'immobilier verront leur profession mieux régulée et structurée par le code de déontologie ou l'obligation de formation continue.
Enfin, la loi fait place à l'innovation et à la transparence dans le domaine de l'habitat. La loi institue un système partagé de gestion de la demande de logement des ménages modestes : les demandeurs ne devront déposer leur dossier qu'une seule fois ; les pièces jointes seront scannées et les dossiers versés à un fichier numérique accessible à tous les bailleurs et réservataires, le système national d'enregistrement (SNE). De nouvelles formes d'habitat sont reconnues et facilitées, notamment l'habitat participatif.

- loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte renforce les objectifs en matière d'économies de rénovation énergétique :
    - avant 2025 les logements les plus énergivores, de classe F et G du diagnostic de performance énergétique (DPE), doivent être rénovés (article 5) ;
    - objectif de 500 000 rénovations énergétiques par an à partir de 2017 dont au moins la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes ;
    - disposer d'un parc rénové au niveau Bâtiment Basse Consommation (BBC) à 2050.

Pour mettre en œuvre cette ambition et accompagner les ménages, la loi TECV crée le service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH) qui s'appuie sur un réseau de plateformes territoriales de la rénovation énergétique.

- loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté : la loi a pour objectif de lutter contre les ségrégations sociales et territoriales. En matière d'attribution de logements sociaux, la loi prévoit qu'au moins 25 % des attributions réalisées en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville devront être destinés aux 25 % des demandeurs de logements

les plus pauvres. Par ailleurs, Action logement, les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux devront, sur les logements libres de réservation, consacrer 25 % de leurs attributions aux ménages bénéficiant du DALO et aux demandeurs prioritaires. La loi encourage la location voulue et oblige les bailleurs sociaux à publier d'ici à 2020 sur internet les logements sociaux vacants. La loi adapte aux réalités des territoires les obligations de construction de logements sociaux (loi SRU modifiée en 2013) dans les principales agglomérations et exempte les communes en particulier où le développement d'une offre locative sociale n'est pas pertinent ou nécessaire au regard du marché. En ce qui concerne les loyers dans le parc social, la loi facilite l'adaptation par les bailleurs sociaux de la répartition de des loyers au sein de leur parc immobilier. La loi renforce également la possibilité pour les bailleurs sociaux de mettre fin au bail des ménages pour les locataires qui dépassent fortement et durablement les plafonds de ressources (abaissement du seuil à 150% des plafonds de ressources PLS et réduction du délai à 18 mois).

3. MALGRÉ CES AVANCÉES NOTABLES, LA SITUATION DEMEURE MARQUÉE PAR DES PROBLÉMATIQUES FORTES EN TERMES D'ACCÈS AU LOGEMENT ET DE PRODUCTION POUR FAIRE FACE À CETTE CRISE, EN PARTICULIER DANS LES ZONES TENDUES.

QUELQUES CHIFFRES POUR L'ILLUSTRER RAPIDEMENT :

- l'effort financier pour se loger s'accroît, en particulier pour les locataires : sur Paris, l'OLAP a constaté en 2016 que presque le quart des loyers pratiqués dans le parc de logements locatifs privés se situe au-dessus du plafond réglementaire de loyer, pour environ 30 € en moyenne, avec néanmoins une baisse des dépassements. Dans 6 cas sur 10, les dépassements concernent des logements de moins de 20 m².

- en matière de rapports locatifs, plus de 8000 saisines ont été opérées auprès des commissions départementales de conciliation, concernant pour moitié des plaintes en matière de dépôt de garantie.

- le nombre de demandeurs de logements sociaux augmente fortement[5] tandis que le taux de mobilité résidentielle (rotation) et d'attributions de logements sociaux tend à diminuer légèrement[6.] De nombreuses personnes en recherche d'emploi auraient renoncé à un poste en raison de difficultés à déménager ou se rapprocher d'un lieu d'emploi potentiel[7]

- Au niveau national, 96 614 recours en reconnaissance DALO ont été déposés en 2016. 87% des recours sont concentrés sur 18 départements (dont 60% dans les départements d'Ile de France et 14% dans les Bouches du Rhône, le Var et les Alpes Maritimes).
25 200 ménages ont été reconnus DALO en 2016 (soit 2,9% du total des demandeurs de logement social) et 20 170 ménages DALO ont été relogés en 2016 (soit 4% du total des attributions de logements sociaux). Les ménages DALO relogés représentent 3,6 % des attributions de logements sociaux situés en quartier prioritaire de la politique de la ville (en Ile-de-France, ce chiffre atteint 18,9%)
55 000 ménages reconnus DALO de 2008 à 2016 restaient à reloger au 31/12/2016, dont 94% sur deux régions: 80% en Ile de France (dont 40% à Paris), et 14% en Provence Alpes Côte d'Azur

---

[5] Par exemple en Ile-de-France, estimation IAURIF de 374 000 demandeurs en 2006 et de plus de 700 000 en sept. 2017 Voir http://www.ols-idf.org/socle-de-donneacutees.html et http://www.aorif.org/logement-social-en-idf/contexte-cartes-et-chiffres-cles

[6] *Id.* et Observatoire du Logement Social en Ile-de-France – Données Repère 2017

[7] Voir Fondation abbé Pierre – Rapport sur le Mal Logement et par exemple http://www.fondation-abbe-pierre.fr/documents/pdf/depliant_emploi-logement.pdf

Au niveau national, 78% % des ménages DALO relogés le sont dans des logements situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (en Ile de France, ce chiffre tombe à 61%)

- En 2016, plus de 13 000 dossiers concernant le contentieux en matière d'urbanisme ont été enregistrés dans les différentes chambres d'instruction. Le délai moyen de jugement des recours contre les permis de construire s'était stabilisé à 23 mois en première instance, alors qu'il était de 16 à 18 mois en appel et de 14 mois en cassation.[8]

- en matière de production de logement social, au terme du bilan triennal 2014-2016 réalisé en 2017, 1 997 communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France) sont soumises aux obligations de la loi SRU de production de logement social (incluant 5 communes isolées). Parmi ces 1 997 communes, 708 communes respectent le taux légal de logement social applicable ; 1 222 communes (dont 4 isolées) ne respectent pas leurs obligations légales et doivent produire des logements sociaux pour rattraper leur retard. 726 d'entre elles sont prélevées, à hauteur de 76,8 M€, 141 sont exonérées du prélèvement et 355 ne sont pas prélevées du fait de leurs dépenses en faveur du logement social ou en raison de la faiblesse du montant du prélèvement (inférieur à 4 000 €) ; 269 arrêtés de carence ont été pris par les préfets, soit une augmentation de plus de 20% des communes carencées sur 2014-2016 par rapport à la précédente période triennale 2011-2013 et 67 communes ayant moins de 25 % (20%) de logements sociaux sont exemptées de l'application de la loi SRU (pour cause de décroissance démographique du territoire d'appartenance ou pour cause de constructibilité contrainte de la majeure partie du territoire urbanisé).[9]

4. FACE À CE CONSTAT, LE GOUVERNEMENT A PRÉSENTÉ SAS STRATÉGIE EN FAVEUR DU LOGEMENT

Une concertation numérique lancée auprès de partenaires publics et privés, nationaux et locaux, fin juillet 2017, a permis de recueillir près de 2600 propositions. Nourrie de ces contributions, la stratégie logement » présentée le 20 septembre 2017 s'articule autour de trois grands objectifs :

- construire plus, mieux et moins cher, pour provoquer un "choc d'offre"
- répondre aux besoins de chacun et protéger les plus fragiles
- améliorer le cadre de vie.

Le présent projet de loi a également fait l'objet d'une conférence de consensus, organisée par le Sénat. Proposée par le Président du Sénat, Gérard LARCHER, et acceptée par le Président de la République, Emmanuel MACRON, la conférence de consensus sur le logement s'est déroulée du 12 décembre 2017 au 8 février 2018. Elle a constitué une démarche de concertation inédite sur un avant-projet de loi, en associant les parties prenantes, les élus locaux, les parlementaires des deux chambres et l'Etat.

Cette nouvelle phase de concertation a permis de partager les ambitions et les propositions législatives du Gouvernement, de recueillir les réactions de tous les acteurs concernés : le projet de loi a déjà été largement enrichi à l'issue de cette conférence de consensus et le débat parlementaire qui se déroulera à partir de ce printemps sera certainement inspiré par les réflexions qui s'y sont exprimées.

---

[8] Rapport « Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace », Christine Maugüé, janvier 2018.
[9] Bilan triennal SRU 2014-2017, Ministère de la cohésion des territoires.

Cette conférence a adopté un format original dans son déroulé qui a permis à chacun de s'exprimer et d'apporter des propositions complémentaires : une conférence d'ouverture, 5 débats thématiques, ayant rassemblé chacun environ 150 participants qui ont pris largement la parole, et plus de 150 contributions écrites comportant 650 propositions, reçues et partagées en ligne, dans la plus grande transparence.
Les débats thématiques étaient menés sous la présidence d'un sénateur, sous la vice-présidence et avec l'éclairage complémentaire d'un autre sénateur et d'un député, tous spécialistes de ces questions. Les contributions écrites permettaient aussi d'éclairer plus précisément les positions de chacun et certaines propositions ont déjà trouvé une traduction dans le présent projet de loi.

Le temps de la conférence a également permis de rédiger les textes détaillés sur 6 six des ordonnances qui étaient envisagées.

5. APRÈS LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2018, LE PRÉSENT PROJET DE LOI CONTRIBUE À LA TRADUCTION LÉGISLATIVE DE CETTE « STRATÉGIE LOGEMENT ».

Inversant la perspective politique de plusieurs des lois antérieures adoptées, celle voulue pour ce projet de loi s'inscrit dans la filiation de l'ensemble de l'action du Gouvernement depuis 2017 : son intention est de libérer (les énergies pour débloquer les situations) et de protéger (notamment les plus modestes). Ainsi, ce projet de loi propose essentiellement des nouvelles facultés, dont les acteurs des politiques du logement peuvent se saisir, en imposant inversement très peu de nouvelles contraintes. Les procédures sont simplifiées pour améliorer leur accessibilité. Les protections des plus modestes sont renforcées et une meilleure allocation du parc social est encouragée, à leur bénéfice.

Le présent projet de loi permet de :

1 - Construire plus, mieux et moins cher en agissant sur

- le développement de projets partenariaux d'aménagement entre l'Etat et les collectivités locales et de grandes opérations d'urbanisme et sur la mobilisation du foncier public ;
- la simplification des normes et des procédures d'urbanisme pour donner aux entreprises et aux acteurs les capacités d'inventer des solutions nouvelles, de construire plus et plus vite :
- la simplification des procédures pour la transformation de bureaux en logements ;
- la dématérialisation des demandes de permis de construire pour les communes dont la population est supérieure à un seuil fixé par décret ;
- la lutte contre les recours abusifs, le renforcement des sanctions, s'inscrivant dans une perspective d'accélération du traitement des contentieux ;
- la réforme du secteur HLM pour construire et rénover davantage.

2- Répondre aux besoins de chacun et favoriser la mixité sociale grâce à

- la création d'un bail mobilité, pour remettre sur le marché des logements meublés sous-utilisés et offrir des logements adaptés à la formation et à la mobilité géographique et professionnelle, notamment des jeunes, actifs ou étudiants ;

- une plus grande transparence dans l'attribution des logements sociaux et une mobilité accrue dans le parc locatif social, pour des logements adaptés à chacun et en préservant les droits de tous ;
- le développement de l'observation des loyers pratiqués dans les zones tendues et une pratique plus sécurisée de l'expérimentation de l'encadrement des loyers
  - une meilleure coordination des procédures de prévention des expulsions locatives avec celle de surendettement.

3 - Améliorer le cadre de vie en développant

- des sanctions accrues contre les marchands de sommeil et des dispositifs renforcés de lutte contre l'habitat indigne ou de traitement des copropriétés dégradées ;
- de nouveaux outils pour rénover les centres dégradés des villes moyennes et centres-bourgs ;
- la création d'un bail locatif numérique pour simplifier les démarches locatives et améliorer la connaissance des loyers ;
- l'allègement des procédures pour le déploiement du très haut débit dans tous les territoires.

Ces trois axes structurent les trois titres du projet de loi.

Compte tenu de l'importance des mesures visant à accompagner l'évolution du secteur du logement social, le choix a été fait d'y consacrer un titre spécifique, le titre II, situé entre les titres I et III consacrés aux objectifs qu'il partage de « construire plus, mieux et moins cher » et « répondre aux besoins de chacun et favoriser la mixité sociale ».

TITRE 1ER : CONSTRUIRE PLUS, MIEUX ET MOINS CHER

CHAPITRE 1ER – DYNAMISER LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT POUR PRODUIRE PLUS DE FONCIER CONSTRUCTIBLE

ARTICLES 1, 2 ET 3 -CRÉER UN CONTRAT DE PROJET PARTENARIAL D'AMÉNAGEMENT ET DES GRANDES OPÉRATIONS D'URBANISME

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. UNE ALTERNATIVE ENTRE OPÉRATION D'INTÉRÊT NATIONAL ET INITIATIVE DE LA COLLECTIVITÉ

Les grandes opérations urbaines permettent d'accélérer, de manière massive, la production de logement sur des secteurs tendus, de reconquérir des friches urbaines ou encore de transformer des zones d'activités ou des quartiers dégradés. Ces opérations, dont la durée dépasse la décennie, présentent souvent des risques importants par exemple en termes de pollution des sols ou de retournement de la conjoncture de l'immobilier. De plus, elles nécessitent des financements importants pour mobiliser le foncier ou pour développer les équipements publics nécessaires à l'accueil de nouvelles populations. Ainsi, en dehors de quelques exceptions particulièrement favorables, ces grandes opérations n'intéressent pas le secteur privé qui intervient plutôt à l'aval pour conduire les opérations immobilières.

En l'état actuel du droit, les grandes opérations urbaines sont conduites soit à l'initiative des collectivités territoriales, et notamment des métropoles, soit par l'État via l'intervention d'établissements public d'aménagement dans le cadre d'opérations d'intérêt national.

La législation n'offre donc pas d'alternative entre l'opération d'intérêt national et l'initiative propre de la collectivité.

La fixation d'un périmètre d'opération d'intérêt national permet à l'État d'y introduire un régime juridique spécifique afin d'y exercer, par exception aux grands principes de la décentralisation, certaines compétences d'urbanisme à la place des collectivités.

L'article L. 102-12 du code de l'urbanisme précise que : « Des décrets en Conseil d'Etat arrêtent la liste des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L.132-1. ». Cet article L.132-1 précise seulement le rôle de l'État veillant « au respect des principes définis à l'article L.101-2 et à la prise en compte des projets d'intérêt général ainsi que des opérations d'intérêt national. » En l'état actuel du droit, la notion d'intérêt national n'a donc pas de définition-précise au niveau de la loi.

La reconnaissance d'un territoire en Opération d'Intérêt National a principalement des effets sur l'application du droit des sols et sur la création des zones d'aménagement concertées. L'instruction des autorisations du droit des sols y est réalisée par les services de l'Etat avec une délivrance par le maire au nom de l'État. Le préfet y devient compétent pour prendre l'acte de création d'une Zone d'Aménagement Concerté et pour en approuver le programme des équipements publics.

Pour résumer, le dispositif d'opération d'intérêt national permet à l'État de reprendre la compétence sur la conduite des opérations d'urbanisme dans le cadre des règles d'urbanisme fixées par les collectivités territoriales au travers des documents d'urbanisme.

Enfin, il est à noter que les conséquences juridiques d'une reconnaissance en opération d'intérêt national sont disséminées dans différentes parties du code de l'urbanisme. La lecture des différentes mesures qui s'appliquent en est rendue difficile pour les acteurs.

1.2. UNE TRENTAINE D'OPÉRATIONS D'INTÉRÊT NATIONAL SONT ACTIVES

Il existe aujourd'hui dix-huit opérations d'intérêt national dites d'aménagement qui portent donc sur des interventions pour développer ou reconfigurer des quartiers urbains.

On compte également quatre opérations industrialo-portuaires, trois opérations aéroportuaires et deux opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN), soumises au même régime juridique.

Ce dispositif est mobilisé chaque fois que nécessaire pour donner la maîtrise opérationnelle des opérations à l'État.

1.3. LA CONDUITE DES OPÉRATIONS D'INTÉRÊT NATIONAL

Les opérations d'aménagement s'inscrivant au sein d'un périmètre d'opération d'intérêt national sont conduites par des établissements publics d'aménagement ou par des établissements publics fonciers et d'aménagement. On compte aujourd'hui douze établissements publics d'aménagement et trois établissements publics fonciers et d'aménagement.

L'article L. 321-23 du code de l'urbanisme prévoit que les établissements publics d'aménagement peuvent, en dehors de leur périmètre de compétence défini dans leurs statuts, procéder à des acquisitions foncières et immobilières et à des opérations d'aménagement, à condition que ces actions soient complémentaires et utiles à la stratégie mise en œuvre dans ce périmètre, tandis que l'article L. 321-29 du code de l'urbanisme prévoit que les établissements publics fonciers et d'aménagement peuvent réaliser, en dehors de leur périmètre, des missions de conseil et d'expertise entrant dans le cadre de ses compétences.

Enfin, l'article L. 321-18 prévoit que les EPA doivent élaborer un projet stratégique et opérationnel (PSO) tenant compte des orientations stratégiques définies par l'autorité administrative compétente de l'Etat et des priorités énoncées dans les documents d'urbanisme ainsi que des objectifs de réalisation de logements précisés par les programmes locaux de l'habitat.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le Gouvernement souhaite faciliter la réalisation de grandes opérations d'aménagement permettant de produire plusieurs milliers de logements, d'accueillir des activités, des commerces, et de construire des équipements publics. Il s'agit d'opérations dont l'ampleur est significative sur le marché local du logement et plus généralement pour le développement de la collectivité locale concernée.

Pour dépasser l'alternative entre l'intervention seule d'une collectivité versus la création d'une opération d'intérêt national, il est proposé de créer deux nouveaux outils. Le premier permet de réunir et faire s'engager les partenaires opérationnels et financiers autour d'un contrat : il s'agit du projet partenarial d'aménagement.

Le second permet, si besoin, d'adapter le régime juridique de l'urbanisme en privilégiant les outils opérationnels permettant de maîtriser, la qualité urbaine et environnementale des projets : c'est l'objet de la Grande opération d'urbanisme et des mesures associées.

Le projet partenarial d'aménagement vise à ce que les collectivités, l'État et ses établissements publics concernés puissent se mettre d'accord sur un programme d'aménagement ainsi que sur des moyens humains et financiers pour le réaliser.

Il s'agit avant tout d'un contrat, dont la loi encadre les modalités : la loi prévoit que le Projet Partenarial d'Aménagement est conclu entre l'État et un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, la ville de Paris ou un établissement public territorial de la métropole du Grand Paris, ou la métropole de Lyon. La loi prévoit également que les communes concernées pourront être associées à l'élaboration et être signataires du Projet Partenarial d'Aménagement.

En outre, des sociétés publiques locales ou des acteurs privés pourront contresigner le contrat de PPA, à la demande des collectivités territoriales et établissements publics signataires.

Concernant les SPL, les collectivités peuvent souhaiter que leurs sociétés de projet soient directement impliquées, via signature du contrat de PPA.

Concernant les personnes privées, des propriétaires fonciers peuvent être intéressés par le devenir des terrains dont ils vont se séparer. De plus, des opérateurs peuvent conduire des opérations d'aménagement qu'il faudra articuler avec les opérations devant être favorisées par le contrat de PPA. D'autres personnes privées peuvent enfin interagir avec les opérations mentionnées dans le PPA (exemple : exploitant de réseau de chaleur urbain).

La signature du contrat de PPA ne devra cependant pas être source de conflit d'intérêt.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit plusieurs effets juridiques liés au projet partenarial d'aménagement.

Une procédure y permet à l'État de céder en bloc et à l'amiable des terrains bâtis ou non bâtis de son domaine privé, pour la réalisation d'opérations d'aménagement prévues par le contrat. Les biens immeubles en question seront ainsi vendus à l'intercommunalité partie au contrat ou à l'opérateur qu'elle aura désigné.

Les établissements publics d'aménagement de l'Etat pourront également être autorisés à intervenir hors de leur périmètre, pour des opérations contractualisées dans le cadre d'un Projet Partenarial d'Aménagement. Cette possibilité permet d'apporter des compétences opérationnelles au partenariat.

Enfin, le Projet Partenarial d'Aménagement permet de définir un périmètre de Grande Opération d'Urbanisme qui déclenchera des effets juridiques facilitant la réalisation des opérations d'aménagement, notamment en concentrant les outils de l'aménagement dans les mains de l'intercommunalité. Le Projet Partenarial d'Aménagement n'emportera pas automatiquement la création d'une Grande Opération d'Urbanisme, mais à l'inverse la mise en place d'une Grande Opération d'Urbanisme nécessitera la signature préalable d'un contrat de Projet Partenarial d'Aménagement.

Il est indispensable d'inscrire le Projet Partenarial d'Aménagement dans la loi, d'une part pour permettre de construire des partenariats solides entre l'État et les collectivités et d'autre part, compte tenu des effets qu'on souhaite lui donner pour encadrer les modalités de sa contractualisation, tout en laissant une grande souplesse sur son contenu.

On ajoutera qu'il existe 1266 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au 1er janvier 2017 et 11 établissements publics territoriaux pour la métropole du Grand Paris, mais les projets partenariaux d'aménagement concerneront uniquement des opérations de grande ampleur nécessitant de mobiliser des moyens importants sur une ou plusieurs décennies. Par conséquent, le nombre de projet partenariaux d'aménagement pourrait être du même ordre de grandeur que celui des opérations d'intérêt national.

La raison d'être d'un projet partenarial d'aménagement complété éventuellement d'une Grande Opération d'Urbanisme est de remettre sur le marché des secteurs stratégiques pour le développement urbain mais qui, dans leur état actuel nécessitent une intervention des pouvoirs publics. Par exemple, les friches industrielles héritées des XIXème et XXème siècles, les zones d'activités incorporées dans le tissu urbain demandant une relocalisation en périphérie, ou encore les structures urbaines inadaptées aux besoins actuels nécessitent des interventions lourdes pour retrouver une valeur sur le marché immobilier. Ces secteurs sont souvent affectés par des pollutions des sols et par des infrastructures à reprendre voire à aménager. Des remaniements fonciers et des coûts d'expropriation importants peuvent s'ajouter très en amont du projet, avec des retours sur investissement incertains et situés au-delà d'une décennie. Les risques financiers, les montants en jeu et le temps long de ces opérations expliquent la forte réticence des acteurs privés à les conduire.

Ces opérations seront réalisées sur des territoires à enjeux, à l'initiative de l'intercommunalité, ou de l'État. Or les outils à disposition des intercommunalités et de l'État ne sont pas adaptés à toutes les situations. Par exemple, le dispositif actuel d'opération d'intérêt national associe partiellement les collectivités. Ces dernières sont présentes dans la gouvernance de l'établissement public d'aménagement, et dans la plupart des cas, elles signent avec l'État un protocole permettant de définir les contributions financières de chacun. Toutefois la collectivité ne développe pas ses compétences d'aménageur et la compétence pour délivrer les autorisations du droit des sols revient à l'Etat.

Le Gouvernement souhaite aller vers un mode opératoire permettant dans certaines situations une plus grande implication des collectivités et notamment du niveau intercommunal, dont l'échelle est pertinente en matière de planification et d'aménagement dans le cas de grandes opérations. C'est l'objet de la création du dispositif associant un Projet Partenarial d'Aménagement et un périmètre de grande opération d'urbanisme. Ce dispositif pourra emporter des transferts de compétences à l'intercommunalité (droit des sols, création de Zone d'Aménagement Concerté, maîtrise d'ouvrage et gestion des infrastructures). La Grande Opération d'Urbanisme pourra valoir création d'une zone d'aménagement différé. Dans ce cas, le délai de validité de la ZAD sera porté de 6 ans renouvelable plusieurs fois, à 10 ans renouvelable une fois.

Il est donc nécessaire d'inscrire le dispositif de GOU dans la loi pour pouvoir mettre en œuvre un régime juridique spécifique.

Dans une perspective d'urbanisme de projet, les procédures intégrées existantes ne sont pas suffisantes pour pouvoir mettre en conformité des documents d'urbanisme (article 2 II.) et le cas échéant l'adaptation des normes supérieures, en vue de faciliter la réalisation d'un projet partenarial d'aménagement sur une grande opération d'urbanisme.

Le champ d'application matériel des procédures existantes est en effet circonscrit :

- aux opérations d'aménagement ou constructions comportant principalement des logements. Or la grande opération d'urbanisme ne portera pas forcément sur des opérations visant à construire une majorité de logements,
- aux projets immobiliers de création ou d'extension de locaux d'activités économiques présentant un caractère d'intérêt général.

Il convient donc d'instituer une procédure ad hoc, applicable aux projets qui seront réalisés en grande opération d'urbanisme. Cette procédure permettra la mise en compatibilité des documents d'urbanisme et de normes supérieures, y compris lorsqu'elle est engagée par l'établissement public de coopération intercommunale signataire du contrat de projet partenarial d'aménagement.

En parallèle, le dispositif d'opération d'intérêt national est maintenu puisqu'il reste utile dans les cas où l'État souhaite porter une opération stratégique pour les intérêts de la France. Toutefois, la pratique du dispositif d'opération d'intérêt national montre que ce dernier doit être adapté et modernisé (article 1 bis). Il est proposé

- de définir les critères auxquels une opération doit satisfaire pour être qualifiée d'opération d'intérêt national
- d'instaurer un avis de l'établissement public de coopération intercommunal à fiscalité propre compétent en matière d'opérations d'aménagement, et des communes, inclus en tout ou partie dans le périmètre de l'opération
- que le décret en Conseil d'État créant l'opération d'intérêt national puisse prévoir qu'un arrêté ministériel puisse définir des secteurs dans lesquels les compétences en matière de droit des sols s'effectuent dans les conditions prévues à l'article L. 422-1 (droit commun).

Par parallélisme avec la Grande Opération d'Urbanisme, il est également proposé que la création d'une Opération d'Intérêt National puisse valoir zone d'aménagement différé. Comme en GOU, le délai de validité de la ZAD sera porté de 6 ans renouvelable plusieurs fois, à 10 ans renouvelable une fois.

Enfin, pour une plus grande lisibilité, il est proposé de rassembler dans une même section l'ensemble des effets juridiques liés à l'Opération d'Intérêt National.

L'ensemble de ces adaptations nécessite des modifications législatives.

Les modifications proposées au régime juridique des établissements publics d'aménagement touchent à la partie législative du code (suppression du projet stratégique et opérationnel et intervention hors périmètre). Il s'agit d'une mesure de simplification puisque les outils de pilotage de l'établissement sont de niveau infra-réglementaires et s'inscrivent dans la cadre de l'exercice de la tutelle des établissements confiée au ministre en charge de l'urbanisme.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Conclusion du projet partenarial d'aménagement

Le présent projet de loi doit permettre de prévoir un nouveau mode de contractualisation entre l'État et les collectivités, actant les engagements réciproques de chacun en faveur de la réalisation de l'opération d'aménagement.

Création du dispositif de grande opération d'urbanisme

La grande opération d'urbanisme est un outil opérationnel ayant pour objectif de concentrer au niveau de l'intercommunalité les leviers nécessaires à la réalisation d'une ou plusieurs opérations d'aménagement d'envergure.

Ce dispositif sera un instrument à la main des intercommunalités : dans le cas où les communes concernées sont d'accord sur la création de la grande opération d'urbanisme, une simple délibération de l'intercommunalité permettra de créer la grande opération d'urbanisme, dans le cas contraire, un arrêté du préfet de département sera nécessaire.

Procédure intégrée pour l'adaptation des documents d'urbanisme dans le cadre d'une grande opération d'urbanisme

L'objectif de cette mesure est de permettre, dans le cadre d'une procédure unique et de délais resserrés, la mise en compatibilité d'un ou de plusieurs documents d'urbanisme mais aussi, le cas échéant, l'adaptation de certains plans/programmes de rang supérieur ou de certaines servitudes d'utilité publique.

Modernisation des opérations d'intérêt national

Il s'agit d'adapter la procédure d'opération d'intérêt national afin de lui conférer des effets plus forts (périmètre de l'opération d'intérêt national valant zone d'aménagement différé), tout en lui donnant plus de souplesse (possibilité de définir des secteurs dans lesquels la compétence pour délivrer les autorisations d'urbanisme s'exerce dans les conditions de droit commun, de telle sorte que l'État n'est pas nécessairement l'autorité compétente).

Modernisation du cadre juridique des établissements publics d'aménagement

Il s'agit d'une part d'élargir la possibilité pour un établissement public d'aménagement d'intervenir hors de son périmètre, afin d'aider les collectivités à mettre en œuvre un PPA. Cet appui pourra prendre plusieurs formes. L' Établissement Public d'Aménagement pourra apporter un appui en termes d'ingénierie et d'études, il pourra intervenir opérationnellement pour le compte de la collectivité (lorsque la collectivité à l'initiative de l'opération est présente au conseil d'administration de l' Établissement Public d'Aménagement et que les critères dits du « in-house » sont respectés), il pourra également monter avec la collectivité une société commune de type société publique locale d'aménagement d'intérêt national ou société d'économie mixte d'aménagement à opération unique.

Il s'agit d'autre part de supprimer du code de l'urbanisme les articles relatifs au projet stratégique et opérationnel. Celui-ci constitue un document interne de pilotage de l'activité des établissements publics d'aménagement, dépourvu d'effets de droit. Les modalités d'élaboration d'un document dont l'objet se limite à permettre à l'établissement de s'organiser pour remplir ses objectifs ne relèvent pas de la loi.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Le Gouvernement a envisagé de créer le projet partenarial d'aménagement sous la forme d'un dispositif contractuel, non inscrit dans la loi. Cependant, au vu des effets juridiques souhaités du projet partenarial d'aménagement (décote sur les terrains), et du lien établi entre projet partenarial d'aménagement et possibilité de créer un périmètre de grande opération d'urbanisme, et entre projet partenarial d'aménagement et possibilité pour un EPA d'intervenir hors de son périmètre, il est apparu nécessaire d'inscrire le projet partenarial d'aménagement dans la loi.

Par ailleurs, un dispositif uniquement contractuel entre l'État et les collectivités n'aurait pas été suffisant pour inciter les intercommunalités à faire des grandes opérations d'urbanisme. La concentration des compétences au sein de l'intercommunalité et la simplification des procédures d'urbanisme constituent des éléments essentiels pour faciliter les opérations d'aménagement et permettre la réussite du dispositif.

Il a été envisagé de modifier le dispositif d'opération d'intérêt national pour permettre de l'ouvrir aux intercommunalités (dispositif où l'État aurait été remplacé par l'intercommunalité) mais au vu des

différences substantielles entre le dispositif souhaité et celui des opérations d'intérêt national existantes, il est apparu préférable de créer un outil spécifique.

3.2. OPTION RETENUE

Le dispositif suivant a donc été retenu :

- création du projet partenarial d'aménagement ;
- création du dispositif de grande opération d'urbanisme, emportant un transfert de compétence de la commune vers l'intercommunalité, et emportant des effets juridiques en matière de procédures d'aménagement (création de zones d'aménagement différé, procédure intégrée emportant la mise en compatibilité des documents d'urbanisme) ;
- amélioration du dispositif actuel d'opérations d'intérêt national pour tenir compte des mesures prévues dans les grandes opérations d'urbanisme.

Cette architecture est complétée par des dispositions diverses visant à adapter certains articles du code de l'urbanisme aux grandes opérations d'urbanisme et aux Opérations d'intérêt national :

- association de l'opérateur de la grande opération d'urbanisme à l'élaboration des documents d'urbanisme,
- conservation, dans certains secteurs de l'Opération d'intérêt national, du droit commun en matière de compétence d'application du droit des sols en Opérations d'intérêt national ; remontée au niveau intercommunal de cette compétence en grande opération d'urbanisme.

Le présent projet de loi crée par ailleurs une procédure intégrée d'adaptation des documents d'urbanisme spécifique aux grandes opérations d'urbanisme. Enfin, il modifie le régime juridique des EPA et modifie le pénultième alinéa de l'article 1er de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, afin de prévoir le transfert de compétence en matière de maîtrise d'ouvrage des infrastructures.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Les mesures envisagées par le Gouvernement se traduiront par les créations, évolutions et suppressions d'articles du code de l'urbanisme suivantes :

- au titre 1er du livre III, rétablissement d'un chapitre II, avec des sections 1 « Projet partenarial d'aménagement » et 2 « Grande opération d'urbanisme » ;
- réécriture de l'actuelle section 3 du chapitre II du titre préliminaire du livre Ier (section Opérations d'intérêt national)
- insertion d'un article L422-3-1 après l'article L422-3,
- modification des articles L.132-7, L.422-2 et L.300-6-1,
- modification des articles L.321-23 et L.321-29 du code de l'urbanisme,
- abrogation des articles L.321-18 à L.321-20.

Les mesures envisagées modifieront également l'article 1er de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1 Impacts macroéconomiques

Les mesures envisagées doivent permettre de faciliter la réalisation d'opérations d'aménagement d'envergure, comprenant la production plusieurs milliers de logements, des activités, des commerces, des équipements, dont l'ampleur est significative sur le marché local du logement et plus généralement pour le développement de la collectivité locale concernée. Ces mesures vont donc contribuer à la dynamique des territoires et à leur développement économique.

4.2.2 Impacts sur les entreprises

L'émergence et la réalisation de nouvelles opérations d'aménagement, qui seront facilitées par les mesures du présent article, auront un impact positif sur les entreprises d'une part en ce qui concerne l'activité directe générée par les études, les travaux et l'exploitation des projets, d'autre part en ce qui concerne la dynamique économique qui sera créée dans les territoires concernés par les Projets Partenariaux d'Aménagement et les Grandes Opérations d'Urbanisme dont les retombées, bien que difficilement quantifiables, bénéficieront aux entreprises de ces territoires.

Les prévisions à fin d'affaires communiquées en 2016 par les établissements publics d'aménagement qui interviennent sur les opérations d'intérêt national évaluent à 9 Milliards d'euros les dépenses à terminaison (dépenses réalisées, en cours ou prévues par les établissements publics d'aménagement qui y interviennent). À ces dépenses correspondent un prévisionnel de 27 Milliards d'euros d'investissements publics et privés dans des équipements, du logement, des bureaux et des bâtiments d'activité.

4.2.3 Impacts budgétaires

Le développement de projets partenariaux d'aménagement nécessitera que l'État inscrive une contribution financière dans ces contrats. La contribution financière de l'État, ainsi que celle des collectivités, est complexe à évaluer, car elle sera très dépendante du nombre de projet partenariaux d'aménagement signés, ainsi que du déficit des opérations concernées.

A titre de comparaison, l'État consacre actuellement environ 30M€ par an au financement des opérations menées par ses 15 établissement public d'aménagement ou établissement public foncier et d'aménagement.

Le dispositif proposé étant contractuel, l'État restera libre de choisir les projets qu'il soutiendra en signant des Projets Partenariaux d'Aménagement, en fonction de leur intérêt stratégique et des investissements à prévoir.

4.3 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Afin de réaliser les opérations prévues dans les Projets Partenariaux d'Aménagement, les collectivités territoriales devront réaliser des investissements en matière de réalisation d'équipements, de maîtrise d'ouvrage, d'acquisition foncière, d'études, et de capitalisation de société d'aménagement. Toutefois, le projet partenarial d'aménagement prévoira une contribution financière de l'État ; ainsi la réalisation de ces opérations d'aménagement sera moins coûteuse pour les collectivités locales que dans le cadre

du droit commun. De plus, des dispositifs fiscaux et budgétaires pourront être ajoutés ultérieurement au dispositif pour aider les collectivités à financer la production d'équipements publics et les déficits d'opérations.

Le projet partenarial d'aménagement permettra donc de lancer, avec le soutien de l'État, des opérations d'aménagement stratégiques pour les grandes agglomérations, opérations qui pourraient être retardées voire abandonnées en l'absence de cet outil.

Les autres impacts du dispositif concernent la répartition des compétences.

Dans le cadre d'une Grande Opération d'Urbanisme, la compétence de délivrance des autorisations du droit des sols est transférée de la commune à l'intercommunalité.

La Grande Opération d'Urbanisme prévoit également des transferts de compétences optionnels de la commune vers l'intercommunalité : maîtrise d'ouvrage des équipements publics et gestion de ces équipements.

La procédure intégrée permettant, en Grande Opération d'Urbanisme, de mettre en conformité des documents d'urbanisme avec les projets d'aménagement aura un impact sur les documents d'urbanisme produits par les collectivités.

L'amélioration du dispositif Opérations d'intérêt national impactera les collectivités puisqu'elle prévoit que ces dernières puissent reprendre l'instruction du droit des sols sur une partie du périmètre.

4.4 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La négociation des PPA avec les collectivités mobilisera les services du préfet et les services centraux du ministère de la Cohésion des territoires.

La mise en place de GOU, dans le cas où elle se fera sans l'accord des communes, mobilisera les services du préfet afin de prendre l'acte de création.

La modification du régime juridique des OIN induira au contraire une décharge pour les services de l'État concernés. En effet, sur une partie du territoire de l'OIN, l'instruction des autorisations du droit des sols ne sera plus assurée par les services de l'État mais par la collectivité.

4.5 IMPACTS SOCIAUX

4.5.1 Impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes

De façon très indirecte, on peut toutefois noter que les mesures du présent article contribueront au développement de l'offre de logements, cette mesure aura un effet bénéfique sur la capacité d'accueil des familles monoparentales dont le chef de famille est très souvent une femme dont les ressources ne sont souvent pas compatibles avec les niveaux de loyers constatés dans les zones tendues.

4.5.2 Impact sur la jeunesse

Ces mesures contribueront au développement de l'offre de logements, cette mesure aura un effet bénéfique sur la capacité d'accueil des étudiants et des jeunes actifs dont les ressources sont souvent insuffisantes pour se loger dans les zones les plus tendues.

4.6 IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les grandes opérations d'urbanisme contribuent au développement économique des territoires et au développement de l'offre de logements. Ce dispositif aura un effet bénéfique sur les particuliers, tant

en ce qui concerne la capacité à se loger qu'en ce qui concerne les emplois qui pourront être créés lors de la réalisation des opérations, puis dans le cadre des activités économiques générées.

4.7 IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

L'impact de cette mesure sera positif. En particulier, les opérations contractualisées dans le cadre de projets partenariaux d'aménagement auront vocation à être réalisées en renouvellement urbain. De ce fait, elles permettront de limiter l'étalement urbain et donc l'artificialisation des sols. Par ailleurs, l'État veillera à ce que les opérations contractualisées répondent à un haut niveau de performance énergétique et aux exigences modernes du développement durable.

5 CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et a également été transmise pour avis au conseil national de l'habitat.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

Il n'est pas prévu de décret d'application. Les mesures sont d'application immédiate.

5.2.1 Application dans le temps

L'ensemble des mesures du présent article entre en vigueur dès la promulgation de la loi.

Les dispositions de l'article L.102-14 sont applicables aux opérations d'intérêt national créées avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

5.2.3 Textes d'application

Aucun texte d'application n'est prévu, à l'exception des décrets en Conseil d'État, qui créeront les opérations d'intérêt national ou qui modifieront les décrets des OIN existantes afin que des arrêtés puissent définir des secteurs au sein desquels la délivrance des autorisations d'urbanisme relève du droit commun.

ARTICLE 4 - SIMPLIFIER LES PROCÉDURES DE PARTICIPATION DU PUBLIC

1. ÉTAT DES LIEUX

L'évaluation environnementale a fait l'objet de nouvelles dispositions législatives à l'occasion des ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 et n° 2017-80 du 26 janvier 2017. La mise en œuvre de ces textes dans le cadre des opérations d'aménagement urbain est en cours mais révèle déjà quelques difficultés et lourdeurs.

Le processus d'évaluation environnementale comprend notamment la mise à disposition du public de l'étude d'impact en préalable de la décision de l'autorité compétente pour autoriser un projet. Cette mise à disposition s'effectue principalement par le biais de l'enquête publique, sauf pour quelques exceptions citées à l'article L. 123-2 du code de l'environnement.

Dans le cas d'une zone d'aménagement concerté, la mise à disposition du public de l'étude d'impact fait partie de ces exceptions au principe de l'enquête publique. L'article L 123-2 du code de l'environnement prévoit qu'au stade de la création de la ZAC, la mise à disposition du public s'effectue par voie électronique. Cependant, l'exception semble porter exclusivement sur l'acte de création de la ZAC. Elle ne porterait donc pas sur la phase de réalisation de la ZAC. Ainsi, si l'étude d'impact du projet nécessite une actualisation au stade du dossier de réalisation, une enquête publique pourrait être nécessaire pour sa mise à disposition du public. Le processus de ZAC en deux étapes serait donc soumis à deux régimes différents de mise à disposition du public. L'un par mise à disposition par voie électronique, l'autre par enquête publique.

La mise à disposition par voie électronique des études d'impact est organisée par l'autorité compétente pour autoriser le projet (article L. 123-19 du code de l'environnement). Sans plus de précision dans le texte, cela signifie qu'une délibération du conseil municipal est nécessaire. La préparation de ces décisions, particulièrement dans les collectivités comportant un important nombre d'élus et organisées en commissions préalables, nécessite un travail de préparation, un délai – quelques semaines - et un formalisme inadapté à l'importance de cette même décision.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Mise à disposition du public de l'étude d'impact

Aux deux étapes d'une ZAC, la mise à disposition du public de l'étude d'impact se fait par voie électronique.

Le code de l'environnement précise, en son article L.123-2, que les projets de création de ZAC sont exemptés d'enquête publique. Le terme « création » porte une ambiguïté : désigne-t-il l'acte de création de la ZAC défini à l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme ou renvoie-t-il à une lecture plus large de l'ensemble du processus qui fait exister une ZAC, englobant ainsi les deux étapes indispensables : la création et la réalisation ?

Il s'avère nécessaire de lever cette incertitude pour les maîtres d'ouvrage et de donner une lisibilité au dispositif d'ensemble.

L'hypothèse que seule la création serait exemptée d'enquête publique conduit à soumettre la ZAC à deux régimes différents de mise à disposition du public de l'étude d'impact : l'un par mise à disposition par voie électronique pour la création, l'autre par enquête publique pour la réalisation. Le dispositif s'avère illisible et source d'erreurs pour les maîtres d'ouvrage. Le projet d'aménagement fait par ailleurs, le plus souvent, l'objet d'une évolution du document d'urbanisme qui est soumise à enquête publique.

Le maire organise la participation du public

Dans l'optique de l'optimisation de toutes les étapes que doit franchir une opération d'aménagement, la mesure proposée permet de ne pas soumettre l'organisation de la mise à disposition des études d'impact à la délibération de l'organe délibérant de l'EPCI ou au conseil municipal de l'autorité compétente pour le faire, mais de permettre au président de l'EPCI ou au maire de le faire par délégation. Cette délégation n'est possible que si elle est explicitement prévue par le code général des collectivités territoriales en ajoutant un point 29°) à l'article L. 2122-22 de ce code.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Mise à disposition du public de l'étude d'impact par voie électronique

L'objectif recherché est d'homogénéiser la procédure de ZAC tout au long de son processus et de clarifier une situation juridique qui entraîne une interprétation malencontreuse.

Le maire organise la participation du public

L'objectif poursuivi par le Gouvernement est d'alléger le processus d'évaluation environnementale et de réduire le temps de mise en œuvre. Il est donc proposé qu'au lieu d'attendre une délibération du conseil municipal pour l'organisation et l'ouverture de la participation du public par voie électronique, ce soit le maire qui signe les arrêtés organisant cette participation.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1 IMPACTS JURIDIQUES

Mise à disposition du public de l'étude d'impact se fait par voie électronique

Au troisième alinéa de l'article L. 123-2 du code de l'environnement, le terme « création » de ZAC est supprimé.

Ainsi, l'ambiguïté identifiée par le mot « création » est levée, et ce sont bien les projets de zone d'aménagement concerté, c'est-à-dire le processus avec ses 2 étapes, qui sont exemptés d'enquête publique, et soumis à participation du public par voie électronique.

Le maire organise la participation du public

L'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales est complété d'un alinéa 29° permettant au maire d'ouvrir et d'organiser la participation par voie électronique.

3.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Mise à disposition du public de l'étude d'impact par voie électronique

L'article L. 123-19 code de l'environnement indique que « La participation du public par voie électronique est ouverte et organisée par l'autorité compétente pour autoriser ces projets ». Au stade du dossier de réalisation de la zone d'aménagement concerté, si une participation du public est nécessaire parce que l'étude d'impact est actualisée, l'autorité compétente peut être le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale. Mais il en est de même pour le régime actuel de soumission à enquête publique.

L'impact sur les collectivités territoriales réside dans le fait que ce sont elles, lorsqu'elles sont l'autorité compétente, qui vont devoir effectuer la synthèse des remarques recueillies, alors que dans le cas d'une enquête publique, c'est le commissaire enquêteur qui effectue ce travail.

Le maire organise la participation du public

L'organisation des délibérations dans les collectivités territoriales nécessite des étapes préparatoires avant que la décision soit prise (commissions d'élus préparatoires, convocation et attente de la réunion de l'assemblée délibérante dont le nombre dans l'année peut être limité, etc).

L'ouverture et l'organisation de la participation du public, par voie électronique, pour les projets nécessitant une évaluation environnementale relève plus d'une procédure administrative que d'un véritable enjeu de politique publique locale. Aussi, autoriser le maire ou le président de l'EPCI à procéder à cette organisation simplifiera le travail des collectivités.

3.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La simplification de la procédure permettra de mettre à la disposition du public plus rapidement les résultats de l'étude d'impact. Ne pas attendre la délibération de la collectivité représente un gain de temps pour les services déconcentrés.

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1 CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et a également été transmise pour avis au conseil national de l'habitat.

4.2 MODALITÉS D'APPLICATION

4.2.1 Application dans le temps

L'ensemble des mesures du présent article entre en vigueur dès la promulgation de la loi.

4.2.1 Application dans l'espace

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

ARTICLE 5 - SIMPLIFIER LES PROCÉDURES S'IMPOSANT AUX OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT

1. ÉTAT DES LIEUX

Le pilotage d'une opération d'aménagement nécessite de combiner de manière optimale plusieurs dispositifs d'autorisation, ayant chacun ses délais et modalités pratiques. Chaque exigence prise indépendamment des autres ne semble pas poser de difficultés, la superposition de toutes les procédures conduit à des délais et des coûts de plus en plus importants. L'efficience du montage des opérations d'aménagement d'analyser de façon croisée l'incidence de chaque procédure en regard des autres et de rechercher autant que possible l'allègement de chacun d'entre elles, même sur des points pouvant paraître mineurs.

Ainsi, différentes dispositions législatives s'appliquent aux projets d'aménagement et nécessitent des ajustements pour gagner en fluidité à l'occasion de leur mise en œuvre dans le cadre d'un projet global.

Le projet d'article se propose de traiter de certaines de ces procédures :

- le versement de la participation en ZAC à maîtrise foncière partielle
- la législation appliquée aux zones d'aménagement concerté
- le régime juridique dans lequel s'inscrit le concessionnaire d'une opération d'aménagement pour la réalisation de bâtiments publics dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 RÉGIME DE PARTICIPATION EN ZAC À MAÎTRISE FONCIÈRE PARTIELLE

Au sein d'un périmètre de ZAC dite « à maîtrise foncière partielle », certains constructeurs n'acquièrent pas leur terrain auprès de l'aménageur. Dès lors, les constructeurs concernés ne peuvent matériellement pas participer au coût d'équipement de la ZAC, par le truchement du paiement du prix de cession des terrains. Une convention est alors conclue entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et le constructeur, pour préciser les conditions dans lesquelles celui-ci participe au coût d'équipement de la zone.

Il conviendrait d'introduire plus de souplesse en la matière en permettant expressément le versement direct à l'aménageur de la participation du constructeur au coût des équipements publics.

2.2 LA LÉGISLATION APPLIQUÉE AUX ZONES D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ (ZAC)

2.2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Dans le cadre d'une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance : l'objectif est de travailler sur le processus de ZAC lui-même prévu par le code de l'urbanisme dans sa partie législative, mais également sur les législations connexes qui sont mobilisées à l'occasion de la mise en œuvre d'un

projet d'aménagement, notamment celle du code de l'environnement, dans un objectif général de bonne articulation de ces législations.

2.2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La procédure de ZAC demeure aujourd'hui le cadre de référence pour concevoir, financer, aménager et réaliser de nouveaux quartiers ou rénover le tissu urbain existant. Ces dernières années, le renforcement des autres législations, notamment environnementales, a fait notablement évoluer le cadre d'exercice de l'aménagement. Parallèlement, la procédure de ZAC n'a pas évolué.

Il apparaît nécessaire de croiser les processus induits par le code de l'urbanisme et le code de l'environnement pour rechercher une bonne articulation des procédures permettant de mettre en œuvre un projet d'aménagement.

Le renforcement de la logique de projet, consacrée par les dernières évolutions du code de l'environnement relatives à l'évaluation environnementale, pourrait être l'axe de travail sous-tendant ce travail de recherche de fluidité, d'efficacité et de lisibilité.

Cet exercice nécessite de mener une analyse assez technique des différentes procédures que l'aménagement doit mobiliser, afin de rechercher des ajustements au profit du processus du projet, mais répondant aux objectifs des politiques sectorielles induisant ces procédures.

Cette analyse concernera particulièrement les régimes de participation du public auxquels est soumis un projet, en amont et en aval, mais également les modalités d'articulation des documents d'urbanisme et du processus de ZAC en permettant aux orientations d'aménagement et de programmation des plans locaux d'urbanisme d'emporter création de la ZAC, ainsi que les étapes de la ZAC elle-même.

Le cadre d'une habilitation à légiférer par ordonnance permet de mobiliser les différentes parties prenantes sur le sujet pour mener une analyse fine et détaillée.

L'analyse et les solutions proposées devront prendre en compte les spécificités d'une opération d'aménagement d'envergure au sens de son périmètre géographique et de son délai d'élaboration et de mise en œuvre.

2.4 FACILITER LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DE BÂTIMENTS PUBLICS DANS LE CADRE D'UNE CONCESSION D'AMÉNAGEMENT

2.4.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Dans le cadre d'une opération d'aménagement d'ensemble, une collectivité maître d'ouvrage de bâtiment public se trouve dans une incertitude quant au régime juridique dans lequel il doit s'inscrire.

La mesure instaure explicitement une dérogation dans l'article 1 de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée pour clarifier le cadre d'intervention.

2.4.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi par le Gouvernement est de permettre explicitement à un aménageur d'exercer la maîtrise d'ouvrage des bâtiments publics nécessaires au développement du secteur aménagé, pour le compte de la collectivité, dans le cadre de la concession qui prend en charge l'aménagement du secteur en question.

A l'occasion d'un projet d'aménagement d'ensemble, une collectivité maître d'ouvrage d'un bâtiment public, par exemple une école ou un gymnase, ne sait si elle doit se positionner :

- dans le cadre de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée et devoir confier la réalisation des bâtiments en question via un mandat défini à l'article 3 de cette loi ;
- ou s'inscrire dans le cadre d'une concession d'aménagement définie par l'article L300-4 du code de l'urbanisme.

La mesure vise à explicitement exempter du positionnement dans le cadre de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, lorsque la collectivité fait le choix d'une concession d'aménagement.

Ce choix permet de faciliter la maîtrise d'ouvrage des équipements publics dans le cadre d'une opération d'aménagement d'ensemble et, de ce fait, de gagner en temps de mise en œuvre et en cohérence de l'aménagement global. La concession permet également de faciliter le financement de l'équipement dans le cadre d'une opération d'aménagement, en intégrant plus facilement les participations financières générées par les différentes opérations.

La collectivité conserve cependant le choix pour la réalisation de ses bâtiments publics, de passer par un mandat défini à l'article 3 de la loi MOP ou de passer par la concession, en fonction de ses objectifs.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Régime de participation en ZAC à maîtrise foncière partielle

Il s'agit d'inscrire dans la partie législative du code de l'urbanisme (L.311-4), la possibilité de versement direct à l'aménageur de la participation au coût des équipements publics, par les constructeurs n'acquérant pas de terrains au sein de l'opération d'aménagement (ZAC à maîtrise foncière partielle).

La législation appliquée aux zones d'aménagement concerté (ZAC)

La recherche de l'efficacité du processus de l'aménagement par l'intermédiaire d'une ZAC correspond aux objectifs généraux d'une production de logements et de la ville en général. Moderniser le régime juridique des zones d'aménagement concerté apparaît aujourd'hui nécessaire. Mais les travaux à mener pour conduire cette réflexion s'avèrent complexes et nécessite de les mener en collaboration active avec des acteurs professionnels de l'aménagement et les collectivités. Une telle collaboration nécessite un temps de réflexion de quelques mois.

Régime juridique pour la maîtrise d'ouvrage de bâtiments publics dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté

La mesure établit clairement une exemption de la loi MOP pour les ouvrages de bâtiments publics réalisés par le concessionnaire d'une opération d'aménagement.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Régime de participation en ZAC à maîtrise foncière partielle

L'article L. 311-4 du code de l'urbanisme est complété pour clarifier les modalités de versement de la participation des constructeurs au coût des équipements publics en ZAC à maîtrise foncière partielle.

La législation appliquée aux zones d'aménagement concerté (ZAC)

Le Gouvernement sollicite une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour réformer la législation appliquée aux zones d'aménagement concertée.

Régime juridique pour la maîtrise d'ouvrage de bâtiments publics dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté

Certains maîtres d'ouvrage considèrent que l'article L 300-4 du code de l'urbanisme constitue de fait une dérogation à la loi MOP, même si les textes ne précisent rien explicitement.

Aujourd'hui, certaines collectivités concèdent ainsi la maîtrise d'ouvrage des équipements concourant à l'opération, dont les bâtiments publics, via un contrat de concession et non pas par un mandat issu de l'article 3 de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

Une précision ajoutée à l'article 1er de la loi n°85-704 susmentionnée permettrait de sécuriser juridiquement ce type de pratiques.

4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1 Impacts macroéconomiques

Régime de participation en ZAC à maîtrise foncière partielle

La loi sécurise la pratique selon laquelle le constructeur verse directement sa participation au coût des équipements publics à l'aménageur, lorsqu'il n'acquiert pas de terrains auprès de ce dernier.

La législation appliquée aux zones d'aménagement concerté (ZAC)

L'ordonnance visera à plus d'efficacité dans les procédures d'aménagement et impliquera des gains macroéconomiques.

4.2.2 Impacts budgétaires

Les mesures n'ont pas d'impact direct sur le budget de l'État. Elles faciliteront et sécuriseront néanmoins les opérations d'aménagement dont l'État a la responsabilité à travers ses établissements publics d'aménagement.

4.3 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Régime de participation en ZAC à maîtrise foncière partielle

Le versement direct de la participation par le constructeur à l'aménageur simplifie les circuits financiers

La législation appliquée aux zones d'aménagement concerté (ZAC)

L'ordonnance visera à plus d'efficacité dans les procédures d'aménagement et notamment une recherche de simplification des tâches des collectivités dans les procédures d'aménagement.

Régime juridique pour la maîtrise d'ouvrage de bâtiments publics dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté

La mesure sécurise juridiquement les contrats de concessions établis par collectivités et qui comprennent la réalisation de leurs bâtiments publics concourant à la réalisation d'une opération d'aménagement.

4.4 IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La législation appliquée aux zones d'aménagement concerté (ZAC)

L'ordonnance portée par le Gouvernement devrait lui permettre de rendre plus efficaces les procédures d'aménagement dans le respect des objectifs des procédures visant au respect de l'environnement. Les impacts environnementaux devraient donc être neutres.

3. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

3.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et a également été transmise pour avis au conseil national de l'habitat.

3.2. MODALITÉS D'APPLICATION

3.2.1 Application dans le temps

La mesure concernant le versement de participations au coût des équipements publics en ZAC à maîtrise foncière partielle entrera en vigueur dès la promulgation de la loi.

L'habilitation prévue par la présente disposition est délivrée pour douze mois à compter de la publication de la présente loi, avec un délai de six mois suivant la publication de l'ordonnance pour le dépôt du projet de loi de ratification.

3.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

CHAPITRE II - FAVORISER LA LIBÉRATION DU FONCIER

ARTICLE 6 - ACCÉLÉRER LA LIBÉRATION DU FONCIER PUBLIC

1. ÉTAT DES LIEUX

Le code général de la propriété des personnes publiques prévoit, en ses articles L. 3211-7 et L. 3211-13-1, une procédure de décote aux termes de laquelle l'État et ses établissements publics peuvent céder des terrains de leur domaine privé à un prix inférieur à leur valeur vénale afin de permettre la réalisation de programmes de logements, notamment sociaux.

Ces articles réservent la mise en œuvre de la procédure de décote à des projets « comportant essentiellement du logement ». Cette disposition est déclinée dans la partie réglementaire du code général de la propriété des personnes publiques par l'obligation d'une surface de plancher consacrée au logement supérieure à 75 % de la surface de plancher totale du projet.

Cette obligation est de nature à rendre plus difficile le montage de projets urbains mixtes combinant logements, commerces et activités, notamment dans les zones où le besoin de logements est moindre et où les collectivités territoriales souhaitent développer de tels projets.

De plus, pour les projets urbains comprenant des fonciers publics, ce seuil de 75 % peut inciter à concentrer les logements sur les parcelles éligibles à la décote, contrairement à l'objectif de mixité fonctionnelle.

En outre, l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques conditionne la cession avec décote à un engagement à livrer les logements dans un délai de cinq ans. La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a introduit une possibilité de dérogation au délai de cinq ans pour les cessions de terrains s'inscrivant dans une opération d'aménagement de plus de cinq hectares.

Ce délai est perçu comme une contrainte. Après quelques années d'application, il apparaît que le seuil de cinq hectares limitant cette possibilité de dérogation n'est pas justifié. En effet, des situations spécifiques sont également observées sur des terrains compris dans des opérations d'aménagement de moins de cinq hectares.

Enfin, le dispositif de la décote est applicable uniquement pour les ventes de terrains destinés à recevoir du logement social ou assimilé (logements financés en PLAI, PLUS, PLS, structures d'hébergement financées par l'État), des aires d'accueil des gens du voyage et des logements en accession sociale. Le bénéfice de la décote pourrait être élargi aux logements faisant l'objet d'un contrat de bail réel solidaire.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente disposition est en lien avec celle dédiée au projet partenarial d'aménagement ; mesure ambitionnant de susciter un choc de l'offre et une mobilisation plus efficace du foncier de l'État. S'agissant de cessions spécifiques concernant le domaine privé de l'État ou de mesures modifiant des dispositions législatives existantes, le vecteur législatif est adapté.

La mesure prévue au I de la présente disposition permet, dans le cadre du projet partenarial d'aménagement, la cession par l'État de terrains en bloc à un établissement public de coopération intercommunale ou à l'opérateur désigné par le contrat. Cette mesure vise à accélérer le lancement

d'opérations d'aménagement comprenant notamment des logements, en mettant à disposition un ou plusieurs ensemble(s) de terrains de l'État.

La première mesure prévue au II vise à abaisser le seuil de surface de plancher consacrée au logement à partir duquel la procédure de décote est applicable, afin de faciliter le montage de projets urbains mixtes, notamment dans les zones de moindre tension du logement.

L'objectif de la deuxième mesure prévue au II est d'ouvrir la possibilité de déroger au délai de réalisation des logements de cinq ans pour toutes les cessions avec décote, quelle que soit la surface de l'opération, après accord des ministres chargés du logement et du domaine.

Enfin, la dernière mesure permet de diversifier l'offre de logements et favorise la mixité sociale. L'élargissement du dispositif de décote aux logements ayant fait l'objet d'un bail réel solidaire introduit une plus grande souplesse et favorise l'acceptabilité par les collectivités territoriales de programmes de logements sociaux.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIFS RETENUS

3.1 OPTIONS POSSIBLES

Pour la mesure prévue au I, d'autres modes de cession de terrains de l'État dans le cadre d'un projet partenarial d'aménagement auraient pu être envisagés par le Gouvernement, tels qu'une adaptation du dispositif de cession à l'euro symbolique applicable actuellement dans le cadre des contrats de redynamisation des sites de défense ou une décote adaptée de celle applicable à la société Foncière publique solidaire10. Le Gouvernement n'a pas retenu ces dispositifs mais a choisi de prévoir des modalités de cession de terrains du domaine privé de l'Etat à l'amiable dans le cadre des projets partenariaux d'aménagement, au bénéfice des EPCI ou de l'opérateur désigné par le contrat.

Pour la première mesure prévue au II, une option aurait pu consister en la simple suppression du mot « essentiellement », ce qui aurait pu permettre de renforcer la mixité fonctionnelle des projets urbains comprenant des fonciers publics. Un tel choix aurait toutefois été contraire aux principes d'origine du dispositif prévu à l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques, modifié par la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement. Le Gouvernement a donc fait le choix de remplacer le mot « essentiellement » par le mot « majoritairement », soit une surface de plancher consacrée au logement supérieure à 50 % de la surface de plancher totale du projet, ce qui permet de renforcer la mixité fonctionnelle tout en respectant l'objectif de construction de logements.

Pour la deuxième mesure prévue au II, la suppression du délai de cinq ans pour aménager les terrains aurait levé la contrainte d'aménagement. Une telle mesure aurait néanmoins entraîné des retards dans la construction de logements, en contradiction avec la volonté de susciter un choc de l'offre. C'est pourquoi, il est proposé de supprimer ce seuil de 5 hectares, la dérogation restant encadrée par l'appartenance du projet à une opération d'aménagement définie à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme et soumise à l'accord des ministres chargés du logement et du domaine.

Enfin, s'agissant de la troisième mesure, la vente de terrains publics à une valeur inférieure à leur valeur vénale se justifie notamment par le taux de logements sociaux compris dans l'opération. Un élargissement de la décote à l'ensemble des catégories de logement, y compris les logements libres ou intermédiaires, aurait pu être envisagé, mais ce type de logements ne justifie pas que le prix de cession bénéficie d'une décote. Il est donc proposé d'intégrer les logements faisant l'objet d'un contrat de bail

[10] Article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques

réel solidaire à la liste des logements pouvant bénéficier de la décote. Le taux de décote est plafonné à 50 % pour ces logements.

3.2 Dispositifs retenus

Pour la mesure prévue au I, des modalités de cession de terrains du domaine privé de l'Etat à l'amiable sont instaurées dans le cadre des projets partenariaux d'aménagement, au bénéfice des EPCI ou de l'opérateur désigné par le contrat.

Pour la deuxième mesure prévue au II, il est proposé de supprimer ce seuil de 5 hectares, la dérogation restant encadrée par l'appartenance du projet à une opération d'aménagement définie à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme et soumise à l'accord des ministres chargés du logement et du domaine.

Il est enfin proposé d'intégrer les logements faisant l'objet d'un contrat de bail réel solidaire à la liste des logements pouvant bénéficier de la décote. Le taux de décote est plafonné à 50 % pour ces logements.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 Impacts juridiques

Concernant la première mesure prévue au II, la modification proposée entraînera une évolution des articles R. 3211-14 et R. 3211-32-2 du code général de la propriété des personnes publiques, qui indiquera que la décote peut être appliquée lorsqu'un terrain de l'État et de ses établissements publics est aliéné en vue de recevoir au moins 50 % de surface de plancher affectée au logement, au lieu de 75 %.La dernière mesure nécessitera une modification de l'article R. 3211-15 du code général de la propriété des personnes publiques afin d'intégrer les logements ayant fait l'objet d'un bail réel solidaire à la liste comprise dans le II. Les logements sous bail réel solidaire seront intégrés à la catégorie 3, pour laquelle le taux de décote est plafonné à 50 % en zones A et B1, 35 % en zone B2 et 25 % en zone C.

4.2 Impacts macroéconomiques

Les mesures envisagées devraient faciliter le montage de projets urbains mixtes comprenant du logement, du commerce et des activités. Elles contribueront ainsi à la dynamique des territoires, à leur développement économique, et au choc de l'offre en matière de logement.

4.2.1. Impacts sur les entreprises

La cession de terrains de l'État et de ses établissements publics ainsi facilitée aura un impact positif sur les entreprises d'une part en ce qui concerne l'activité directe générée par les études, les travaux et l'exploitation des projets, d'autre part en ce qui concerne la dynamique économique qui sera créée dans les territoires concernés par les projets partenariaux d'aménagement dont les retombées, bien que difficilement quantifiables, bénéficieront aux entreprises.

4.2.2. Impacts budgétaires

Ces mesures n'entraînent aucune dépense budgétaire supplémentaire directe, au-delà du manque à gagner potentiel pour l'État qui tient à l'écart entre la valeur vénale des terrains et le montant défini à l'amiable dans le cadre d'un projet partenarial d'aménagement.

4.3 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La mesure prévue au I permet aux établissements publics de coopération intercommunale de confier à un opérateur l'aménagement d'ensembles de terrains issus du domaine privé de l'État compris dans un projet partenarial d'aménagement à un prix inférieur à leur valeur vénale, et d'accélérer le lancement d'opérations d'aménagement.

La première mesure prévue au II permettra aux communes et à leurs établissements publics de faciliter le montage d'opérations mixtes tout en bénéficiant du dispositif de décote.

La deuxième mesure prévue au II ouvre aux communes et à leurs établissements publics une plus grande souplesse pour aménager les terrains vis-à-vis du délai de 5 ans après la cession des terrains bénéficiant de la décote.

La dernière mesure permet aux collectivités territoriales concernées de renforcer la mixité sociale des opérations, en intégrant une part de logements en accession sociale à la propriété.

4.4 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les impacts de ces mesures sur les services administratifs seront faibles et directement liés au volume des cessions de terrains. La cession de l'ensemble des terrains en un bloc permettra de réduire l'activité par rapport à la cession de terrains un par un.

4. 5 IMPACTS SOCIAUX

De façon indirecte, la facilitation de cession de terrains publics contribuant au développement de l'offre de logements, ces mesures auront un effet bénéfique sur la capacité d'accueil des familles monoparentales dont le chef de famille est très souvent une femme dont les ressources ne sont souvent pas compatibles avec les niveaux de loyers constatés dans les zones tendues.

4.5.1 Impact sur la jeunesse

La libération du foncier public contribuant au développement de l'offre de logements, ces mesures auront un effet bénéfique sur la capacité d'accueil des étudiants et des jeunes actifs dont les ressources sont souvent insuffisantes pour se loger dans les zones les plus tendues.

4.6 IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La libération du foncier public contribuant à la dynamique économique des territoires et au développement de l'offre de logements, ces mesures auront un effet bénéfique sur les particuliers tant en ce qui concerne la capacité à se loger qu'en ce qui concerne les emplois qui pourront être créés lors de la réalisation des opérations, puis dans le cadre des activités tertiaires générées dans le cadre des grandes opérations d'urbanisme.

4.7 IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

S'agissant des impacts environnementaux, deux aspects peuvent notamment être mis en évidence :

- la libération du foncier public dans des zones tendues favorisera le renouvellement urbain et donc la reconstruction de la ville sur la ville, par opposition à l'étalement urbain. De ce fait elle permettra de limiter l'artificialisation des sols.

- la mesure contribuera à la réalisation d'opérations d'aménagement d'ensemble à haut niveau de performance énergétique et répondant aux exigences modernes du développement durable.

5 CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les première et troisième mesures prévues au II entreront en vigueur après modification par décret en Conseil d'État des articles R. 3211-14, R. 3211-15 et R. 3211-32-2 du code général de la propriété des personnes publiques.

Les deuxième et quatrième mesures sont applicables dès la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

5.2.3 Textes d'application

Un décret en Conseil d'État portera modification des articles R. 3211-14, R. 3211-15 et R. 3211-32-2 du code général de la propriété des personnes publiques.

ARTICLE 7 - DÉVELOPPER L'INTERVENTION DE LA FONCIÈRE PUBLIQUE SOLIDAIRE

1. ÉTAT DES LIEUX

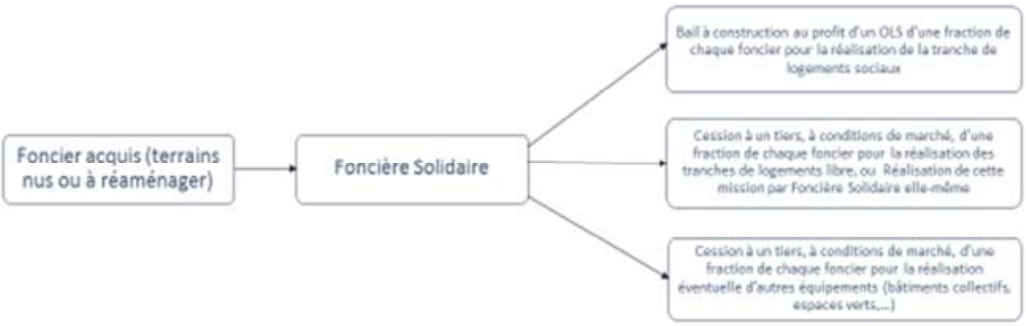
1.1. CADRE GÉNÉRAL

Créée par l'article 50 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, la Foncière Publique Solidaire est une société anonyme qui a pour vocation d'alléger le coût du foncier pour accélérer la construction de logements, dont une majorité de logements sociaux.

Constituée à parité stricte entre l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations[11], la Foncière Publique Solidaire acquerra, aux termes de son plan d'affaires, du foncier à la fois auprès de l'Etat, à prix préférentiel, et, auprès de tiers privés, à conditions de marché. Les logements réalisés sur ce foncier comporteront au moins 50 % de logements sociaux. La mise en valeur du foncier sera réalisée par :

- une activité de gestion de service d'intérêt économique général, consistant en la mise à disposition des organismes de logement social d'une fraction du foncier acquis, à conditions préférentielles, en particulier par le biais de baux à construction, tarifés en deçà du prix de marché. Il est prévu que cette activité représente plus de 50 % de l'activité de la société (en termes de nombre de logements accélérés) et mobilise des fonds propres. Le I de l'article 141 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 modifié prévoit en effet que l'État et ses établissements publics peuvent transférer en pleine propriété des actifs immobiliers relevant de leur domaine privé à la Foncière Publique Solidaire, dès lors que ces actifs immobiliers sont destinés à la réalisation de programmes de logements dont la majorité est constituée de logements sociaux ;
- une activité de marché, consistant en la revente, à conditions de marché, à des tiers privés ou publics, d'une fraction du foncier acquis, après éventuels travaux d'aménagement des fonciers. Le foncier cédé pourra accueillir du logement libre ou du logement social, en fonction des projets portés par les acquéreurs, d'une part, et d'autre part à titre accessoire, en une activité de promotion immobilière, à conditions de marché.

[11] L'investissement de la CDC sera réalisé en direct, tandis que celui de l'Etat sera réalisé indirectement, par le biais de la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), entreprise détenue à 100 % par l'Etat.



Au total, la Foncière Publique Solidaire mènera donc une activité de service d'intérêt économique général, lorsqu'elle agira pour la réalisation de logements sociaux, et bénéficie des mesures de soutien suivantes :

- Une capacité à acquérir les biens du domaine privé de l'État de gré à gré, à un prix inférieur à leur valeur de marché. La loi prévoit que le prix de cession sera similaire à celui résultant de l'application de la décote prévue par l'article 3 de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, qui a modifié l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques. L'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit cependant une formule de règlement du prix quelque peu différente, avec un versement en deux temps : un acompte correspondant à 40 % de la valeur vénale du bien acquis, puis un éventuel complément de prix in fine en fonction de la quotité exacte de logements sociaux construits. Ce second versement intervient une fois les autorisations d'urbanisme acquises, sur le fondement du prix définitif arrêté par détermination de la décote prévue par la loi.
- L'octroi de droits d'urbanisme :
    - droit de priorité sur les projets de cessions d'actifs immobiliers de plus de 5 000 m² appartenant à l'Etat et destinés majoritairement à la réalisation de logements sociaux (article L. 3211-7-1 du code général de la propriété des personnes publiques). Ce droit de priorité ne pourra cependant s'exercer que si les titulaires du droit de priorité défini à l'article L.240-1 du code de l'urbanisme ou son délégataire ont fait connaître leur intention de ne pas l'exercer sur le bien considéré.

    - Possibilité d'être délégataire des droits d'urbanisme dont dispose une commune (droits de préemption urbains et de priorité) : la loi prévoit l'incorporation de Foncière Publique Solidaire comme entité éligible du dispositif de délégation prévu à l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme ;

- L'octroi d'avantages fiscaux, consistant en l'extension à son bénéfice, en tant qu'elle contribue à la réalisation de logements sociaux, de dispositifs existants déjà prévus à cet effet, notamment :

    - exonération de plus-values pour les tiers cédant des biens à la Foncière[12] ;

- absence de majoration de l'assiette de la taxe foncière due par la Foncière sur les actifs qu'elle détiendra dans les zones dites tendues durant leur période de portage~~13~~exonération des droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière pour les acquisitions de la Foncière ;Enfin, les fonds propres affectés à l'activité de service d'intérêt économique général sont également constitutifs d'une aide d'État, dans la mesure où les capitaux investis ne seront pas rémunérés conformément aux pratiques de marché.

La société ne sera pas en capacité de percevoir des taxes (elle ne bénéficiera pas de la taxe spéciale d'équipement) et ne bénéficiera pas de subvention d'équilibre.

1.2. CADRE CONVENTIONNEL

La Foncière Publique Solidaire interviendra dans les conditions fixées par la décision de la Commission européenne n°2012/21/UE du 20 décembre 2011[14] relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Cette décision de la Commission européenne précise les conditions dans lesquelles les obligations de service public assignées à un gestionnaire de SIEG peuvent faire l'objet de compensations. Dans l'hypothèse où ces dernières sont constitutives d' «aide d'Etat», au sens du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), la décision détermine dans quelles circonstances les compensations peuvent être exemptées de notification à la Commission européenne.

L'article 4 de la décision de la Commission européenne impose que le mandat attribué au gestionnaire du SIEG indique notamment la description et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation.

Son article 6 impose aux Etats membres de veiller à l'absence de surcompensation des obligations de service public. Les Etats membres ont notamment obligation de procéder ou de faire procéder à des contrôles, au moins tous les trois ans pendant la durée du mandat confié au gestionnaire du SIEG.

Par note du 5 avril 2017[15], les autorités françaises ont transmis à la Commission européenne des éléments d'information portant sur la création de la Foncière Publique Solidaire et sur son activité.

[12] Article 150 U du code général des impôts.

[13] Article 1396 du code général des impôts.

[14] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:007:0003:0010:FR:PDF

Cette note prévoit qu' « en tout état de cause, l'Etat fera procéder, conformément à l'article 6 paragraphe 1 de la décision précitée, à des contrôles réguliers, au minimum tous les trois ans, pendant la durée du mandat, permettant de s'assurer que la Société Foncière Solidaire ne bénéficie pas d'une compensation excessive pour la prestation du service d'intérêt économique général qu'elle assure. À cette fin, l'Etat missionnera l'Agence nationale pour le contrôle du logement social, établissement public à caractère administratif déjà chargé de cette mission auprès des organismes de logement social ».

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les mesures du I modifient des dispositions législatives existantes[16], ce qui nécessite d'avoir recours à la loi.

S'agissant du II, portant sur le contrôle de la Foncière Publique Solidaire par l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), le vecteur législatif est adapté à la nécessité de préciser la compétence de l'ANCOLS pour contrôler la Foncière publique solidaire. Le prévoir par un autre vecteur (en particulier conventionnel) semble fragile juridiquement, puisque l'activité de l'ANCOLS en tant qu'organisme de contrôle se rattache à l'exercice de prérogatives de puissances publiques et non aux prérogatives d'établissements publics exerçant des activités économiques.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les objectifs poursuivis par le présent article sont de deux ordres.

Le I du présent article vise à modifier l'article L. 3211-7-1 du code général de la propriété des personnes publiques, créé par l'article 50 de la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain. Cet article permet à la FPS d'exercer un droit de priorité sur certaines cessions. Les termes d' « actifs immobiliers », et de « superficie » étaient insuffisamment précis et sont remplacés par les termes « terrains bâtis ou non » et « périmètre ». Par ailleurs, il convient de préciser que sont visés majoritairement des « programmes » de logements sociaux, donc la surface de plancher de logements sociaux, et pas seulement une majorité de logements sociaux.

Enfin, au II, l'objectif du Gouvernement est d'instituer le contrôle de l'activité de service d'intérêt économique général de la Foncière Publique Solidaire par l'ANCOLS et de se mettre ainsi en conformité avec l'engagement pris vis-à-vis de la Commission européenne.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

S'agissant du contrôle par l'Agence nationale de contrôle du logement locatif social (ANCOLS), l'option consistant à instituer ce contrôle par voie conventionnelle n'a pas été retenue, eu égard au statut de l'ANCOLS dont les missions sont limitativement déterminées par la loi[17].

---

[15] Note des autorités françaises du 5 avril 2017 « Création de la société Foncière Solidaire – Information de la Commission ».

[16] Article L.3211-7-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

[17] Article L. 342-2 du code de la construction et de l'habitation

Par ailleurs, il est proposé de confier à l' ANCOLS, établissement public à caractère administratif prévu aux articles L. 342-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, le soin de réaliser des contrôles réguliers, à l'instar du rythme adopté par Action Logement, permettant de s'assurer que la Foncière publique solidaire ne bénéficie pas d'une compensation excessive pour la prestation du service d'intérêt économique général dont elle a la charge par rapport à ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

La présente disposition du projet de loi se traduira par la modification des textes législatifs suivants :

- article L. 3211-7-1 du code général de la propriété des personnes publiques ;
- article L. 342-2 du code de la construction et de l'habitation.

4.1.2 Articulation avec le droit de l'Union européenne

L'information de la Commission européenne en application de la décision n°2012/21/UE du 20 décembre 2011, relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne a déjà eu lieu.

En inscrivant dans la loi le contrôle de l'activité de service d'intérêt économique général de la Foncière Publique Solidaire par l'ANCOLS, la France respectera l'engagement pris vis-à-vis de la Commission européenne.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1 Impacts macroéconomiques

La mesure envisagée doit permettre de mobiliser une société, notamment dans le cadre des projets partenariaux d'aménagement, pour assurer du portage foncier à moyen et long termes, en complémentarité des EPF lorsqu'ils sont présents sur le territoire, et pour faciliter l'émergence d'opérations complexes.
Cette mesure contribuera donc à la dynamique des territoires et à leur développement économique, tout en permettant des économies d'échelle.

4.2.2 Impacts sur les entreprises

L'émergence et la réalisation de nouvelles opérations d'aménagement auxquelles contribuera la Foncière Publique Solidaire, aura un impact positif sur les entreprises d'une part en ce qui concerne l'activité directe générée par les études, les travaux et l'exploitation des projets, d'autre part en ce qui concerne la dynamique économique qui sera créée dans les territoires concernés par les projets partenariaux d'aménagement dont les retombées, bien que difficilement quantifiables, bénéficieront aux entreprises.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La mobilisation de la Foncière Publique Solidaire au bénéfice des opérations menées par les collectivités territoriales entraînera des économies pour ces dernières : leur investissement en matière de maîtrise d'ouvrage, de frais d'acquisition foncière, et le cas échéant, en matière de capitalisation de société d'aménagement, sera réduit du fait de l'intervention de la Foncière Publique Solidaire.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les impacts de la mesure envisagée sur les services administratifs seront faibles et directement liés au volume de l'activité de la Foncière Publique Solidaire. À cet égard, on peut notamment citer un surcroît d'activité de contrôle pour l'ANCOLS ainsi que pour les services des DDFIP pour l'évaluation des terrains et la réalisation des actes de cessions. Ce surcroît d'activité restera toutefois limité.

L'activité de contrôle de la FPS aura notamment un impact quasi-nul sur la charge de travail des services de l'ANCOLS. Le plan de charge de l'agence fait en effet l'objet d'une programmation annuelle, établie au regard des ressources mobilisables au sein de l'établissement.

En 2017, l'agence a ainsi émis 118 lettres d'ouverture de contrôle. Dans ces conditions, l'ajout d'un organisme supplémentaire à contrôler tous les trois ans environ aura de toute façon un effet marginal sur la programmation des contrôles effectués par l'ANCOLS.

Il est précisé que le plafond des effectifs de l'ANCOLS s'élève pour 2018 à 145 ETPT et que son budget initial pour 2018 est d'environ 19 M€.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

De façon très indirecte, on peut toutefois noter que la FPS contribuant au développement de l'offre de logements, cette mesure aura un effet bénéfique sur la capacité d'accueil des familles monoparentales dont le chef de famille est très souvent une femme dont les ressources ne sont souvent pas compatibles avec les niveaux de loyers constatés dans les zones tendues.

4.5.1 Impact sur la jeunesse

La Foncière Publique Solidaire contribuant au développement de l'offre de logements, cette mesure aura un effet bénéfique sur la capacité d'accueil des étudiants et des jeunes actifs dont les ressources sont souvent insuffisantes pour se loger dans les zones les plus tendues.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La Foncière Publique Solidaire contribuant au développement de l'offre de logements, cette mesure aura un effet bénéfique sur les particuliers en ce qui concerne la capacité à se loger.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

S'agissant des impacts environnementaux, deux aspects peuvent notamment être mis en évidence :

- l'intervention de la Foncière Publique Solidaire favorisera le renouvellement urbain et donc la reconstruction de la ville sur la ville, par opposition à l'étalement urbain. De ce fait elle permettra de limiter l'artificialisation des sols.

- cette intervention contribuera à la réalisation d'opération d'aménagement d'ensemble à haut niveau de performance énergétique et répondant aux exigences modernes du développement durable.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Une concertation a eu lieu avec la Foncière Publique Solidaire et l'ANCOLS en octobre 2017.
Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté le 8 mars 2018.
La mesure a également été transmise au Conseil national de l'habitat.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les dispositions entreront en vigueur dès la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

ARTICLE 8-I- RÉTABLIR LA POSSIBILITÉ POUR LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS D'ÉTAT D'ACQUÉRIR DES LOGEMENTS SOCIAUX EN VUE DE LEUR DÉMOLITION DANS LE CADRE D'OPÉRATIONS DE RENOUVELLEMENT URBAIN

1. ÉTAT DES LIEUX

Le 8ème alinéa de l'article L. 443-11 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction issue de l'article 114 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) prévoit que « les logements peuvent également être vendus dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain aux établissements publics créés en application des articles L. 321-14 et L. 326-1 du code de l'urbanisme, en vue de leur démolition préalablement autorisée par le représentant de l'Etat dans le département; dans ce cas, les baux demeurent jusqu'au départ des locataires en place ».

Selon l'exposé des motifs de ce projet de loi, le législateur a ainsi cherché à mettre en cohérence l'article L. 443-11 du CCH avec l'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'Etat et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne qui a transféré les Etablissements Publics d'Aménagement dans un nouvel article L. 321-14 du code de l'urbanisme ». Dans sa rédaction antérieure à ladite ordonnance, l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme concernait non seulement les établissements publics d'aménagement mais aussi les établissements publics fonciers.

L'ordonnance du 8 septembre 2011 a maintenu les établissements publics fonciers dans le nouvel article L. 321-1 du code de l'urbanisme et a transféré les établissements publics d'aménagement dans un nouvel article L. 321-14 du code de l'urbanisme. En conséquence, la mise en cohérence faite par la loi ALUR est incomplète.

La mesure vise donc à rétablir la possibilité, pour les Etablissements Publics Fonciers d'État, d'acquérir des logements HLM dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain en vue de leur démolition. Il s'agit d'étendre également cette possibilité aux Etablissements Publics Fonciers et d'aménagement en Outre-mer.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La rédaction actuelle de l'article L. 443-11 du code de la construction et de l'habitation ne permet plus aux Etablissements Publics Fonciers d'Etat d'acquérir des logements sociaux en vue de leur démolition dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain. Il est nécessaire de rétablir cette possibilité, en modifiant le 8ème alinéa de l'article L. 443-11 du code de la construction et de l'habitation.

La mesure envisagée vise donc à mettre en cohérence le 8ème alinéa de l'article L. 443-11 du code de la construction et de l'habitation avec l'ordonnance du 8 septembre 2011 susmentionnée. Il s'agit également d'inclure les Etablissements Publics Fonciers et d'aménagement créés en 2015, qui exercent les missions d'un Etablissement Public Foncier en outre-mer.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

Modifier le 8ème alinéa de l'article L. 443-11 du code de la construction et de l'habitation devrait permettre de sécuriser juridiquement les interventions des Etablissements Publics Fonciers, en matière

d'acquisition de logements sociaux pour démolition. En effet, ces établissements avaient pu passer antérieurement à la loi ALUR des conventions avec des collectivités prévoyant l'acquisition de logements sociaux pour démolition.

3.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La mesure envisagée bénéficie aux Etablissements Publics Fonciers d'État ainsi qu'aux Etablissements Publics Fonciers et d'Aménagement en Outre-mer, compétents pour mobiliser du foncier constructible en faveur de la réalisation de logements notamment sociaux. La mobilisation des Etablissements publics fonciers pour ce type d'intervention, permet de réduire le coût de remise en état du foncier, les coûts de démolition pouvant, au moins en partie, être pris en charge par l'établissement. Cette mesure a donc un impact économique qui facilite le renouvellement urbain.

3.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les Etablissements Publics Fonciers d'État au sens de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme agissent notamment pour le compte des collectivités territoriales dans le cadre de conventions. La mesure proposée aura donc un impact sur celles-ci pour leurs opérations de renouvellement urbain : l'intervention de ces Etablissements Publics Fonciers permettra d'alléger la charge financière éventuelle pour la collectivité.

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat ainsi qu'au Conseil national des villes.

4.2. MODALITÉS D'APPLICATION

La présente mesure entrera en vigueur dès la promulgation de la loi.

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

ARTICLE 8-II - EN COMMUNE CARENCÉE, LIMITER LA DÉLÉGATION DU DROIT DE PRÉEMPTION DU PRÉFET AUX SEM AU SEUL CAS DES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE AGRÉÉES MENTIONNÉES À L'ARTICLE L. 481-1 DU CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION

1. ÉTAT DES LIEUX

Le 2ème alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, prévoit que « pendant la durée d'application d'un arrêté préfectoral pris sur le fondement de l'article [...] L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, le droit de préemption est exercé par le représentant de l'Etat dans le département lorsque l'aliénation porte sur un des biens ou droits énumérés aux 1° à 4° de l'article L. 213-1 du présent code, affecté au logement ou destiné à être affecté à une opération ayant fait l'objet de la convention prévue à l'article L. 302-9-1 précité. Le représentant de l'Etat peut déléguer ce droit à […] une société d'économie mixte ».

S'agissant de cette délégation du droit de préemption urbain du préfet aux sociétés d'économie mixte, en commune carencée, le droit actuel permet donc une délégation du Préfet à tout type de société d'économie mixte, quel que soit son objet social. Il paraît opportun de réserver cette possibilité aux seules sociétés d'économie mixte ayant pour objet la réalisation et la gestion de logements locatifs sociaux.

Le représentant de l'État dans le département ne peut exercer le droit de préemption que lorsque l'aliénation porte sur un des biens ou droits énumérés aux 1° à 4° de l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme, affecté au logement ou destiné à être affecté à une opération ayant fait l'objet de la convention prévue à l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation.

En outre, ce droit est exercé en vue de permettre à une commune « carencée » d'atteindre le taux de logements locatifs sociaux exigible sur le territoire de certaines communes soumises à l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure envisagée ne s'applique que dans les communes « carencées » au titre du logement social. Dans ces communes, elle vise à limiter la délégation du droit de préemption aux SEM par le représentant de l'État dans le département aux seules SEM agréées mentionnées à l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation à savoir les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux agréées par le ministre chargé du logement en vue d'exercer une activité de construction et de gestion de logements sociaux.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

La mesure modifie le 2ème alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme.

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat ainsi qu'au Conseil national des villes.

4.2. APPLICATION DANS LE TEMPS

La présente mesure entrera en vigueur dès la promulgation de la loi.

4.3. APPLICATION DANS L'ESPACE

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

ARTICLE 8-III - MAINTENIR LE DROIT DE PRÉEMPTION DU PRÉFET DANS LES PARTIES ACTUELLEMENT URBANISÉES D'UNE COMMUNE CARENCÉE REVENUE AU RÈGLEMENT NATIONAL D'URBANISME, SUITE À LA CADUCITÉ DU PLAN D'OCCUPATION DES SOLS

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

L'article L. 174-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loin° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, a posé le principe selon lequel les POS non transformés en PLU (plan local d'urbanisme) au 31 décembre 2015 sont devenus caducs sans remise en vigueur du document antérieur et avec application du règlement national d'urbanisme (RNU) à compter du 1er janvier 2016.

L'article L. 174-3 du code de l'urbanisme prévoit que lorsqu'une procédure de révision du POS est engagée avant le 31 décembre 2015, elle peut être menée à terme en application des articles L. 123-1 et suivants, dans leur rédaction en vigueur au lendemain de la publication de la loi ALUR, à condition d'être achevée au plus tard trois ans après la publication de la cette loi, soit avant le 27 mars 2017. Les dispositions du POS restent alors en vigueur jusqu'à l'approbation du PLU. Si celle-ci n'intervient pas avant le 27 mars 2017, le POS devient caduc et le RNU s'applique.

Cependant, le droit de préemption urbain ne pouvant être institué que dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou d'un plan local d'urbanisme approuvé, le représentant de l'Etat dans le département ne peut plus exercer ce droit dans les communes où le POS est devenu caduc.

Dans ces communes « carencées », le préfet de département peut se substituer au titulaire du droit de préemption urbain pour exercer ce droit en application de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme.

Selon le bilan 2017 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, publié par le ministère de la cohésion des territoires, sur les 1 997 communes de plus de 3 500 habitants concernées par la loi SRU, seules 708 d'entre elles auraient respecté le taux légal de logement social applicable. En tout, ce sont 1 222 communes (dont 4 isolées) qui ne respecteraient pas la législation et doivent donc construire des logements sociaux pour rattraper leur retard, selon ce bilan. Sur ces 1 222 communes, 269 communes ont fait l'objet d'un constat de carence en logement social par le préfet.

Ainsi, parmi les communes faisant l'objet d'un constat de carence au titre du logement social, certaines ne sont plus couvertes par un POS à ce jour, en application des dispositions ci-dessus : le préfet est alors dans l'incapacité d'exercer le droit de préemption urbain. Cette situation, dans laquelle le dispositif prévu par la loi SRU ne peut pas être mis en œuvre, se présente essentiellement en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, où 27 communes revenues au règlement national d'urbanisme font l'objet d'un arrêté de carence en matière de logements sociaux.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure envisagée vise à favoriser, en recourant à un vecteur législatif, la production de logements sociaux dans les communes carencées (donc déficitaires en matière de logements sociaux) revenues au RNU, en permettant au représentant de l'Etat dans le département de continuer à exercer le droit de préemption prévu à l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, bien que leur POS soit devenu caduc en application des articles L. 174-1 et L. 174-3 du même code.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ANVISAGEÉS

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

Cette mesure se traduira par une réécriture de l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme.

3.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Cette mesure vise à permettre aux collectivités « carencées » d'atteindre le taux de 25% de logements sociaux par commune fixé par la loi.

3.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La mesure projetée doit permettre à l'État de continuer à réaliser des logements sociaux dans les communes « carencées » dépourvues de tout document d'urbanisme. Le préfet pourra exercer son droit de préemption à l'occasion des déclarations d'intention d'aliéner déposées ou adressées en mairie après la promulgation de la dite loi.

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat ainsi qu'au Conseil national des villes.

4.2. MODALITÉS D'APPLICATION

4.2.1 Application dans le temps

La présente mesure entrera en vigueur dès la promulgation de la loi.

4.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

ARTICLE 8-IV - ÉTENDRE AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX DU GRAND PARIS LA POSSIBILITÉ DE CRÉER DES ZONES D'AMÉNAGEMENT DIFFÉRÉ

1. ÉTAT DES LIEUX

La zone d'aménagement différé est un outil de préemption destiné à permettre la réalisation d'un projet d'aménagement dans un secteur soumis à une forte pression foncière, tel que la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat ou la lutte contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux.

Selon le 3ème alinéa de l'article L. 212-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de l'article 149 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, « des zones d'aménagement différé peuvent également être créées par délibération motivée de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant les compétences mentionnées au second alinéa de l'article L. 211-2, après avis des communes incluses dans le périmètre de la zone ».

Selon ces dispositions, la possibilité pour les établissements publics de coopération intercommunale de créer des zones d'aménagement différé est ainsi subordonnée à la condition qu'ils soient à fiscalité propre et qu'ils détiennent les compétences mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme, à savoir la double compétence en matière de plan local d'urbanisme et de droit de préemption urbain.

L'établissement public territorial, créé en application de l'article L. 5219-2 du code général des collectivités territoriales, est compétent en matière de PLU et titulaire de plein droit du DPU en application de ce même article L. 211-2 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de l'article 102 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. Toutefois, il ne s'agit pas d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, en l'état actuel du droit. Il ne peut donc pas créer de Zone d'Aménagement Différé, alors que les enjeux du Grand Paris nécessitent des politiques foncières volontaristes.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Dès lors que l'établissement public territorial a la double compétence PLU/DPU et que la loi du 27 janvier 2017 susmentionnée a utilisé la même rédaction pour permettre à cet établissement d'être titulaire de plein droit du DPU, il est donc proposé d'ajouter l'établissement public territorial créé en application de l'article L. 5219-2 du code général des collectivités territoriales à l'article L. 212-1 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire à la liste des établissements pouvant créer des zones d'aménagement différé, sous réserve des compétences de la métropole du Grand Paris en la matière.

La mesure envisagée entend donc modifier le 2ème alinéa de l'article L. 212-1 du code de l'urbanisme.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

La mesure proposée par le Gouvernement vise à ajouter l'établissement public territorial créé en application de l'article L. 5219-2 du code général des collectivités territoriales à l'article L. 212-1 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire à la liste des établissements pouvant créer des Zones d'Aménagement Différé, sous réserve des compétences de la métropole du Grand Paris en la matière.

Une précision est apportée valant pour les créations de ZAD à l'initiative des établissements publics territoriaux mais également à celle des EPCI à fiscalité propre. La disposition consiste à préciser, au

cas où le territoire de la ZAD est à cheval sur plusieurs départements, que l'arrêté de création est conjointement signé par les représentants de l'État dans les départements concernés.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article L 212-1 du code de l'urbanisme est complété.

4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La mesure projetée devrait faciliter l'intervention des établissements publics territoriaux en matière d'aménagement, en leur permettant de créer des zones d'aménagement différé.
Au regard des compétences des établissements publics territoriaux du Grand Paris en matière d'urbanisme et d'aménagement, il est opportun de leur permettre de créer des zones d'aménagement différé, ce qui sera de nature à faciliter l'anticipation foncière, particulièrement utile dans les secteurs tendus.

4.3. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La mesure envisagée contribue à contenir les prix du foncier sur le territoire de la métropole du Grand Paris, permettant ainsi la réalisation de projets urbains qui sans cela risqueraient de se délocaliser vers des zones où le foncier est moins cher (étalement urbain).

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La présente mesure entrera en vigueur dès la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

Cette mesure s'applique sur le territoire de la métropole du Grand Paris.

ARTICLE 8 -V - ÉTENDRE LA SUBDÉLÉGATION DE L'EXERCICE DU DROIT DE PRIORITÉ POUR L'ACQUISITION DE BIENS EN DÉCOTE

1. ÉTAT DES LIEUX

Aux termes du 2ème alinéa de l'article L. 240-1 du code de l'urbanisme, « La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale peut déléguer son droit de priorité dans les cas et conditions prévus aux articles L. 211-2 et L. 213-3. ».

Par ailleurs, selon le dernier alinéa de l'article L. 211-2, « Le titulaire du droit de préemption urbain peut déléguer son droit à la société mentionnée au deuxième alinéa du I de l'article 141 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, à une société d'économie mixte agréée mentionnée à l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation, à l'un des organismes d'habitations à loyer modéré prévus à l'article L. 411-2 du même code ou à l'un des organismes agréés mentionnés à l'article L. 365-2 dudit code lorsque l'aliénation porte sur un des biens ou des droits affectés au logement. Leur organe délibérant peut déléguer l'exercice de ce droit, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat ».

Il résulte de ces dispositions que l'exercice du droit de priorité peut être subdélégué, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, par l'organe délibérant des organismes mentionnés dans cet alinéa pour réaliser, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 du même code.

Pour l'acquisition de biens en décote conformément au code général de la propriété des personnes publiques, si la délégation de l'exercice du droit de priorité pour ces mêmes organismes est prévu, la subdélégation n'est en revanche pas prévue.

En effet, le troisième alinéa de l'article L. 240-1 du code de l'urbanisme se contente de prévoir que « pour l'acquisition d'un terrain pouvant faire l'objet d'une cession dans les conditions prévues aux articles L. 3211-7 et L. 3211-13-1 du code général de la propriété des personnes publiques, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale peut également déléguer son droit de priorité à un établissement public mentionné à la section 1 du chapitre Ier et au chapitre IV du titre II du livre III du code de l'urbanisme, à un organisme agréé mentionné à l'article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation, à un organisme mentionné à l'article L. 411-2 du même code et à une société d'économie mixte mentionnée à l'article L. 481-1 dudit code ».

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Afin de faciliter la production de logements notamment sociaux, la mesure vise à étendre la subdélégation du droit de priorité à l'acquisition de bien en décote.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

Modifier l'article L. 240-1 du code de l'urbanisme doit permettre aux organes délibérants des organismes et sociétés compétentes en matière de logements sociaux de subdéléguer l'exercice de ce droit, sécurisant ainsi l'exercice du droit de priorité pour l'acquisition de biens en décote. Elle se traduira par une modification de l'article L. 240-1 du code de l'urbanisme.

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat ainsi qu'au Conseil national des villes.

4.2. MODALITÉS D'APPLICATION

4.2.1 Application dans le temps

La présente mesure entrera en vigueur dès la promulgation de la loi.

4.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

4.2.3 Texte d'application

Il est prévu de prendre un décret en Conseil d'Etat pour mettre en œuvre la présente disposition.

ARTICLE 8-VI - PERMETTRE AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS D'ETAT D'AGIR DANS LE CADRE DES EMPLACEMENTS RÉSERVÉS ET DE GÉRER LES PROCÉDURES DE DÉLAISSEMENT

1. ÉTAT DES LIEUX

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a rapproché substantiellement le texte des établissements publics fonciers locaux de celui des établissements publics fonciers d'Etat issu de l'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011.

L' article 146 de la loi du 24 mars 2014 a également ajouté une disposition , à l'article L, 324-1 du code de l'urbanisme, précisant que, dans le cadre des emplacements réservés, « ils peuvent agir dans le cadre des emplacements réservés prévus à l'article L. 151-41. Ils gèrent les procédures de délaissement prévues aux articles L.230-1 à L.230-6 à la demande de leurs collectivités ».

Ce faisant, la loi du 24 mars 2014 susmentionnée n'a pas donné un droit aux établissements publics fonciers locaux. Elle les a soumis à l'obligation de prendre en charge le droit de délaissement exercé par le propriétaire d'un bien situé en emplacement réservé au plan local d'urbanisme.

Il n'existe rien de tel pour les établissements publics fonciers d'État. L'article L.230-3 du code de l'urbanisme dispose dans son dernier alinéa que « L'acquisition d'un terrain situé en emplacement réservé peut, avec l'accord de la personne publique au bénéfice de laquelle la réserve est inscrite au plan, être réalisée par une autre personne publique ou le titulaire d'une concession d'aménagement, la destination de l'emplacement réservé restant inchangée. ».

Les établissements publics fonciers d'Etat sont donc pleinement habilités par cet article à gérer les biens faisant l'objet d'un exercice du droit de délaissement. Toutefois, « l'accord de la personne publique » semble devoir faire l'objet d'une clause dans les conventions d'action foncière conclues par les Etablissements Publics Fonciers avec les collectivités au profit desquelles sont institués les emplacements réservés.

Il convient donc de donner aux établissements publics fonciers d'État la possibilité d'agir dans le cadre des emplacements réservés prévus à l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme, d'autant que cet article prévoit que le règlement des plans locaux d'urbanisme peut délimiter des terrains sur lesquels sont institués, notamment, dans les zones urbaines et à urbaniser, des emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure envisagée vise à étendre la disposition actuellement prévue pour les seuls Etablissements Publics Fonciers locaux, aux Etablissements Publics Fonciers d'État afin de poursuivre l'harmonisation des compétences et modalités d'intervention entre ces deux catégories d'établissements.

Pour ce faire, la mesure envisagée conduira à modifier la rédaction de l'article L. 321-4 du code de l'urbanisme.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

La mesure envisagée conduira à modifier la rédaction de l'article L. 321-4 du code de l'urbanisme.

Elle contribue à harmoniser les outils mobilisables par les établissements publics fonciers d'État et les établissements Publics Fonciers locaux, en permettant aux établissements publics fonciers de l'État d'agir dans le cadre des emplacements réservés prévus à l'article L. 151-41 et de gérer les procédures de délaissement prévues aux articles L.230-1 à L.230-6 à la demande de leurs collectivités.

3.2. IMPACTS MACROÉCONOMIQUES

La mesure envisagée est favorable à la production d'une offre de logements notamment sociale.

Elle facilitera la mise en œuvre de programmes de logement portés par des collectivités, en mobilisant les établissements publics fonciers d'État.

3.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La présente mesure ambitionne de faciliter la mise en œuvre de programmes de logement portés par des collectivités, dans les emplacements réservés, en mobilisant les établissements publics fonciers d'État.

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat.

4.2. MODALITÉS D'APPLICATION

4.2.1 Application dans le temps

La présente mesure entrera en vigueur dès la promulgation de la loi.

4.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

CHAPITRE III - FAVORISER LA TRANSFORMATION DE BUREAUX EN LOGEMENTS

ARTICLE 9 – ACCORDER DES BONUS DE CONSTRUCTION POUR FACILITER LA TRANSFORMATION DE BUREAUX EN LOGEMENTS EN ZONE TENDUE

1. ÉTAT DES LIEUX

La réversibilité des immeubles constitue un gage de durabilité des villes. Or, les opérations de transformation de bureaux en logements sont coûteuses car elles nécessitent de lourds investissements. En outre, les opérations de construction de bureaux sont souvent bien plus rentables que le logement, même lorsque les bureaux restent vacants18.

Dans les zones tendues, le parc de bureaux obsolètes et vacants constitue un gisement pour répondre à des besoins d'urgence et pour créer une nouvelle offre de logements en transformant les bâtiments.

Une projection de l'observatoire régional de l'immobilier d'entreprise d'Ile-de-France, réalisée en 2014, estime qu'entre 140 000 et 240 000 m2 utiles de bureaux pourraient chaque année être définitivement inadaptés à la demande à horizon 2030 en Île-de-France.

Le stock de bureaux vacants en Ile-de-France est évalué à près de 3,5 millions de m² en2017[19].

Une étude de 2014 [DIZIAIN] estime qu'en Île-de-France, sur la période 2009-2013, « les logements ont repris aux bureaux une centaine d'immeubles et 350 000 m² de planchers ».

L'ORIE estime que, sur la période 1990-2010, près de 55 000 m² /an de bureaux ont été autorisés à la transformation dans Paris, dont 33 000 m²/an en logements. Le changement de destination des bureaux ne semble agir que sur un segment étroit du parc francilien. En outre, en 2013, en Ile-de-France, 700 000 m² de bureaux vacants l'étaient depuis plus de 4 ans.

Comme le révèle le site officiel de la ville de Paris, une étude de l'Atelier parisien d'urbanisme (Apur) avait déjà révélé, en 2013, que sur les 18 millions de mètres carrés de bureaux parisiens (16,7 millions si l'on ne considère que les 3 500 parcelles de plus de 1 000 m²), 840 000 m² sont potentiellement transformables en logements.

Par la signature d'une charte le 28 mars 2018, les principaux professionnels de l'immobilier se sont engagés à se mobiliser "pour intégrer systématiquement la transformation de bureaux en logements dans leur stratégie respective de gestion patrimoniale pour relever le défi de transformer 500 000 mètres carrés de bureaux vides en logements d'ici 2022 en Île-de-France".

---

[18] http://www.lexpress.fr/actualite/immobilier/immobilier-pour-les-investisseurs-les-bureaux-sont-plus-rentables-que-les-logements_1308193.html

Surfaces de bureaux transformées en logements rapportées au parc de bureaux existant, en m², par arrondissement à Paris

	Surface totale du parc de bureaux existant (en m²) ORIE 2009	Surfaces de bureaux autorisées à être transformées en logements entre 2001 et 2012	% du parc de bureaux autorisé à être transformé en logement
1er	791 472	20 196	2,6
2e	974 005	21 931	2,3
3e	256 518	22 876	8,9
4e	254 727	10 360	4,1
5e	148 096	4 474	3,0
6e	308 902	10 652	3,4
7e	777 452	19 460	2,5
8e	3 030 575	56 451	1,9
9e	1 621 658	39 023	2,4
10e	704 015	28 861	4,1
11e	395 262	14 161	3,6
12e	1 009 495	20 956	2,1
13e	886 415	27 289	3,1
14e	432 881	9 746	2,3
15e	1 445 642	15 591	1,1
16e	1 127 560	15 729	1,4
17e	957 428	23 272	2,4
18e	346 948	10 974	3,2
19e	550 910	9 174	1,7
20e	245 389	12 152	5,0
Paris	**16 265 350**	**393 328**	**2,4**

Sources : DU, Gerco, SDPCR dossiers autorisés

D'ores et déjà, pour contribuer à l'attractivité des opérations de transformation de ces bureaux en logements, l'ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement a prévu que, dans les zones tendues, l'autorité compétente en matière de délivrance d'autorisations du droit des sols (bien souvent le maire) peut déroger aux règles du plan local d'urbanisme afin d'autoriser la transformation d'une construction en logements dans le gabarit du bâtiment existant. Cette ordonnance s'applique à toute transformation aboutissant à la création de logements, que le bâtiment initial soit un bureau, un commerce, un entrepôt ou une industrie.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi par la présente mesure est de rendre plus attractive la transformation de bureaux en logements :

- en accordant à ces opérations des droits à construire supplémentaires par rapport aux bâtiments existants ;
- en permettant aux opérations de transformation de constructions, notamment de bureaux, en logements de déroger aux servitudes de mixité sociale prévues par les plans locaux d'urbanisme.

Pour ce faire, il est nécessaire de modifier la partie législative du code de l'urbanisme.

3. DISPOSITIF RETENU

La première mesure vise à accorder un bonus de 10% supplémentaires par rapport au gabarit de la construction existante en cas de transformation de celle-ci en logements, par toute technique constructive (reconstruction, rénovation ou réhabilitation). Elle consiste à modifier le champ de la dérogation actuellement accordée par l'autorité compétente en matière d'autorisation du droit des sols au titre du 3° de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme.

La deuxième mesure consiste à permettre de déroger, en tout ou partie, aux servitudes de mixité sociale prévues par le plan local d'urbanisme au titre de l'article L. 151-15 du code de l'urbanisme qui peuvent contraindre les opérateurs à réaliser une part de logements locatifs sociaux susceptible de rendre difficile l'équilibre financier d'une opération de transformation de bureaux en logements.

4. ANALYSES DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La présente disposition conduira à une modification de la rédaction de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme.

4.2. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

Pour les acteurs de la construction, ces mesures permettront une meilleure rentabilité des opérations de transformation de bureaux en logements, voire la réalisation d'opérations qui n'auraient pu voir le jour en l'état actuel du droit.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'impact des mesures sera faible car elles seront mises en œuvre par les collectivités territoriales dotées d'un plan local d'urbanisme, notamment dans le cadre d'une dérogation dont le champ est connu depuis 2013.

Pour ces collectivités, le développement des opérations de transformation de bureaux en logements n'aura aucun impact économique direct mais pourrait avoir, en permettant la densification du nombre de logements, un impact en termes de soutenabilité de l'offre de services (écoles, commerce...), de saturation des réseaux de transports, des canalisations et autres réseaux. Toutefois, ces éléments devraient être contenus au regard du taux d'autorisation de transformations de bureaux en logements délivrés ces dernières années (cf tableau ci-dessus).

En outre, en permettant de déroger aux servitudes de mixité sociale, l'autorité compétente en matière d'autorisation du droit des sols devra tenir compte des objectifs globaux de production de logements locatifs sociaux, les autres opérations et programmes de logements

devant alors compenser « le manque à gagner ». Il est toutefois précisé que les dérogations aux servitudes de mixité sociale pourront ne pas être totales. Le dispositif proposé renvoie donc à la responsabilité locale de l'autorité en charge de l'urbanisme dans la programmation de son objectif de construction de logements sociaux.

4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les mesures envisagées par la présente disposition permettront de produire davantage de logements en zone dense et tendue en incitant à la transformation de bureaux en logements. Celle-ci dépendant de nombreux facteurs et comportements micro-économiques, il n'est pas possible de fournir une estimation chiffrée du nombre de logements qui seront ainsi produits. Toutefois, l'augmentation de l'offre en secteur tendu aura assurément un impact progressivement sur le prix du mètre carré de logement, notamment en zone tendue.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été soumise pour avis, au Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018, au Conseil national de l'habitat et au Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

Les dispositions entreront en vigueur dès la promulgation de la loi et s'appliqueront sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

ARTICLE 10 - CRÉER UNE CATÉGORIE D'IMMEUBLE DE MOYENNE HAUTEUR

1. ÉTAT DES LIEUX

S'agissant des mesures de sécurité incendie dans les immeubles, le droit français traite distinctement les immeubles de bureau et les immeubles d'habitation. La principale hétérogénéité correspond à la limite de passage en immeuble de grande hauteur, qui est de 50 mètres pour l'habitation et de 28 mètres pour les autres bâtiments.

Les limites en hauteur imposées lors de la rédaction des textes dans les années 70/80 étaient justifiées par le retour d'expérience des services de secours sur des sinistres de bâtiments anciens ou mal conçus et la volonté de toujours permettre l'engagement des services des secours par l'extérieur. La longueur des échelles automotrices couramment employées alors a limité à 28 mètres la hauteur du plancher bas du dernier niveau afin de permettre l'accès des secours (bâtiments de bureau et établissements recevant du public).

Aujourd'hui le matériel des pompiers n'a pas évolué, mais l'accession des pompiers par l'extérieur n'est pas le principal moyen de secours. L'intervention des secours par l'intérieur du bâtiment est désormais bien plus aisée, et des dispositions spécifiques peuvent la faciliter (augmenter le nombre de circulations verticales par exemple). L'intervention des secours pour les opérations classiques d'extinction par les communications verticales « internes » à l'immeuble est aujourd'hui toujours privilégiée et le sera de plus en plus du fait de la raréfaction des moyens aériens (échelles), extrêmement coûteux pour les services de secours.

Le marché actuel demande plus de flexibilité dans les usages et les changements de destination sont très coûteux, du fait des différences entre les réglementations incendie bureaux et habitations notamment. Cette nouvelle classe d'« immeuble de moyenne hauteur » serait un compromis, un nouvel objet mieux adapté.

L'objectif de la mesure est donc de faciliter la réversibilité de bureaux en logement par un rapprochement des exigences normatives s'appliquant aux immeubles entre 28 et 50 mètres.

5.1. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les objectifs poursuivis par la présente disposition sont les suivants:

- **Simplifier la réglementation : u**ne réglementation unique pour une même tranche de hauteur de bâtiment (28m – 50m). La réglementation sera écrite en obligation de résultat autant que possible[20].

---

[20] Soit, par le suivi de solutions de références c'est-à-dire des objectifs de moyens déterminés à l'avance par le pouvoir réglementaire. Le fait de suivre ces objectifs de moyens vaudra alors présomption d'atteinte des résultats fixés par la loi ; - soit en mettant en œuvre d'autres moyens qui permettent d'atteindre le même résultat ou des résultats équivalents. La charge de la preuve reposant alors sur le MO.

- **Réduire les coûts de la construction et d'exploitation pour les immeubles de bureaux entre 28 m et 50 m pour faciliter la construction et la densification des centres urbains :** besoin des promoteurs immobiliers à simplifier la construction des immeubles de bureau entre 28 m et 50 m (se rapprocher de la réglementation existante jusqu'à 28 m et relevant du code du travail). Selon la réglementation proposée pour les immeubles de moyenne hauteur, un gain pouvant aller jusqu'à 1000 € au m² est prévisible. Le service de sécurité incendie n'est pas obligatoire dans l'immeuble de moyenne hauteur sur les parties non ERP (ou l'exploitant assure la surveillance su système de sécurité incendie sur les heures d'ouverture).

- **Améliorer la sécurité incendie pour les immeubles d'habitation entre 28 m et 50 m (4ème famille) :** notamment concernant la propagation d'incendie par les façades, les immeubles d'habitation ont une réglementation trop permissive. Les faiblesses de la réglementation pour cette tranche de hauteur en habitation ont été pointées dans le rapport qui a suivi l'incendie de la tour Grenfell à Londres.

- **Simplifier les futurs changements d'usages (même réglementation) et/ou la mixité d'usage au sein d'un même bâtiment :** la réglementation IMH, unique pour différents usages, simplifiera la tâche aux constructeurs, bureaux d'étude, et pompiers lors des interventions. Une réflexion concernant la modularité de l'immeuble devra être engagée à la conception afin de faciliter une éventuelle reconversion ultérieure de tout ou partie de l'immeuble.

- **Rendre plus lisible les stratégies de réponses face à un incendie :** Opter pour une stratégie adaptée à l'immeuble et à la situation. Se montrer flexible, en laissant des aires d'attente sécurisée disponibles pour les plateaux de bureaux, ou prescrire le cloisonnement dans les appartements lorsque c'est possible. Les ERP doivent pouvoir être évacués de façon générale. Un dispositif de communication à tous les niveaux ou tous les deux niveaux permet de renseigner un éventuel danger (nature et localisation) et de la conduite à tenir la plus adaptée en cas de sinistre.

5.2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Une nouvelle accroche législative dans le code de la construction et de l'habitation permettant d'introduire la notion d'immeuble de moyenne hauteur est indispensable. Les immeubles de grandes hauteurs ont pu être définis selon des hauteurs différentes en fonction de l'usage principal retenu de l'immeuble, mais dès lors que l'on crée une catégorie non basée sur l'usage du bâtiment, il convient d'avoir une accroche législative à part entière, ce que ne permettent pas les actuels L122-1 et L 122-2 du Code de la construction et de l'habitation.

Dans un second temps, il faudra lancer une grande campagne de concertation à la mesure des enjeux et des difficultés à venir. Une fois l'étude de faisabilité réalisée et aboutie, les décrets d'application devront suivre, ainsi que les arrêtés d'application.

Il faudra dans le même temps adapter d'autres articles réglementaires :

- Suppression pour les constructions neuves de la classe GW1 définie au R.*122-5 du code de la construction et de l'habitation ;
- Suppression de la quatrième famille d'habitation ;
- Adaptation/suppression de la classe GHZ ;

- Adaptation du code ERP, en indiquant le passage en IMH à 28 mètres et non en IGH.

1. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

La présente disposition conduira à une modification du titre II du code de la construction et de l'habitation en complétant les articles L. 122-1 et L. 122-2 et en les fusionnant sous un seul article L. 122-1.

Il est attendu de la présente disposition puis des évolutions réglementaires associées des gains non pas tant dans la phase de construction mais dans les phases de réhabilitation et de changement d'usage, ce qui devrait réduire au global les coûts de l'immobilier, notamment pour les logements sociaux.

Le renouvellement urbain sera plus aisé pour les futures constructions de ce type.

L'immobilier de bureau bénéficiera de cette évolution qui, en rendant les bâtiments plus polyvalents, encouragera le développement d'immeubles de bureau de plus de 28 mètres de haut. Des centres d'affaires plus denses pourront ainsi voir le jour.

2. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

2.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été soumise à l'avis du conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018, du conseil national de l'habitat et du conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique.

4.2. MODALITÉS D'APPLICATION

Les dispositions entreront en vigueur dès la promulgation de la loi.

La mesure s'appliquera sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

ARTICLE 11 - RÉQUISITION DE LOCAUX À DES FINS D'HÉBERGEMENT D'URGENCE

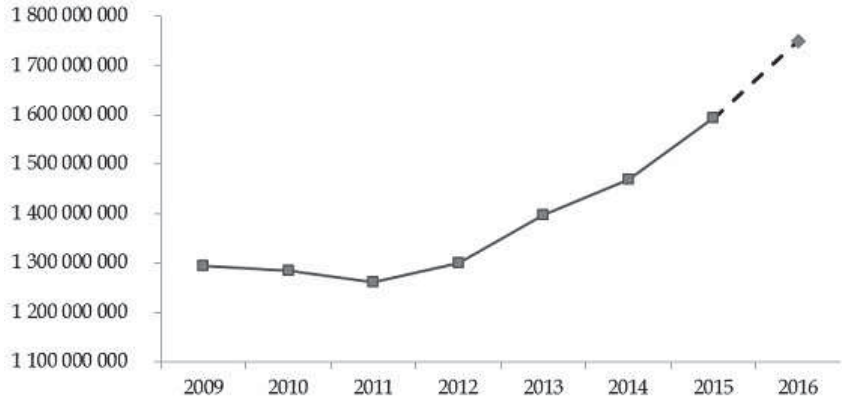
1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 Dans son rapport d'information n° 193 enregistré à la Présidence du Sénat le 7 décembre 2016, fait au nom de la commission des finances sur les dispositifs d'hébergement d'urgence, M. le sénateur Philippe Dallier souligne que « malgré le développement de l'offre de places disponibles, le secteur de l'hébergement d'urgence semble au bord de l'asphyxie, avec une demande sans cesse en progression, sous l'effet à la fois de la crise économique et de la hausse des demandeurs d'asile ».

Selon ce rapport, les dépenses consacrées à l'hébergement d'urgence ont doublé en cinq ans. Les crédits exécutés au sein du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » ont augmenté de 26 % entre 2011 et 2015 :

Évolution de la dépense enregistrée sur le programme 177

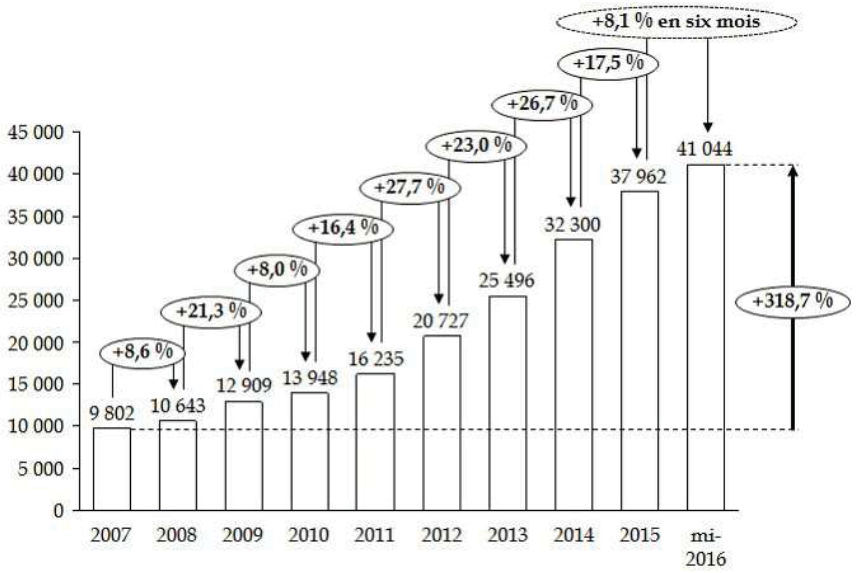
(en euros)



Source : commission des finances du Sénat

Le rapport indique, par ailleurs, que l'urgence des situations conduit à trouver des solutions d'hébergement parfois coûteuses. Ainsi, le recours aux nuitées d'hôtels constitue une grande part de l'augmentation des capacités du parc de l'hébergement d'urgence. En juin 2016, elles représentent 41 000 places.

Évolution du nombre de nuitées hôtelières financées par l'État au titre de l'hébergement d'urgence de droit commun



Source : commission des finances d'après les données des rapports annuels de performances et les réponses au questionnaire budgétaire

Or, le tarif moyen en Île-de-France des nuitées d'hôtels s'établit à 17 euros (23 euros à Paris) et peut atteindre 40 euros, voire 70 euros pour certaines places obtenues en extrême urgence.

Le rapport ajoute enfin que « les associations interrogées estiment qu'elles pourraient parvenir à des solutions plus satisfaisantes, tant d'un point de vue financier que qualitatif, si elles n'étaient pas si pressées ». Ce constat est d'autant plus pertinent qu'en Île-de-France, le parc de bureaux représente 55 millions de m² dont 3,5 millions de m² vacants fin juin, soit un taux de vacance de 6,7%. La résorption de l'offre s'observe surtout sur les surfaces de première main qui ne représentent plus que 15% de l'offre totale -soit environ 522 000 m² - un niveau particulièrement faible. Paris est actuellement en pénurie d'offre avec un taux de vacance qui se rapproche des 3% en moyenne, alors que l'on observe des taux autour de 2% à Paris 5/6/7 et Paris 12/13. La plupart des marchés de première périphérie ont vu leur stock se résorber en moyenne de 5% d'un trimestre à l'autre. Le Croissant Ouest concentre toujours l'essentiel des surfaces à commercialiser (900 000 m²). Enfin, à La Défense, le taux de vacance diminue de nouveau au 2ème trimestre 2017 et se rapproche du seuil des 8,5 %21. Sur ces 3,5 millions de m² vacants, 1,4 % sont réellement obsolètes (vacants depuis plus de 4 ans). On estime qu'entre 140 000 et 240 000 m² de bureaux par an pourraient être mobilisés pour du logement ou de l'hébergement. Entre 2011 et 2013, 77 000m2 par an ont été transformés soit 400 à 500 logements22.

Or, la procédure de réquisition actuelle n'est pas adaptée à l'hébergement.

La procédure de réquisition avec attributaire, prévue aux articles L.642-1 à L.642-17 du code de la construction, introduite par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la

[21]Étude de marché 1er semestre 2017 Jones Lang LaSalle Incorporated
[22] ORIE, EPP mobilisation des logements et des bureaux vacants (janvier 2016)

lutte contre les exclusions modifiée par la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 pourrait être adaptée afin de créer des places d'hébergement d'urgence permet au préfet, après avis du maire, de réquisitionner des locaux vacants depuis plus de douze mois pour les donner en jouissance à un attributaire, à charge pour lui de les donner à bail à des personnes justifiant de ressources modestes, inférieures à un plafond fixé par décret. Elle s'applique « *dans les communes où existe un important déséquilibre entre l'offre et la demande de logement au détriment des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées* ».

Les locaux doivent appartenir à une personne morale titulaire d'un droit réel lui conférant l'usage des locaux ou propriétaire (à l'exception des SCI familiales). Le droit réel qui confère l'usage peut être issu de la propriété elle-même, de l'usufruit, d'un droit d'usage et d'habitation, d'un bail emphytéotique, d'un bail à construction ou d'un bail à réhabilitation[23]. Les locaux doivent être vacants depuis plus de douze mois.

Le propriétaire bénéficie d'un délai de deux mois à compter de la notification de l'intention de réquisitionner pour faire connaître son accord, son désaccord, son intention de mettre fin à la vacance dans les trois mois ou son intention de procéder à des travaux dans un délai maximal de 24 mois (art. L.642-10 du code de la construction et de l'habitation).

La durée de la réquisition est de 1 an à 6 ans et peut être portée à douze ans en fonction de l'amortissement des travaux de mise aux normes d'habitabilité (art. L.642-1 code de la construction et de l'habitation).

L'attributaire versera au titulaire des locaux une indemnité déterminée en fonction du loyer au mètre carré de surface habitable, après déduction de l'amortissement des travaux et des frais de gestion.

Les locaux ainsi mis aux normes d'habitabilité font l'objet d'un contrat de location à des personnes sous conditions de ressources et désignées par le préfet en raison de leurs mauvaises conditions de logement.

Les occupants bénéficient d'une offre de relogement proposé par l'Etat trois mois avant le terme de la réquisition. Au terme de la réquisition, les locaux sont restitués vides de leurs occupants.

Ce dispositif permet le logement de personnes sous conditions de ressources et en raison de leurs mauvaises conditions de logement, en revanche, il ne permet pas de créer une offre d'hébergement supplémentaire.

Cette inadaptation de ce dispositif incite les services de l'État à avoir recours aux mesures de police générale d'urgence prévues par le code général des collectivités territoriales[24] pour y remédier.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Le dispositif envisagé participe à l'action du Gouvernement en faveur du droit au logement. Par son extension à l'hébergement, cette mesure tend à favoriser l'accès des personnes les plus fragiles à un logement. Le dispositif de réquisition avec attributaire est un dispositif législatif, aussi pour l'étendre à l'hébergement, il convient de modifier les dispositions législatives du code de la construction et de l'habitation.

23 Saisine conseil constitutionnel du 9 juillet 1998, JO du 31 juillet 1998, p. 11721

24 Article 2215-1 du CGCT : pouvoir de police générale du préfet permettant la réquisition de locaux en cas d'urgence.

3. DISPOSITIF RETENU

Le dispositif de réquisition avec attributaire existant déjà dans le code de la construction et de l'habitation, il est apparu opportun d'adapter ce dispositif afin de l'étendre à l'hébergement d'urgence.

Les modalités applicables à la réquisition de locaux pour faire du logement sont adaptées à l'hébergement d'urgence. Ainsi la durée de réquisition prévue est plus courte, elle est de deux ans au lieu de 6 ans en matière de logement et peut être portée à quatre ans si les travaux de mise en conformité avec les normes requises l'exigent.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les modifications apportées par la présente disposition portent sur le dispositif de réquisition avec attributaire prévu par les articles L. 642-1, L. 642-3 à L. 642-5, L. 642-15 et L. 642-23 du code de la construction et de l'habitation.

4.2. IMPACTS MACROÉCONOMIQUES

Le dispositif envisagé est de nature à restreindre l'activité des bailleurs institutionnels tant de locaux à usage d'habitation que de locaux commerciaux, dès lors qu'il autorise le préfet à réquisitionner ces locaux pour un usage supplémentaire : places d'hébergement d'urgence.

Néanmoins, ce dispositif est proportionné dans la mesure où il ne s'applique qu'aux territoires tendus et laisse au propriétaire la possibilité de faire un autre usage de ses locaux après mise en demeure du préfet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

L'extension du dispositif de réquisition à l'hébergement aura pour effet d'en accroître l'offre et améliorera donc les conditions d'accès au logement des plus précaires.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATION MENÉE

La mesure a été soumise pour avis au Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018, au Conseil national de l'habitat et au Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

Les dispositions entreront en vigueur dès la promulgation de la loi.
La mesure s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

CHAPITRE IV - SIMPLIFIER ET AMÉLIORER LES PROCÉDURES D'URBANISME

ARTICLE 12 - ENCADRER DANS LE TEMPS LA REMISE EN VIGUEUR DES PLANS D'OCCUPATION DES SOLS EN CAS D'ANNULATION OU DE DÉCLARATION D'ILLÉGALITÉ D'UN PLAN LOCAL D'URBANISME OU D'UNE CARTE COMMUNALE

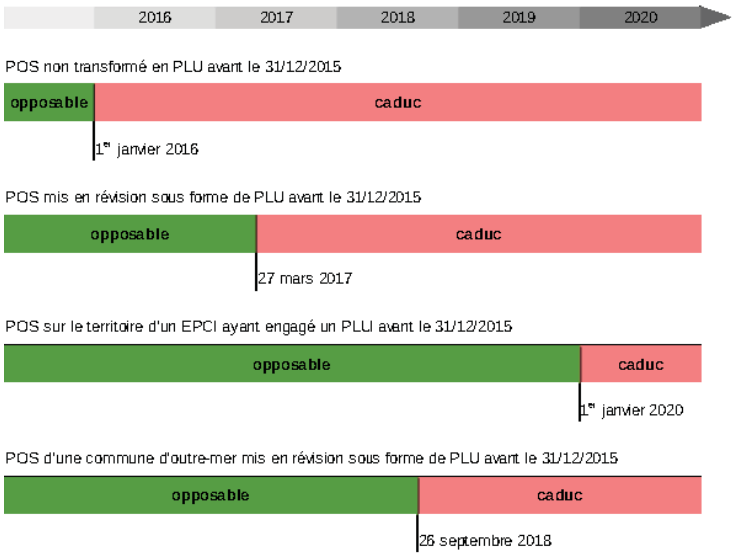
1. ÉTAT DES LIEUX

L'article L. 174-6 du code de l'urbanisme, issu de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt prévoit de remettre en vigueur des plans d'occupation des sols (POS), sans limite dans le temps, lorsqu'un plan local d'urbanisme (PLU) a été annulé ou déclaré illégal.

Cet article institue une exception au principe de caducité des POS fixé par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové selon lequel, d'une part, les POS non transformés en PLU avant le 31 décembre 2015 sont caducs au 1er janvier 2016, d'autre part, les POS dont la révision a été prescrite avant le 1er janvier 2016 mais qui n'ont pas été mis en forme de PLU au 26 mars 2017, sont également caducs.

Ne sont pas concernées par l'échéance du 26 mars 2017 les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ayant prescrit l'élaboration d'un PLU intercommunal avant le 1er janvier 2016, ainsi que les communes d'outre-mer.

Le schéma ci-dessous récapitule les différentes échéances applicables en fonction des situations :



Les POS remis en vigueur en application de l'article L. 174-6 du code de l'urbanisme peuvent en outre évoluer puisque l'article L. 174-4 de ce code autorise leur modification mais surtout

leur mise en compatibilité dans le cadre de déclarations de projet, de déclarations d'utilité publique ou encore de procédures intégrées.

L'article L. 174-6 a donc pour effet de faire survivre les POS alors même que ces documents d'urbanisme sont appelés à disparaître depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Ces documents font ainsi obstacle à la mise en œuvre de politiques nationales d'aménagement durable du territoire. En effet, les POS n'ont pas, contrairement aux PLU, l'obligation formelle de mettre en œuvre les politiques initiées par la loi du 13 décembre 2000 susmentionnée et complétées par les lois Grenelle II et ALUR, qui imposent aux PLU d'intégrer davantage les enjeux environnementaux, en particulier la préservation des continuités écologiques, la prise en compte du changement climatique ainsi que la lutte contre l'étalement urbain.

Par ailleurs, bien que cette pratique soit marginale, il a été constaté que certaines collectivités territoriales adopteraient à dessein des PLU illégaux afin de bénéficier d'une remise en vigueur de leur POS.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Seule une modification de la partie législative du code de l'urbanisme permet de remédier aux effets négatifs et contre-productifs décrits ci-avant, la remise en vigueur des POS ayant pour conséquence la réactivation de règles devenues illégales voire inconventionnelles (absence d'évaluation environnementale en méconnaissance des exigences issues de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement).

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Près de 17 ans après la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, l'objet de la mesure est dont d'acter définitivement la disparition des POS qui ont bénéficié d'une succession de dispositions transitoires ou dérogatoires, favorisant le prolongement de leur durée de vie.

Cette mesure contribuera à la lutte contre la consommation excessive d'espaces agricoles et naturels favorisée par les POS.

Il s'agit aussi d'inciter les communes et établissements publics de coopération intercommunale à élaborer des documents d'urbanisme conformes aux objectifs d'aménagement et de développement durables.

Enfin, même si les maires sont tenus d'écarter les dispositions illégales d'un POS lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme, il existe un réel risque que ces POS remis en vigueur dans l'ordonnancement juridique conduisent à autoriser certaines occupations du sol prohibées par la réglementation actuelle ou contraires aux objectifs et orientations des politiques publiques. Il est d'ailleurs délicat pour les services instructeurs de distinguer précisément les dispositions légales pouvant être appliquées de celles, illégales, devant être écartées. Il s'agit donc également de remédier à une insécurité juridique.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

La première option envisagée a consisté en une abrogation de l'article L. 174-6 du code de l'urbanisme, avec pour effet, en cas d'annulation ou de déclaration d'illégalité d'un PLU précédé par un POS, de faire application du règlement national d'urbanisme (RNU) sur le territoire concerné jusqu'à l'approbation d'un PLU purgé des vices qui ont conduit à son annulation ou sa déclaration d'illégalité.

Toutefois, cette option a été écartée au profit d'une option instituant une période transitoire entre l'annulation du PLU et le retour au RNU.

3.2. OPTION RETENUE

Il est proposé de modifier l'article L.174-6 du code de l'urbanisme en prévoyant la remise en vigueur transitoire du POS, durant une période d'un an au cours de laquelle le POS ne pourra faire l'objet d'aucune procédure d'évolution.

À défaut d'un PLU ou d'une carte communale exécutoire dans ce délai d'un an, le POS sera caduc et il sera fait application du RNU sur les territoires concernés.

Cette solution laisse le temps à la commune d'approuver un nouveau PLU corrigeant les illégalités pointées par le juge.

La perspective du retour au RNU aura un effet incitatif sur la commune ou l'EPCI compétent pour approuver dans le délai d'un an un PLU ou une carte communale purgé des vices ayant fondé son annulation ou sa déclaration d'illégalité.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La présente mesure conduit à modifier l'article L. 174-6 du code de l'urbanisme

Elle s'insère dans un corpus législatif et réglementaire permettant au juge de limiter les annulations des documents d'urbanisme, notamment la limitation dans le temps de l'exception d'illégalité pour vices de forme ou de procédure (art. L. 600-1), la possibilité pour le juge de surseoir à statuer jusqu'à la régularisation de l'illégalité (art. L. 600-9) ou encore le recours à l'annulation partielle.

Dès lors, le retour au POS ne devrait concerner que les PLU dont la procédure a été entachée d'illégalités majeures. Il concernera également les dispositions du règlement, notamment le zonage, manifestement illégales, à la condition que les dispositions du POS remises en vigueur ne soient pas elles-mêmes illégales conformément à l'avis du Conseil d'État du 9 mai 2005, dit Marangio[25].

En outre, cette mesure n'aura de conséquences que pour les communes dont le PLU serait annulé ou déclaré illégal mais qui disposaient auparavant d'un POS non devenu caduc. En effet, dans les communes qui étaient couvertes par un POS et qui ont approuvé un PLU après la date de caducité des POS, soit après le 27 mars 2017 - qui ont donc été transitoirement régies par les dispositions du RNU - l'annulation du PLU aura pour effet le retour au RNU.

[25] CE, 9 mai 2005, Marangio, n°277280.

Cette proposition s'inscrit par ailleurs dans un contexte jurisprudentiel visant une plus grande sécurisation juridique des documents d'urbanisme et des procédures qui les sous-tendent. Le juge administratif joue en la matière un rôle déterminant en mettant en œuvre un contrôle plus réaliste et plus proportionné.

On note à ce titre une baisse significative des affaires relatives aux PLU traitées par les tribunaux administratifs en 2016 et 2017 (1316 affaires traitées en 2015, contre 1223 en 2016 et 536 au 31 août 2017[26]).

4.2. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

Cette mesure pourrait contribuer à accroître légèrement la commande d'études d'urbanisme en favorisant l'activité des cabinets d'études associés à l'approbation de PLU jugés ou déclarés illégaux.

En effet, le retour au RNU dans le délai d'un an suivant l'annulation ou la déclaration d'illégalité du PLU, incitera les collectivités compétentes à réapprouver rapidement leur PLU et donc à recourir aux services d'un bureau d'études.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La mesure vise à accélérer l'approbation de PLU purgé des vices ayant conduit à leur annulation ou déclaration d'illégalité. Elle peut donc se traduire par l'engagement éventuel d'études complémentaires (actualisation par exemple des évaluations environnementales) ou de nouvelles modalités de participation du public (concertation préalable, enquête publique) qui représenteront une dépense d'investissement supplémentaire pour les communes (ou groupements de collectivités territoriales compétents en matière de PLU). Il apparaît toutefois que, même sans réactivation du POS en vigueur antérieurement, la régularisation d'un PLU annulé suscite un besoin d'études complémentaires et peut nécessiter une nouvelle participation du public.

À l'issue de l'année transitoire, les collectivités gardent la possibilité de rester régies par les dispositions plus contraignantes du RNU. Elles ne peuvent alors délivrer des autorisations d'urbanisme qu'après avis conforme du préfet.

En tout état de cause, le nombre d'annulations intégrales de PLU reste faible. Ainsi, au 25 septembre 2017, on ne dénombrait que 51 communes couvertes par un POS suite à l'annulation d'un PLU27. Ces communes seront, avec la réforme, soumises au règlement national d'urbanisme si elles n'approuvent pas un nouveau PLU dans le délai d'un an.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'article L. 422-6 du code de l'urbanisme dispose que Les collectivités territoriales qui seront ainsi régies par le règlement national d'urbanisme ne pourront délivrer leurs autorisations d'urbanisme qu'après avis conforme du préfet.

L'impact sur les services de l'Etat sera néanmoins de faible importance. En effet, sachant que, sur le territoire d'une commune soumise au RNU, en moyenne sur une année 7,7 actes sont instruits et qu'il faut compter 3,2 heures pour produire un avis conforme, la réforme aurait pour conséquence :

---

26 Source : Conseil d'Etat/DPF/BAP

[27] Source : Sudocuh.

- environ 400 autorisations de construire soumises à avis conforme de plus par an sur toute la France ;
- équivalent à environ 1250 heures de travail supplémentaires pour les services de l'Etat, soit 8 mois de travail, soit moins d'un ETP[28].

En outre il s'agit d'une hypothèse haute, car une partie des collectivités concernées se doteront d'un nouveau PLU dans le délai d'un an, et d'autres finiront par s'en doter au-delà de ce délai, de sorte que la charge des services de l'État devrait progressivement décroître.

4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La commune, à l'occasion du lancement de sa procédure d'élaboration d'un nouveau PLU, offrira une nouvelle possibilité à ses habitants de s'exprimer sur le projet de territoire envisagé. En outre, l'approbation d'un PLU garantit une meilleure information urbanistique au niveau de la parcelle.

4.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La couverture du territoire communal ou intercommunal par un PLU respectant les lois Grenelle et ALUR permettra une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux.

5. CONSULTATION ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATION MENÉE

La présente mesure a été soumise à l'avis du Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

La modification de l'article L. 174-6 sera applicable dès la promulgation de la loi.
La mesure s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

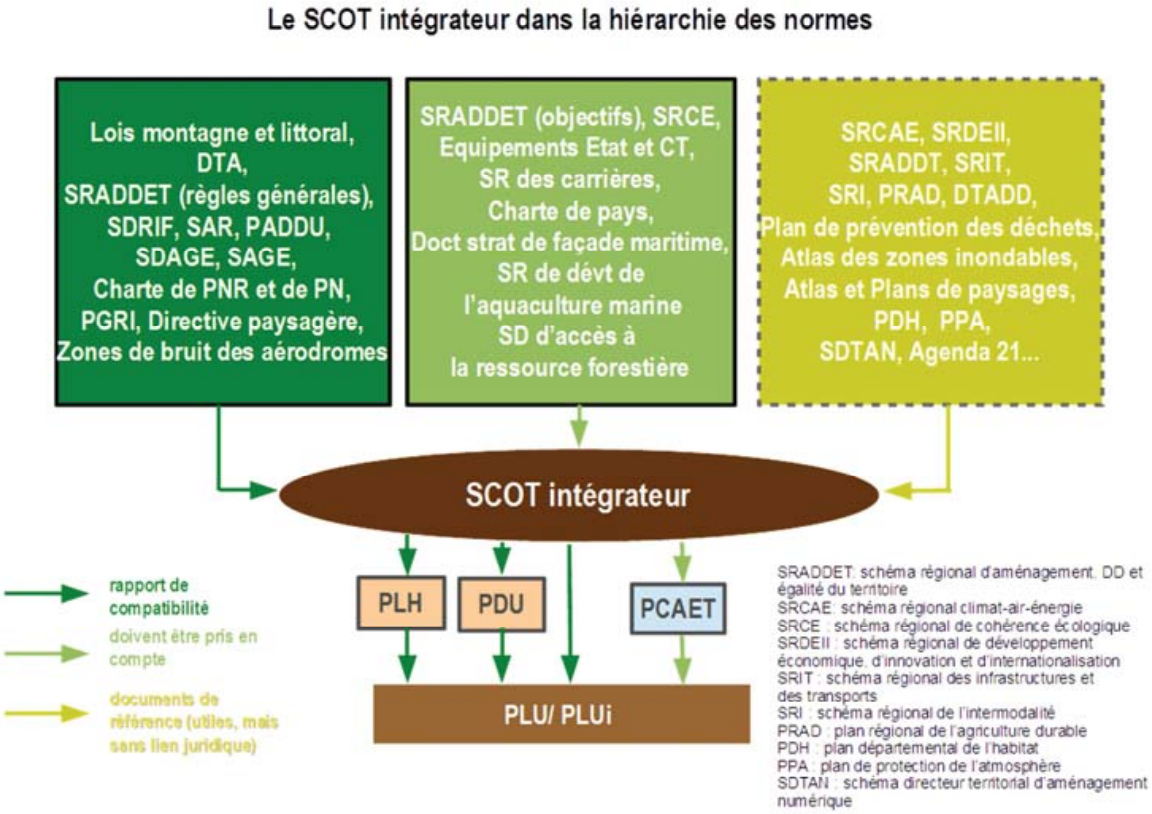
[28] Source : Estimations établies à partir du Rapport annuel sur la fonction publique 2011-2012, DGAFP.

ARTICLE 13 -SIMPLIFIER LA HIÉRARCHIE DES NORMES DES DOCUMENTS D'URBANISME

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Nombre de collectivités et d'élus locaux se font l'écho des difficultés induites par l'empilement des textes et documents de planification sectoriels en matière d'urbanisme et les questions de sécurité juridiques induites par cette hiérarchie des normes.. A titre d'illustration, la proposition de loi portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement, adoptée à l'unanimité par le Sénat le 23 novembre 2016, constatait que la hiérarchie des normes était un « facteur d'alourdissement et de renchérissement considérables de la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme inférieurs et singulièrement des plans locaux d'urbanisme (PLU) » ainsi qu'une cause d'instabilité chronique pour les documents inférieurs. En effet, les documents d'urbanisme doivent être compatibles et prendre en compte de nombreux schémas et documents sectoriels dont la liste ne cesse de s'allonger.



Cette obligation de compatibilité ou de prise en compte vise à assurer l'élaboration de documents d'urbanisme de qualité via l'intégration des différents enjeux sectoriels impactant l'urbanisme. Pourtant, elle semble parfois avoir entraîné l'effet inverse en favorisant, en particulier pour les SCoT, des documents d'urbanisme hypertrophiés et peu lisibles (ainsi quelques SCOT approchent les 800 pages annexes incluses).

Les différents délais de mise en compatibilité ont également pour conséquence une instabilité chronique des documents d'urbanisme en raison des révisions et modifications induites par l'obligation de tenir compte de l'évolution, souvent désynchronisée, des documents de rang supérieur, qui relèvent d'échelles de plus en plus larges et embrassent de plus en plus de sujets. Or, cette instabilité peut dissuader les porteurs de projets et surtout crée des risques juridiques pour ces derniers.

Enfin, outre le fait qu'elle nuit à la lisibilité du droit, l'existence de plusieurs liens d'opposabilité complexifie la traduction dans les documents d'urbanisme des objectifs et orientations fixés par les documents de rang supérieur.

1.2. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

L'article 8 de la loi fédérale allemande sur l'aménagement du territoire définit les différentes catégories de documents d'aménagement du territoire obligatoires :

- un plan d'aménagement du territoire à l'échelle du Land ;
- des plans régionaux découlant du plan d'aménagement du Land, la définition de l'échelon régional dépendant des Länder.
- des schémas directeurs des communes.

L'article 1 alinéa 3 du ROG dispose que l'aménagement du territoire doit respecter le principe des flux réciproques, selon lequel « l*e développement, l'aménagement et la préservation des régions doivent s'intégrer dans les réalités et les nécessités de l'ensemble du territoire ; le développement, l'aménagement et la préservation de l'ensemble du territoire doivent prendre en compte les réalités et les nécessités de ses régions* ».
Ce principe suppose que « les autorités planificatrices doivent en permanence mettre leurs plans en accord les unes avec les autres sans que cette procédure ne devienne une voie unique dans laquelle l'accord serait imposé du haut vert le bas »[29.]

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La technicité des dispositions à modifier et l'exigence de concertation avec les associations de collectivités territoriales justifie le recours à une ordonnance dont l'article d'habilitation figure dans la présente loi. Cependant, au-delà des seules évolutions législatives, cette réforme nécessite de développer en parallèle les outils méthodologiques nécessaires à la bonne intégration des enjeux sectoriels dans les SCoT et les PLU.

29 Etude GRIDAUH « Vue d'ensemble du droit de l'urbanisme allemand »

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente mesure poursuit les objectifs suivants :

- identifier les documents de rang supérieur pour lesquels un lien d'opposabilité s'avère pertinent et ceux pour lesquels la garantie d'une intégration des objectifs et orientations peut prendre d'autres formes ;
- créer un lien d'opposabilité unique : la compatibilité. Le lien de prise en compte serait supprimé ;
- unifier les règles relatives aux délais de mise en compatibilité et de prise en compte afin de mettre fin à l'instabilité chronique des documents d'urbanisme.

3. DISPOSITIF RETENU

Eu égard à la technicité des dispositions à prendre et à la multiplicité des concertations à mener, le Gouvernement propose que ces mesures soient définies dans le cadre d'une ordonnance en application de l'article 38 de la Constitution. Un délai de dix-huit mois apparaît nécessaire afin de faire aboutir cette réforme complexe et qui devra être consensuelle. Le projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans les trois mois suivant la publication de l'ordonnance.

La refonte de la hiérarchie des normes nécessite de modifier plusieurs articles législatifs du code de l'urbanisme, notamment les articles L. 131-1 à L. 131-7, L. 143-40, L. 143-41, L. 153-49 et L. 153-50 et pourrait nécessiter de modifier à la marge le contenu des schémas de cohérence territoriale.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse des incidences de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions des ordonnances prises sur le fondement du projet de loi d'habilitation.
Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, – seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

L'ordonnance portera principalement sur la modification d'articles du code de l'urbanisme, et à titre accessoire, elle mettra en cohérence les codes porteurs des documents et schémas opposables aux documents d'urbanisme.

Par ailleurs, les mesures de coordination envisagées pour le SRADDET consisteront, le cas échéant, à tirer les conséquences de la suppression du lien de prise en compte. En outre, la suppression du rapport de prise en compte ne pourra avoir pour conséquence d'augmenter le nombre de documents opposables aux SRADDET que ce soit par un lien de conformité ou de compatibilité.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le présent article a été soumis à l'avis du Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018.
A ce stade, l'article d'habilitation a fait l'objet de concertations internes aux services de l'État. Si les objectifs de la réforme ont d'ores et déjà discutés avec certaines associations d'élus et environnementales, une concertation formelle sera menée tout au long de l'élaboration de l'ordonnance.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans l'espace

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

5.2.2 Textes d'application

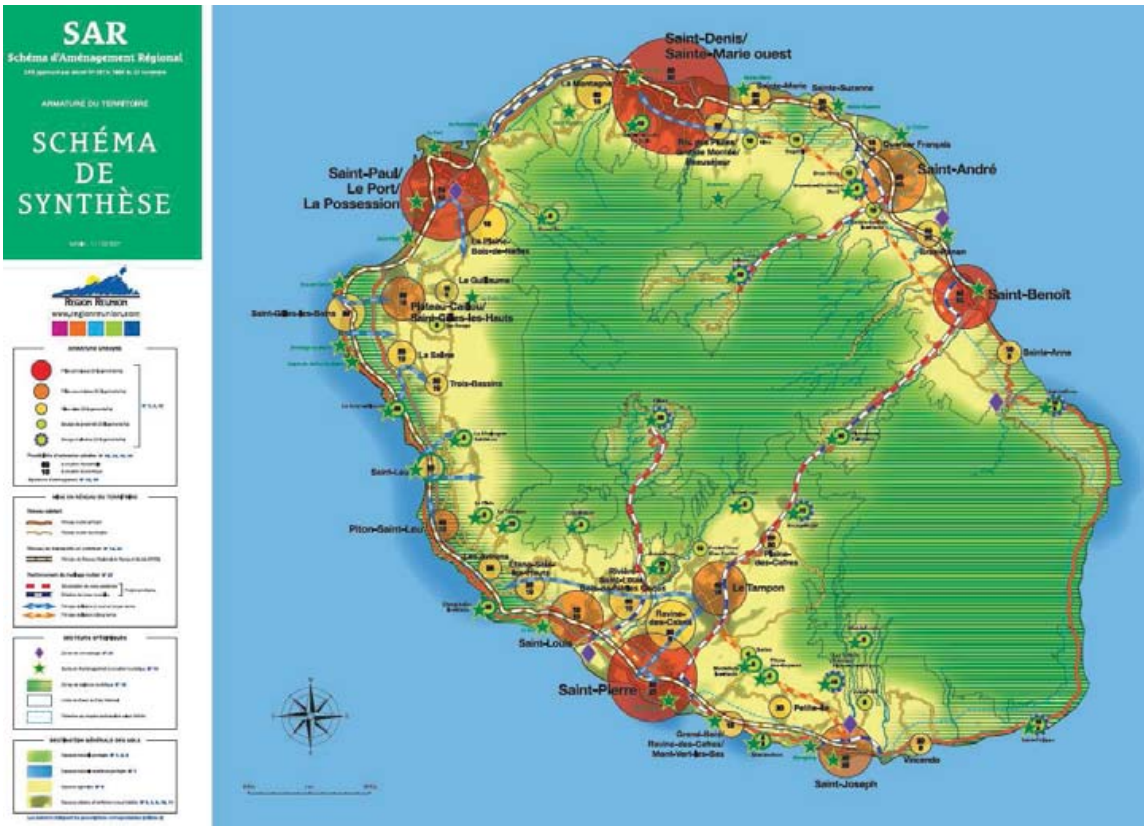
L'application des mesures législatives issues de l'ordonnance nécessitera un décret en Conseil d'État qui sera élaboré parallèlement à l'ordonnance.

ARTICLE 14 - CLARIFIER LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT RÉGIONAL

1. ÉTAT DES LIEUX

Le schéma d'aménagement régional (SAR) est un document d'aménagement spécifique à certains territoires ultra-marins, à savoir la Guadeloupe, la Réunion, la Guyane, la Martinique et Mayotte, qui fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement et comprend un chapitre particulier, le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), permettant l'application de la loi littorale. Prévu aux articles L.4433-7 et suivants du code général des collectivités territoriales, il s'impose aux documents d'urbanisme locaux (SCoT et PLU) qui doivent être compatibles avec ses dispositions.

Schéma d'aménagement régional de la Réunion : schéma de synthèse



Le Conseil d'Etat a relevé, dans un avis récent[30], « *la difficile intelligibilité du régime applicable aux schémas d'aménagement régional (SAR)* » des régions d'outre-mer. En effet, les nombreux ajouts effectués depuis trente ans et les défauts d'actualisation de la partie réglementaire suite aux évolutions législatives ont abouti, comme le souligne le Conseil d'État, à un corpus de règles disparates mais juxtaposées, source de confusion. Alors que de nombreux SAR sont en cours de révision ou de modification, cette situation est source de difficultés importantes pour les auteurs de ces documents. A titre d'illustration, la procédure de modification du SAR de La Réunion en cours a été ralentie en raison des incertitudes relatives aux modalités procédurales (soumission à évaluation environnementale et approbation de la modification par décret en Conseil d'État).

De plus, certaines modalités procédurales relatives à l'élaboration et l'évolution des SAR sont apparues inadaptées lors des procédures récemment approuvées ou engagées. En effet, pour des procédures ne remettant pas en cause l'économie générale du document, l'approbation par décret en Conseil d'État apparaît quelque peu disproportionnée.

Cet exercice est aussi l'occasion de parachever la refondation du cadre législatif de la planification régionale engagée à travers :

- la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite NOTRe, qui offre aux régions métropolitaines un corpus législatif et réglementaire clair pour l'élaboration des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ;

- la loi NOTRe précitée, et l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 qui ont rénové et clarifié le régime du schéma directeur de la région d'Île-de-France ;

- la loi n° 2011-1749 du 5 décembre 2011 relative au plan d'aménagement et de développement durable de Corse, qui a permis l'adoption d'un plan par l'assemblée de Corse en octobre 2015 sur la base de dispositions législatives nouvelles et claires.

Etat d'avancement des SAR

Collectivité concernée	Décret d'approbation du SAR	Procédures en cours
Martinique	Décret du 20 octobre 2005 portant approbation du schéma d'aménagement régional modifié	Procédure de révision engagée en 2011
Guadeloupe	Décret du 22 novembre 2011 portant approbation du SAR	Evolutions envisagées
Guyane	Décret du 6 juillet 2016 portant approbation du SAR	
Réunion	Décret du 22 novembre 2011 portant approbation du SAR	Procédure de modification du SAR engagée en 2013
Mayotte	Décret 22 juin 2009 d'approbation du plan d'aménagement et de développement durable	Procédure de révision du PADD engagée en 2011 (transformation en SAR)

[30] Avis du Conseil d'État sur l'approbation du SAR de Guyane en 2016

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi par le Gouvernement est de réorganiser et d'actualiser, de compléter et de simplifier les dispositions relatives aux SAR afin de clarifier le régime juridique applicable et de simplifier certaines modalités procédurales relatives à leur élaboration et leur évolution. Cet exercice, qui permettra de répondre aux objectifs constitutionnels d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme, participe également de la démarche de simplification administrative engagée par le Gouvernement.

La technicité des dispositions concernées et les discussions préalables nécessaires avec les collectivités territoriales justifient le recours à une ordonnance.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Il a été d'abord envisagé de procéder à une codification à droit constant. Cependant, à l'occasion de procédures récentes d'évolution de schémas d'aménagement régionaux, le besoin d'évolution de certaines modalités procédurales a été mis en avant. C'est la raison pour laquelle l'exercice de codification proposé ne sera pas réalisé à droit constant.

Dans ce contexte, il est proposé d'habiliter le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, toute mesure relevant du domaine de la loi visant à actualiser, clarifier, simplifier et compléter le régime juridique des schémas d'aménagement régional des régions d'outre-mer du code général des collectivités territoriales. Un délai de douze mois apparaît nécessaire afin de faire aboutir cette réforme. Le projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans les trois mois suivant la publication de l'ordonnance.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La présente disposition conduira à une modification des articles L. 4433-7 et suivants du code général des collectivités territoriales.

4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Sans pouvoir en évaluer précisément l'impact à ce stade, la « remise en ordre » du régime juridique des SAR permettra notamment :

- d'accélérer les procédures d'élaboration, de modification ou de révision en cours,
- par là-même, le démarrage des projets structurants qui les sous-tendent,
- de réduire les coûts liés au contentieux, d'où une réduction de certaines dépenses des collectivités porteuses.

En améliorant la lisibilité des dispositions applicables et en simplifiant les procédures d'élaboration et d'évolution des SAR, la mesure permettant des gains de temps et renforcera la sécurité juridique de ces procédures.

4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La présente réforme vise à rendre plus lisibles les dispositions relatives au SAR, ce qui les rendra plus accessibles pour les particuliers, dans un contexte où la participation du public aux processus de prise de la décision est un enjeu majeur.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le présent article d'habilitation a été soumis au Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018.

Si les objectifs de la réforme ont d'ores et déjà discutés avec certaines associations d'élus, une concertation formelle sera menée tout au long de l'élaboration de l'ordonnance.

5.2. MODALITÉS ET TEXTES D'APPLICATION

Cette mesure s'applique uniquement en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

Un décret en Conseil d'État sera rédigé parallèlement à la « remise en ordre » des dispositions législatives. Cela permettra de traiter au mieux la répartition des dispositions entre la loi et le règlement, et de procéder ainsi aux transferts nécessaires.

ARTICLE 15 - ADAPTER L'AVIS DES ARCHITECTES DES BÂTIMENTS DE FRANCE POUR FACILITER ET ACCÉLÉRER LES INSTALLATIONS D'ANTENNES DE TÉLÉPHONIE MOBILE

1. ÉTAT DES LIEUX

Actuellement, les projets d'installation d'antennes relais de radiotéléphonie mobile, comprenant leurs supports et leurs locaux techniques, sont soumis à formalité préalable au titre du code de l'urbanisme. Cette formalité est fonction des caractéristiques du projet (surface de plancher, emprise au sol et hauteur) et également de son lieu d'implantation.

En l'occurrence, lorsqu'un tel projet est implanté dans un lieu particulièrement sensible (site classé ou en instance de classement, site patrimonial remarquable, abords d'un monument historique), il doit également disposer d'une autorisation préalable délivrée sur le fondement de l'article L. 632-2 du code du patrimoine..

Dans ce cas, l'autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée que si l'architecte des Bâtiments de France (ABF) a donné son accord (ou avis conforme), éventuellement assorti de prescriptions. L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme se trouve alors liée par l'avis de l'ABF et ne peut s'y opposer qu'en engageant une procédure de recours auprès du préfet de région.
Les opérateurs installent en moyenne environ 1 350 pylônes par an et 20 % de ces installations sont concernées par l'avis des ABF, soit environ 270 par an.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Actuellement, la couverture de téléphonie mobile est insatisfaisante voire de mauvaise qualité sur 40 % du territoire français. Le déploiement des réseaux mobiles à très haut débit, en tant que mission de service public répondant à l'intérêt général, est donc une priorité. D'ailleurs, le président de la République a fixé des objectifs de couverture numérique totale du territoire en haut débit et en très haut débit d'ici respectivement 2020 et 2022.

Or, le constat doit être fait aujourd'hui qu'un certain nombre d'obstacles législatifs et réglementaires ne permettent pas de répondre à cette priorité. Lorsqu'ils portent sur des projets d'antennes relais dans des sites particulièrement sensibles et protégés au titre du code du patrimoine, les avis de l'architecte des Bâtiments de France (ABF) - qui concernent 20 % des installations - peuvent comprendre des prescriptions destinées à favoriser leur intégration mais ayant potentiellement pour effet de ralentir la réalisation de ces projets. Le code du patrimoine, dans son article L. 632-2, encadre la portée de l'avis de l'ABF qui par principe est conforme.

La mesure nécessite donc une modification de cette disposition législative.

L'objectif du Gouvernement est de faciliter et d'accélérer le déploiement de la téléphonie mobile sur l'ensemble du territoire. Afin que l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme ne soit plus liée à l'avis conforme de l'ABF et dispose de davantage de marges de manœuvre pour statuer sur les projets d'installation d'antennes relais de radiotéléphonie mobile, comprenant leurs supports et leurs locaux techniques, la mesure retenue par le Gouvernement consiste à modifier la portée de l'avis de l'architecte des

Bâtiments de France en le rendant simple - c'est-à-dire qu'il ne s'impose pas à l'autorité compétente en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme - pour ces projets.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article crée, dans le code du patrimoine, un nouvel article L.632-2-1 et modifie les articles L. 621-32, L 632-2 et L. 632-3 du même code.

3.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le maire étant l'autorité compétente par principe en matière de délivrance d'autorisations d'urbanisme, cette mesure a pour effet de lui octroyer un pouvoir de décision plus étendu pour décider de l'opportunité d'autoriser ou pas l'implantation d'antennes relais de radiotéléphonie mobile, comprenant leurs supports et leurs locaux techniques, toujours dans le respect des règles d'urbanisme en vigueur.

3.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS ET LES ENTREPRISES

La mesure améliorera la couverture du territoire en téléphonie mobile. Comme indiqué plus haut, le nombre annuel de pylônes de téléphonie mobile installés après avis de l'ABF est évalué à 270. On estime que la mesure permettra d'en installer 10 % de plus, soit une trentaine par an. Cet accroissement correspond aux projets en cours n'ayant pu être mis en œuvre en raison des avis défavorables ou des prescriptions trop restrictives de l'ABF.

3.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La mesure peut avoir un impact sur l'environnement paysager et sur le patrimoine architectural puisqu'elle permettrait à l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme de ne pas être lié par les prescriptions voire l'avis émis par l'architecte des Bâtiments de France portant sur l'insertion architecturale des antennes relais. Cet impact serait toutefois limité compte tenu de l'existence de « *bonnes pratiques* » instaurées à travers l'établissement de chartes au niveau local afin de responsabiliser les opérateurs de radiotéléphonie mobile notamment en matière d'amélioration de l'insertion de ces installations dans le paysage urbain. Cet impact pourra aussi être réduit grâce à un travail collaboratif en amont entre l'opérateur, l'architecte et la collectivité territoriale.

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes, par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et le Conseil national de l'habitat.

4.2. MODALITÉS D'APPLICATION

4.2.1 Application dans le temps

La mesure s'applique aux demandes de l'autorisation prévue par les articles L.621-32, L.632-1 et L. 632-2 du code du patrimoine, ainsi qu'aux demandes pour lesquelles cette autorisation est requise, qui sont déposées à compter du lendemain de la publication de la loi.

4.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

4.2.3 Textes d'application

L'application de la mesure nécessite un décret en Conseil d'État afin de modifier l'article R.421-9 du code de l'urbanisme pour assurer la cohérence avec le code du patrimoine.

ARTICLE 15 - ADAPTER L'AVIS DES ARCHITECTES DES BÂTIMENTS DE FRANCE POUR FACILITER ET ACCÉLÉRER LES OPÉRATIONS DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

1. ÉTAT DES LIEUX

Le code du patrimoine soumet à l'accord de l'architecte des Bâtiments de France (ABF) les travaux aux abords de monuments historiques et en site patrimonial remarquable. Le contrôle de l'ABF sur les autorisations d'urbanisme a permis de protéger le patrimoine : la majorité des immeubles aujourd'hui protégés ont été en situation de péril à un moment de leur existence. Leur protection les a ainsi préservés de la démolition.

Cependant, lorsque des immeubles sont jugés insalubres ou dangereux, leur préservation en l'état s'avère impossible, leur dégradation étant irrémédiable. Les enjeux de sécurité et de santé nécessitent des travaux, le cas échéant, la démolition totale ou partielle d'immeubles qui présentent un intérêt patrimonial.

Dans la pratique, la plupart des travaux font l'objet d'un examen collégial associant l'architecte des Bâtiments de France et cette concertation permet d'aboutir à un avis favorable ou un avis favorable assorti d'observations sur les travaux proposés. A titre d'exemple, les travaux envisagés dans le cadre d'arrêtés de péril en Gironde, en Seine-Saint-Denis (environ 15 arrêtés par an) et dans le Rhône (environ 50 arrêtés par an) au cours des deux dernières années ont fait l'objet d'avis favorables.

Cependant, dans certains cas, les projets sont bloqués ou rendus excessivement difficiles par les exigences de l'ABF.

L'enquête interministérielle annuelle sur l'habitat indigne menée conjointement par la DIHAL (PNLHI), la direction générale de la santé et la DHUP auprès des services déconcentrés et des ARS fournit les données suivantes en ce qui concerne les procédures du code de la santé publique (hors procédure liée au risque saturnin), et en particulier la prise d'arrêtés d'insalubrité :

Flux annuel d'arrêtés relevant des polices du préfet :

Articles du code de la santé publique	Année / Procédures	2012	2013	2014	2015	2016
L1331-26	Insalubrité	1 144	1 230	1 133	981	**987**
dont	*Irrémédiables (iIR)*	*185*	*283*	*246*	*213*	***184***
	Remédiables (iRE)	*959*	*947*	*887*	*768*	***803***
L. 1331-22 à L. 1331-30	Nombre total d'arrêtés préfectoraux pris en application des procédures du CSP (hors saturnisme)	2 637	2 842	2 887	*2 804*	**2 758**

S'agissant du stock d'arrêtés, au 31 décembre 2016, le nombre d'arrêtés d'insalubrité irrémédiables non suivis d'effet et susceptibles de se traduire par une démolition est estimé à 840.

Pour les polices relevant du maire (ou le cas échéant du président de l'établissement public de coopération intercommunale), les chiffres de flux sont les suivants :

Polices du maire	Année 2013 (nombre de départements concernés)	Année 2014 (nombre de départements concernés)	Année 2015 (nombre de départements concernés)	Année 2016 (nombre de départements concernés)
L.511-1 et suivants (Péril)	605 (44)	561 (44)	911 (66)	**1 011 (74)**

Les données concernant les arrêtés de péril recensés dans le cadre de l'enquête annuelle sur l'habitat indigne ne sont toutefois que partiels, les services de l'État interrogés n'ayant pas la capacité de connaître de façon exhaustive les arrêtés pris par les maires. La part de ces arrêtés comportant une prescription de démolition et le stock d'arrêtés non suivis d'effet ne sont pas connus.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure envisagée vise à renforcer le pouvoir de l'autorité compétente vis-à-vis de l'avis de l'architecte des Bâtiments de France afin d'accélérer l'intervention sur les immeubles insalubres ou dangereux, y compris lorsqu'ils présentent un intérêt patrimonial. Il est ainsi question de faire primer les enjeux de sécurité et d'insalubrité.

La mesure projetée nécessite donc de modifier la partie législative du code du patrimoine.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Quatre hypothèses ont été envisagées :
1. le maintien du droit existant ;
2. disparition de l'avis conforme ABF au profit de l'avis simple systématique ;
3. l'avis ABF conforme devient simple pour les autorisations d'urbanisme concernant des immeubles bâtis entiers sous arrêtés de polices spéciales en matière de péril (L511-2 et 3 du CCH) et insalubrité (L1331-26 sqq. du CSP), des immeubles sous arrêté d'extrême urgence pris au titre de la police générale des maires (L2212-2 du CGCT), ou encore tout immeuble compris dans une opération RHI-THIRORI de l'ANAH ;
4. maintien du droit existant avec renforcement du rôle de conseil de l'ABF en amont de l'autorisation d'urbanisme tel que prévu dans la stratégie pluriannuelle en faveur du patrimoine et organisation en « mode projet » sous l'autorité du préfet pour les projets sensibles ou complexes.

3.2. OPTION RETENUE

Il est proposé de modifier la portée de l'avis de l'Architecte des Bâtiments de France en le rendant simple - c'est-à-dire qu'il ne s'impose pas à l'autorité compétente en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme - pour les seules opérations de Résorption de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux (RHI) et de restauration immobilière (Thirori) de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), et les opérations menées pour l'exécution de mesures prescrites pour les immeubles à usage d'habitation déclarés insalubres à titre irrémédiable en application de l'article L. 1331-28 du code de la santé publique ou ayant fait l'objet d'un arrêté de péril pris en application de l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation et assorti d'une ordonnance de démolition ou d'interdiction définitive d'habiter.

Pour ce type de cas, graves, il est apparu essentiel de donner la priorité au traitement de la situation d'extrême dégradation de l'habitat.

Le processus d'instruction des autorisations d'urbanisme est inchangé. En revanche, le maire ou toute autre autorité en matière d'urbanisme pourra, si nécessaire, passer outre un avis de l'ABF, par exemple pour permettre la requalification globale d'un immeuble ou d'un îlot dégradé.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La présente disposition conduira à une modification de l'article L. 632-2 du code du patrimoine.

4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le processus d'instruction des autorisations d'urbanisme est inchangé. En revanche, le maire ou toute autre autorité en matière d'urbanisme pourra passer outre un avis de l'ABF, par exemple pour permettre la requalification globale d'un immeuble ou d'un îlot dégradé.

Sur la base des projets de démolition, on peut faire l'hypothèse que le stock est à peu près équivalent au nombre d'arrêtés d'insalubrité irrémédiable soit environ 800 et que sur le flux annuel d'arrêtés de péril, une proportion d'au moins 8% des arrêtés de péril donne lieu à démolition.

Au final, on pourrait considérer que le stock d'arrêtés pouvant donner lieu à démolition s'élève à environ 1 600 arrêtés et que ce stock se renouvelle d'environ 400 à 500 arrêtés par an.

Toutefois, tous les immeubles visés par ces arrêtés ne sont pas situés en sites patrimoniaux remarquables (on compte environ 840 sites patrimoniaux remarquables en France). La part d'immeubles concernés actuellement par la procédure d'avis conforme de l'ABF est difficile à estimer, mais il est peu probable qu'elle dépasse les 50 %. Ainsi, le nombre d'immeubles concernés par la mesure est au maximum de quelques centaines.

5. CONSULTATIONS MENÉES ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat.

5.2. MODALITÉ D'APPLICATION

La mesure s'applique aux demandes de l'autorisation prévue par les articles L.621-32, L.632-1 et L. 632-2 du code du patrimoine, ainsi qu'aux demandes pour lesquelles cette autorisation est requise, qui sont déposées à compter du lendemain de la publication de la loi.

Elle s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

ARTICLE 15 - SIMPLIFIER LES MODALITÉS DE RECOURS CONTRE L'AVIS DES ARCHITECTES DES BÂTIMENTS DE FRANCE

1. ÉTAT DES LIEUX

Les recours contre les avis de l'architecte des bâtiments de France (ABF) dans le périmètre des abords des monuments historiques et celui des sites patrimoniaux remarquables sont une possibilité offerte à l'autorité en charge de la délivrance des autorisations d'urbanisme avant la délivrance de celle-ci (article L. 632-2 du code du patrimoine).

Actuellement, lorsque l'autorité compétente en droit des sols (maire ou, le cas échéant, président de l'EPCI) reçoit l'avis de l'ABF (accord, accord avec prescription ou refus), elle dispose d'un délai de 7 jours pour adresser son recours (par lettre recommandée avec accusé de réception) au préfet de région.

Une copie de ce recours est adressé à l'ABF, au pétitionnaire et au maire si celui-ci n'est pas l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation.

Le délai d'instruction de la demande d'autorisation d'urbanisme est alors prolongé de deux mois.

Le préfet de région statue après consultation de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture (CRPA). L'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme est invitée à cette occasion à participer à la CRPA et peut présenter ses observations si elle en fait la demande[31].

En l'absence de réponse dans un délai de deux mois, le préfet de région est réputé avoir rejeté le recours de l'autorité compétente.

Si cette possibilité de recours offre à l'autorité compétente en droit des sols la garantie d'un réexamen par l'administration du respect des obligations patrimoniales liées au projet, cette procédure mérite d'être simplifiée.

Chaque année, environ 400 000 dossiers font l'objet d'une consultation de l'architecte des bâtiments de France. En 2016, 107 recours administratifs ont été formés contre les avis des architectes des bâtiments de France. En moyenne, environ un tiers de ces recours (soit une trentaine) sont formés par l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

L'avis de l'ABF, qui lorsqu'il est négatif empêche la réalisation des projets, doit pouvoir être contesté et, surtout, faire l'objet d'un réexamen plus facilement qu'aujourd'hui. Il s'agit de revenir à la situation qui préexistait à l'adoption de la loi du 7 juillet 2016 pour la liberté de création, l'architecture et le patrimoine, le silence gardé par le préfet, représentant de l'État au niveau local et garant de la bonne application des lois et règlements, valant acceptation du recours et non refus.

[31] Article R. 611-28 du code du patrimoine

Les recours contre les avis ABF rendus à l'occasion de la délivrance des autorisations d'urbanisme sont régis par l'article L. 632-2 du code du patrimoine. Toute modification de ce régime passe nécessairement par la voie législative.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

La présente disposition conduira à une modification de l'article L.632-2 du code du patrimoine.

3.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La délivrance des autorisations d'urbanisme étant une compétence décentralisée et dévolue principalement aux maires, ceux-ci pourront bénéficier d'une procédure plus rapide dans la délivrance des autorisations d'urbanisme. Cela permettra aussi une meilleure prise en compte de leur position en cas de désaccord avec l'architecte des Bâtiments de France.

3.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Vu le nombre de recours formés chaque année par les autorités compétentes en droit des sols contre les avis des ABF, l'impact sur les services de l'Etat concernés (préfet de région) sera faible. Contrairement à la situation actuelle, ils devront obligatoirement se prononcer s'ils décident de s'opposer à la proposition de décision émise par l'autorité compétente en droit des sols.

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat.

4.2. MODALITÉS D'APPLICATION

La mesure s'applique aux demandes de l'autorisation prévue par les articles L.621-32, et L.632-1 et L. 632-2 du code du patrimoine, ainsi qu'aux demandes pour lesquelles cette autorisation est requise, qui sont déposées à compter du lendemain de la publication de la loi.

Elle s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

L'application de la mesure nécessite un décret en Conseil d'État afin de mettre en cohérence l'article R.423-68 du code de l'urbanisme.

ARTICLE 16 - LIMITER LE NOMBRE DE PIÈCES DANS LES DEMANDES DE PERMIS DE CONSTRUIRE

1. ÉTAT DES LIEUX

Les professionnels de la construction (promoteurs, constructeurs, architectes...) se plaignent régulièrement des pratiques de certains centres instructeurs consistant, dans le cadre de l'instruction de demandes d'autorisation d'urbanisme (DAU), à leur demander des pièces additionnelles à celles limitativement énumérées par le code de l'urbanisme.

Selon une enquête menée par le CGEDD[32], il apparaît que, parmi les pièces les plus fréquemment réclamées, trois types de pièces se distinguent : les plans intérieurs (hors logements collectifs), les documents relatifs à l'insertion paysagère et aux perspectives et les profils et coupes. Il y a lieu de noter qu'une partie de ces documents figuraient dans la demande de permis avant la réforme de 2007. Ces pratiques contribuent à l'allongement des délais d'instruction des DAU et sont contraires à l'objectif d'accélération des projets de construction.

Toujours selon l'enquête menée par le CGEDD[33], une part très significative des réponses des architectes (54%) mentionne que les trois-quarts des projets ont donné lieu à une demande de communication de pièces. La phase d'échange et de communication avec le service reste dans 26 % des cas limitée à un mois, dans 71 % des cas inférieure à deux mois. Dans 23 % des dossiers, elle est supérieure à trois mois.

Les retours d'expérience des professionnels de la construction durant la consultation lancée en 2017 dans le cadre de la stratégie Logement du ministère révèle que cette demande de pièces complémentaires additionnelles à l'état du droit s'accompagne parfois d'exigences spécifiques supplémentaires à celles des documents d'urbanisme. Les professionnels posent ainsi la question de l'égalité de traitement face à la demande d'autorisation d'urbanisme.

L'article R. 431-4 du code de l'urbanisme prévoit pourtant qu'aucune autre information ou pièce que celles énumérées aux articles R. 431-5 et suivants ne peut être exigée par l'autorité compétente.

Par ailleurs, l'alinéa 3 de l'article L. 423-1 du code de l'urbanisme conduit à des demandes abusives de la part des services instructeurs qui profitent des plans intérieurs des constructions de logements collectifs pour recalculer les surfaces alors qu'elles sont déclaratives depuis la réforme de 2007 et/ou pour contrôler l'orientation des logements. Ces contrôles peuvent amener à des refus d'autorisation ou des demandes de pièces complémentaires pour des motifs sans lien avec le droit des sols.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente mesure vise à donner une valeur législative à l'interdiction pour les services instructeurs de solliciter des pièces étrangères aux dispositions du code de l'urbanisme. Elle

[32] Source : Rapport sur l'accélération de la délivrance des autorisations d'urbanisme (CGEDD, février 2017- non publié à ce jour).
[33] Idem.

précise la base légale des dispositions législatives relatives au contenu des dossiers de demande d'autorisation d'urbanisme de façon à ce que, pour l'avenir, les dispositions réglementaires ne puissent ajouter des pièces étrangères aux législations énumérées par le projet d'article.

Dans un souci de sécurisation juridique et de stabilité dans le temps des règles applicables à l'instruction des autorisations d'urbanisme, la mesure proposée a pour objet de limiter le pouvoir réglementaire. Aucune pièce étrangère aux règles listées par la disposition législative ne pourra plus être introduite dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme.

En outre, elle supprime la possibilité pour les maires de demander les plans intérieurs pour les constructions de logements collectifs pour lesquels le Gouvernement souhaite réduire tout particulièrement les délais d'instruction.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Une première option consiste à préciser les dispositions réglementaires existantes.

Une seconde option consiste à inscrire dans la loi qu'aucune pièce étrangère à une législation connexe ou à une norme supra-nationale ne pourra plus être ajoutée à la liste des pièces composant le dossier de demande d'autorisation. Il s'agit par-là de circonscrire la base légale des dispositions réglementaires qui pourraient avoir trait au contenu des permis de construire.

3.2. OPTION RETENUE

Le choix a été fait par le Gouvernement de légiférer afin d'encadrer toute modification réglementaire du code de l'urbanisme et de donner une valeur supérieure à l'interdiction des demandes abusives de pièce complémentaire.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

La mesure envisagée va conduire à modifier l'article L. 423-1 du code de l'urbanisme.

4.2 IMPACTS SUR LES PARTICULIERS ET LES ENTREPRISES

Cette disposition est de nature à garantir aux pétitionnaires, et aux professionnels qui les assistent dans leur demande d'autorisation d'urbanisme, la limitation au strict nécessaire des pièces exigibles pour la constitution de leur dossier.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

La mesure entre en vigueur dès la promulgation de la loi et s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

ARTICLE 17 - RATIONALISER LES DONNÉES DEMANDÉES AUX COLLECTIVITÉS DANS LE DOMAINE DE L'URBANISME

1. ETAT DES LIEUX

Le Système d'informations et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux (SITADEL) est un fichier à finalité statistique qui rassemble toutes les autorisations d'urbanisme délivrées par les collectivités locales.

À la fois outil de collecte auprès de ces collectivités et base de diffusion, il permet de suivre la construction de logements et de locaux, à partir des documents administratifs issus de la procédure d'instruction du permis de construire :

- autorisations d'urbanisme (demandes de permis de construire, demandes préalables, permis d'aménager, permis de démolir)
- déclarations d'ouverture de chantier (DOC)
- déclarations attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT).

SITADEL fournit ainsi sur l'ensemble du territoire des informations sur le nombre de logements autorisés, commencés ou terminés, sur les surfaces autorisées, commencées ou terminées, sur les types de construction, sur la maîtrise d'ouvrage.

Ce fichier est géré par le service de la donnée et des études statistiques (Sdes) du ministère de la transition écologique et solidaire qui a en charge d'établir les statistiques mensuelles et annuelles de la construction de logements neufs sur l'ensemble du territoire.

Cependant, depuis la mise en œuvre de SITADEL à la fin des années 1990, l'usage des données s'est élargi, notamment à des fins non statistiques : les données Sitadel sont transmises à la DGFiP pour l'établissement du cadastre, à la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages à des fins de contrôle, etc.

De même, pour optimiser le processus de la liquidation des taxes d'aménagement, des données contenues dans les dossiers des demandes et saisies par les collectivités dans leur système d'information sont nécessaires aux services des DDT(M) en charge de la liquidation des taxes d'aménagement.

2. OBJET DE LA MESURE

L'objectif de la mesure consiste à élargir le champ des documents et données demandés aux services instructeurs des collectivités pour répondre aux nouveaux enjeux de la dématérialisation de l'instruction des demandes d'urbanisme.

Pour améliorer sa lisibilité dans le code de l'urbanisme, le Gouvernement a décidé de l'insérer dans le chapitre III : « Dépôt et instruction des demandes de permis et des déclarations ».

3. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Afin d'élargir le champ des documents et des données demandés aux collectivités locales, le Gouvernement doit, par le biais d'un vecteur législatif, modifier la rédaction des articles L. 423-1 et L. 426-1 du code de l'urbanisme.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les articles L. 423-1 et L. 426-1 du code de l'urbanisme seront modifiés.

4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Dans la mesure où la grande majorité des collectivités territoriales sont équipées de systèmes d'information dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme et transmettent ainsi les données demandées sous une forme dématérialisée, l'impact est marginal.

Cette mesure devrait fluidifier la chaîne de traitement de la taxation des demandes d'autorisations d'urbanisme en évitant notamment une double saisie de la part des services des DDT(M).

De par la rationalisation du processus, les collectivités devraient être bénéficiaires de cette mesure en percevant de manière plus régulière le produit de ces taxes.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les services de la DGFIP pourront utiliser les données issues des demandes d'autorisations d'urbanisme pour vérifier leurs bases de données.

Les DDT(M) chargées de la liquidation des taxes d'urbanisme seront exonérées de la saisie d'un certain nombre de données dans l'application ADS2007 utilisée pour la liquidation des taxes d'urbanisme, dans la mesure où elles pourront utiliser directement les données issues de l'instruction des autorisations d'urbanisme. La suppression de cette deuxième saisie évitera des erreurs.

Au-delà de la rationalisation des flux d'informations entre les collectivités locales et l'État, l'élargissement des finalités et du champ de Sitadel, devrait conduire à une amélioration significative de sa qualité dans la mesure où son utilité sera mieux identifiée par les collectivités locales.

5. CONSULTATIONS MENÉES ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

L'Association des maires de France et l'Assemblée des communautés de France, qui ont participé à un comité de pilotage sur la dématérialisation des DAU, ont été consultées sur cette disposition.
La mesure a par ailleurs été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

Un décret en Conseil d'État sera nécessaire pour modifier l'article R. 431-34 du code de l'urbanisme afin de lister les données nécessaires aux services de l'Etat.

ARTICLE 17 - DÉMATÉRIALISER L'INSTRUCTION DES DEMANDES DE PERMIS DE CONSTRUIRE

1. ÉTAT DES LIEUX

Actuellement, en application de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme, les demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et les déclarations préalables sont adressées par pli recommandé avec demande d'avis de réception ou déposées à la mairie de la commune dans laquelle les travaux sont envisagés. D'après les dernières remontées SITADEL, 674 048 déclarations préalables et 372 139 permis ont été déposés en 2016.

Pour les demandes d'autorisations d'urbanisme (DAU), la saisine par voie électronique (SVE) entrera en vigueur le 8 novembre 2018. Les autorités compétentes vont devoir créer des téléservices sous peine de « saisines sauvages », c'est-à-dire des saisines effectuées par tout moyen comme la simple l'utilisation du mail de contact du site de la collectivité par exemple.
Si la SVE est une première étape indispensable, son cadre juridique n'est cependant pas suffisant pour qu'elle induise par elle-même le traitement dématérialisé des demandes d'autorisation d'urbanisme.

Or, l'enjeu n'est pas seulement de dématérialiser le dépôt de la demande, mais de parvenir à terme à la dématérialisation complète de l'instruction des autorisations d'urbanisme, y compris les échanges avec les services consultés dans ce cadre.
Par ailleurs, les économies de gestion et la sécurisation juridique offerte par la digitalisation du secteur du logement nécessite d'accélérer la numérisation du processus de traitement des demandes d'autorisation d'urbanisme et d'accompagner, pour ce faire, les collectivités territoriales notamment les communes de petite taille.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La présente disposition complète le dispositif de la saisine par voie électronique défini par les articles L.112-8 et suivants du code des relations entre le public et l'administration. Dans un souci de parallélisme et de visibilité, il est nécessaire d'inscrire cette disposition en partie législative du code de l'urbanisme.

3. OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF RETENU

L'objectif de la mesure est de parvenir à la dématérialisation de la chaîne de l'instruction des DAU pour les collectivités d'une certaine taille.

En effet, pour tirer tous les bénéfices du dépôt dématérialisé des demandes, il est indispensable de mettre au point des solutions standardisées et interopérables qui faciliteront les échanges entre les différents acteurs concernés.

L'un des écueils identifiés est la fragilisation de la chaîne de traitement à cause de ruptures possibles de la chaîne dématérialisée. Pour les éviter, il convient :

- d'organiser les relations numériques entre les services instructeurs et les services sollicités pour avis (gestionnaires de réseaux, ABF…) ;
- de faciliter la transmission dématérialisée des autorisations d'urbanisme aux services qui interviennent en aval (contrôle de légalité, liquidation de la taxe d'aménagement...) ;

- de valoriser cette dématérialisation des DAU en l'insérant dans un écosystème numérique global.

Pour cela, une date butoir est fixée, à laquelle les collectivités concernées devront s'être organisées pour exploiter pleinement tout l'apport de la dématérialisation des dossiers. Ces collectivités concernées devront mettre en place une télé procédure et, ainsi, rendre effective la dématérialisation de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme.

Il s'agit de penser un cadre général pour que les solutions techniques retenues soient standardisées et interopérables de manière à permettre notamment les échanges dématérialisés entre les différents acteurs concernés.

Il s'agit également d'éviter que les conditions générales d'utilisation (CGU) des télé procédures soient trop restrictives et empêchent le dépôt dématérialisé des projets les plus complexes comme, par exemple, les opérations de logements collectifs.

En effet, il serait regrettable d'exclure ces projets du champ d'application de la dématérialisation de l'instruction des DAU alors qu'ils sont conçus par des professionnels qui utilisent déjà largement le format numérique et que l'impression des dossiers de demande consomme un volume de papier très important.

Cette disposition concernera les communes dont le nombre d'habitants sera supérieur à un seuil défini par un décret. Ce seuil devra être fixé de manière à réserver cette obligation aux collectivités disposant de moyens informatiques adaptés.

Ce seuil pourrait être fixé à 3500 habitants pour être cohérent avec les obligations de la réglementation relative à l'open data. 2948 communes ont de plus de 3500 habitants ; elles regroupent 42 millions d'habitants, soit 67 % de la population totale. Du point de vue de la volumétrie, elles représentent 51 % de l'ensemble des actes pris annuellement.

La mesure entrant en vigueur au 1er janvier 2022, elle laisse un temps suffisamment long aux services instructeurs des collectivités concernées pour s'organiser et mutualiser leurs moyens.

Le ministère de la cohésion des territoires accompagne d'ores et déjà les collectivités dans cette démarche dans le cadre de groupes de travail *ad hoc,* et prévoit des appels à projets à leur attention.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Il est proposé d'insérer un nouvel article L. 423-2 dans la partie législative du code de l'urbanisme pour assurer une meilleure visibilité de la mesure.

4.2. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

Il est difficile de faire une évaluation fiable des impacts économiques et financiers de cette disposition, car ces derniers sont multiples et ne peuvent être déterminés avec certitude.

A titre d'illustration, sur la base du périmètre des 18 métropoles existant à ce jour et en identifiant les permis complexes qui y sont déposés, les impacts peuvent être estimés comme suit du point de vue des porteurs de projet professionnels.

Grâce à l'exploitation de la base de données SITADEL de 2016, nous avons pu identifier les permis de construire demandés portant sur plus de 3 logements, et les permis dont la destination des constructions est soit exploitation agricole et forestière, soit commerce et activités de service, soit équipements d'intérêt collectif et services publics, soit, enfin, autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire. Ainsi, nous avons pu identifier les permis dits « complexes » visés par la mesure. En 2016, on compte environ 10 000 permis de ce type dans les métropoles.

Il s'agit maintenant d'évaluer à grosses mailles les économies que peut réaliser un porteur de projet pour ce type de projet entre une saisine papier et une saisine par voie électronique.

On peut estimer qu'un dépôt papier pour ce type de projet coûte en moyenne 400 € aux promoteurs. En effet, ils comportent de nombreux plans au format A0 à imprimer en haute définition mais aussi un nombre assez conséquent de pièces annexes.

L'économie potentielle totale est de 10 000 * 400 €, soit 4 M€, pour les promoteurs.

S'y ajoute la suppression du délai de transmission du dossier papier, qui fait gagner du temps sur la procédure globale, et le coût de l'envoi ou de la remise du dossier à l'autorité compétente.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Si le bilan coûts/avantages paraît positif pour les entreprises, il est bien plus difficile à évaluer pour les collectivités en tant que services instructeurs.

Le coût informatique pour les services instructeurs correspond au surplus d'investissements nécessaires pour le traitement dématérialisé des DAU, étant entendu que la mise en œuvre de la SVE fin 2018 les aura préalablement conduites à se doter d'infrastructures et d'équipements en la matière.

Les solutions informatiques seront étudiées dans le cadre d'un groupe de travail piloté par la DHUP. Un appel à projets sera lancé pour trouver, parmi les solutions possibles, celles qui sont les plus pertinentes. L'équipement informatique de ces services étant assez hétérogène, il conviendra donc de proposer une solution à la fois simple et interopérable.

En parallèle, il convient également de mesurer les gains attendus pour les services instructeurs des collectivités concernées.

Si l'on part de l'hypothèse d'une dématérialisation globale de la chaîne de l'instruction des DAU, alors ses avantages que sont la reprise des données numériques renseignées par le demandeur (plus de double saisie), l'exploitation des plans 3D et de la géomatique et la consultation dématérialisée des différents services (plus d'envois papier et avis dématérialisés) devraient améliorer l'efficience de l'instruction et générer une économie de l'ordre de 10%.

Cette économie sera encore plus forte lorsque la mutualisation des actes d'instruction sera effective. Il existe d'ores et déjà environ 2 800 centres instructeurs pour plus de 20 000 collectivités compétentes. Ce mouvement pourrait encore s'accroître avec la dématérialisation ou, tout au moins, être pérennisé.

Au-delà des aspects financiers, la dématérialisation globale de la chaîne de l'instruction aura des impacts sur les pratiques des agents instructeurs. Un accompagnement du changement est donc indispensable car le métier de l'instructeur va changer. Ce dernier va sensiblement évoluer vers une plus grande technicité. Un effort important pour former les agents à de nouvelles méthodes de travail devra donc être fourni par les collectivités.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'ensemble des acteurs sollicités lors de l'instruction sont concernés :

- les DDT(M)[34] pour l'instruction des permis qui relèvent de la compétence de l'Etat (en OIN, par exemple) et pour la liquidation des taxes d'aménagement,
- les ABF lorsque leur avis est nécessaire,
- les gestionnaires des réseaux,
- différentes commissions comme celle relative à la sécurité et à l'accessibilité (dont le secrétariat est assuré par les DDT(M).

Pour les agents concernés, l'accompagnement du changement sera également nécessaire.
Le MCT, avec l'appui de la DINSIC et en concertation avec les associations d'élus, devra définir un dispositif standard interopérable et adaptable pour éviter toute rupture de la chaîne dématérialisée, notamment lors la phase de la consultation des services.

Grâce à une transmission dématérialisée des dossiers à taxer, un gain de productivité de l'ordre de 10 % est attendu pour les services de l'Etat en charge de la liquidation des taxes d'urbanisme, ceux-ci n'ayant plus besoin de ressaisir les informations. La mesure évitera en outre des erreurs de saisie, améliorant ainsi la fiabilité du processus.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

La mesure facilitera le dépôt des projets complexes comme la construction de logements collectifs.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Si les professionnels qui travaillent déjà sous le format numérique vont bien s'approprier cette nouvelle possibilité, en revanche les particuliers, qui représentent l'essentiel de la volumétrie, peuvent dans un premier temps préférer le papier, plus rassurant et donnant lieu à un contact humain.

La dématérialisation globale de la chaîne de traitement des DAU présente toutefois de nombreux avantages pour eux, notamment celui de réduire les délais d'instruction et de rendre plus transparente cette dernière par un suivi de son dossier.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Par la suppression du papier et des transmissions de courriers, cette disposition devrait avoir un effet positif sur l'environnement.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été soumise à l'avis du Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 du Conseil national de l'habitat et du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique.

L'Association des maires de France et l'Assemblée des communautés de France, qui ont participé au comité de pilotage sur la dématérialisation des DAU, ont été concertées sur cette disposition.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps et l'espace

La disposition entrera en vigueur le 1er janvier 2022 pour laisser le temps aux partenaires concernés d'expérimenter des solutions grâce à des appels à projets. La mesure s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

5.2.2 Textes d'application

En concertation avec les associations d'élus des collectivités et les professionnels de la filière, un arrêté définira les modalités (format de fichiers, taille totale minimale acceptée pour les pièces jointes...) que devront respecter les collectivités concernées.

Le seuil de population sera précisé par décret en Conseil d'Etat.

CHAPITRE V - SIMPLIFIER L'ACTE DE CONSTRUIRE

ARTICLE 18 - ASSOUPLIR LES NORMES D'ACCESSIBILITÉ

1. ÉTAT DES LIEUX

La réglementation de l'accessibilité du cadre bâti a été introduite par la loi n°75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées. Modifiée dans un premier temps par la loi n°91-663 du 13 juillet 1991 portant diverses mesures destinées à favoriser l'accessibilité aux personnes handicapées des locaux d'habitation, des lieux de travail et des installations recevant du public, elle franchit un cap supplémentaire lors de l'adoption de la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Ce dernier texte ouvre la réglementation à toutes les formes de handicap parmi lesquels les déficiences visuelles, auditives, psychiques, cognitives ou mentales aux côtés de la déficience motrice. L'article L. 111-7 du code de la construction et de l'habitation (CCH) (CCH) est ainsi rédigé : « Les dispositions architecturales, les aménagements et équipements intérieurs et extérieurs des locaux d'habitation, qu'ils soient la propriété de personnes privées ou publiques, des établissements recevant du public, des installations ouvertes au public et des lieux de travail doivent être tels que ces locaux et installations soient accessibles à tous, et notamment aux personnes handicapées, quel que soit le type de handicap, notamment physique, sensoriel, cognitif, mental ou psychique, dans les cas et selon les conditions déterminées aux articles L. 111-7-1 à L. 111-7-3 ».

Le décret d'application[35], paru le 17 mai 2006, impose alors que « *Les bâtiments d'habitation collectifs et leurs abords doivent être construits et aménagés de façon à être accessibles aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap. […] L'obligation d'accessibilité porte notamment sur les circulations communes intérieures et extérieures, une partie des places de stationnement automobile, les logements, les ascenseurs, les locaux collectifs et leurs équipements* ».

L'article R.111-5 du CCH indique que l'installation d'un ascenseur est obligatoire dans les parties de bâtiments d'habitation collectifs comportant plus de trois étages accueillant des logements au-dessus ou au-dessous du rez-de-chaussée et que lorsque l'ascenseur n'est pas obligatoire, les parties de bâtiments comprenant plus de quinze logements situés en étages, au-dessus ou au-dessous du rez-de-chaussée, doivent être conçues de manière telles qu'elles permettent l'installation ultérieure d'un ascenseur sans modification des structures et des circulations existantes.

Ainsi dans les bâtiments d'habitation collectifs (BHC), l'ensemble des logements situés en rez-de-chaussée, en étage desservis par un ascenseur ou pour lesquels une desserte ultérieure par ascenseur est prévue dès la construction dans les conditions définis à l'article R.111-5, doivent être accessibles et adaptés à l'usage des personnes handicapées.

[35] Article R. 111-18 du CCH

Enfin, le décret n°2015-1770 du 24 décembre 2015[36] est venu ajouter la possibilité pour les acquéreurs de logements Vendus en l'État de Futur Achèvement (VEFA) de passer des contrats de travaux modificatifs (« travaux modificatifs acquéreurs » ou TMA). Si le logement ainsi vendu n'est plus entièrement adapté aux handicaps, il reste néanmoins visitable, c'est-à-dire qu'une personne handicapée « peut entrer dans le logement, se rendre dans le séjour par un cheminement accessible, y circuler et en ressortir ». Il est également attendu que la mise en accessibilité totale des logements en question soit possible par l'intermédiaire de travaux simples.

Les exigences réglementaires sont à l'origine de difficultés constatées, notamment en termes de qualité d'usage des logements et d'adaptation aux besoins des utilisateurs, que ce soit dans le parc privé ou le parc social.

Ainsi pour un logement de 2/3 pièces par exemple, la surface supplémentaire générée par l'obligation de mise en accessibilité est de l'ordre de 8 m². Dans un souci de maîtrise des coûts de la construction, plutôt qu'un agrandissement réel du logement, cette surface supplémentaire nécessaire est généralement imputée sur les pièces de vie (séjour, salle à manger, salon). Cela conduit à la réduction du confort d'usage pour la majeure partie de la population ne nécessitant pas un tel niveau d'accessibilité du logement, étant entendu que l'estimation du nombre de personnes en fauteuil roulant généralement admise aujourd'hui est de 850 000 personnes, soit un peu moins de 2% de la population.

Dans le secteur social

Dans le secteur du logement social il convient de souligner la problématique qui porte sur les logements dits « accessibles » qui peuvent faire l'objet de travaux supplémentaires afin d'être adaptés aux exigences particulières de chaque handicap. Les bailleurs se trouvent confrontés à une double contrainte de financer des logements accessibles à la construction puis de financer des travaux pour permettre l'adaptation du logement au handicap spécifique de l'occupant. Pour pallier ce problème, le secteur innove depuis quelques années déjà en développant des techniques de construction de logements « évolutifs » et « modulables ». En prévoyant l'évolution des besoins des occupants successifs, les gestionnaires parviennent à diminuer significativement les coûts de modification des logements concernés.

Si les techniques sont encore récentes, des bilans voient déjà le jour. On peut citer notamment le programme Evolis du bailleur social Atlantique Habitation. Pour les logements concernés, dans lesquels peuvent entrer des personnes à partir de 55 ans, un cahier des charges précis a été créé afin de réduire les coûts d'adaptation ultérieure des logements au handicap. Il prévoit des murs renforcés dans les toilettes pour l'installation de barres d'appui, une douche et des portes plus larges, des volets roulants.

Malgré le développement de ces nouvelles techniques, l'inadéquation des logements accessibles aux attentes et besoins des personnes valides reste une préoccupation importante, notamment s'agissant des petits logements.

Dans le secteur privé

[36] Article R. 111-18-2.-III du CCH.

L'offre de logement, avec une superficie des pièces de vie diminuée au profit des espaces de circulation et des pièces d'eau (diminution moyenne de 8 m² de la surface du salon au profit des pièces sanitaires), constitue une diminution du confort sans diminution du prix d'acquisition qui ne correspond pas aux attentes de la clientèle valide.

Il est certes à présent possible d'adapter les règles d'accessibilité dans le cadre de « travaux modificatifs acquéreurs » (TMA). Selon la Fédération des Promoteurs Immobiliers (FPI), le taux de recours aux TMA lors de VEFA est compris entre 50 et 70 %[37] mais il reste ainsi encore de nombreux logements ne correspondant pas aux attentes de la clientèle.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Lorsque la réglementation impose qu'une grande partie des bâtiments neufs soient totalement accessibles et adaptés à tous les handicaps, les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre de ces obligations, tant du point de vue fonctionnel et architectural qu'économique amènent à réfléchir à l'adaptation de cette règlementation tout en gardant à l'esprit la préoccupation des personnes en situation de handicap. Les exigences règlementaires sont en effet telles qu'elles brident l'innovation et freinent de nombreux projets immobiliers. Il est donc apparu nécessaire de proposer des ajustements et de redonner une liberté de conception aux hommes de l'art afin de favoriser l'innovation dans le logement au service de l'autonomie et d'une meilleure qualité d'usage et la possibilité d'offrir de l'espace aux pièces principales pour les habitants qui ne sont pas en situation de handicap.

Par ailleurs, une réflexion sur l'évolution des besoins des occupants d'un logement apparaît nécessaire compte tenu du vieillissement de la population et de l'évolution des structures familiales. Les propriétaires ou locataires valides aujourd'hui peuvent devenir les demandeurs de logements accessibles de demain. Il faut ainsi penser le logement autrement pour accompagner les besoins tout au long de la vie. Ceci implique de repositionner les enjeux autour de tous les handicaps à tous les stades de la vie.

Pour répondre à ces enjeux, il a été décidé d'introduire pour les bâtiments d'habitation collectifs la possibilité de construire des logements « évolutifs (ou réversibles), accessibles en grande partie et pouvant être rendus totalement accessibles par des travaux assez simples »38.

À l'intérieur du logement, l'exigence d'accessibilité est limitée au salon et au cabinet d'aisance. 10 % des logements d'un immeuble, dont au moins un logement, seront accessibles et adaptés aux handicaps. Les 90 % restants seront des logements « évolutifs ».

Cette évolution répond donc à une approche pragmatique permettant d'apporter des innovations lors de la conception du logement pour promouvoir un logement évolutif à même de s'adapter tout au long de la vie à son occupant.

[37] En effet, à partir d'un certain taux de VEFA, les promoteurs engagent la construction des travaux. Une fois la construction lancée, le recours aux VEFA est toujours possible mais les TMA significatifs (déplacement de cloison, modification de la taille des portes, etc.) ne l'est souvent plus : le chantier est lancé et les plans figés. Ainsi, les promoteurs estiment atteindre un taux de recours aux TMA allant généralement de 50 à 70 %.
[38] Comité Interministériel du Handicap du 20 septembre 2017

Les contraintes d'optimisation des surfaces concernant principalement les logements situés en bâtiments d'habitation collectifs, il n'a pas été jugé opportun d'étendre la mesure aux maisons individuelles. De plus, la typologie des logements en maisons individuelles est sensiblement différente de celle des logements en bâtiments d'habitation collectifs. Ainsi, à l'exception des maisons construites pour le propre usage de leur propriétaire pour lesquelles la règlementation accessibilité ne s'applique pas, les maisons individuelles construites dans le cadre de programme de logements groupés demeureront accessibles dans les conditions prévues par la réglementation.

La part de logements collectifs neufs en rez de chaussée ou desservis par ascenseurs ou pour lesquels une réservation en vue d'une installation ultérieure d'ascenseurs est évaluée à environ 160 000 logements par an.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif de la présente mesure est de libérer les constructeurs d'une partie des contraintes imposées par la réglementation actuelle afférente à l'accessibilité. En introduisant le dispositif de logement évolutif, on permet d'offrir la possibilité d'adapter la configuration du logement aux occupants dont les besoins et les attentes peuvent être différents de ceux des personnes en situation de handicap.

En s'assurant que les logements construits soient modifiables par le biais de travaux simples, on garantit que le logement pourra évoluer vers une configuration totalement accessible au sens de la règlementation sur les logements accessibles. Les personnes en situation de handicap conserveront ainsi le libre choix de leur logement. De plus, les besoins variant en fonction du handicap, l'évolutivité du logement permettra de répondre au mieux aux différentes attentes spécifiques au fil du temps, ce que la réglementation actuelle ne prévoit pas.

Pour atteindre les objectifs présentés dans la partie précédente, les mesures proposées consistent à modifier l'article L. 111-7-1 du code de la construction et de l'habitation et à définir par voie règlementaire les caractéristiques d'un « logement évolutif » et des « travaux simples ».

Les logements concernés, à savoir ceux situés en rez-de-chaussée, en étage desservis par un ascenseur ou pour lesquels une desserte ultérieure par ascenseur est prévue dès la construction, devront respecter les règles suivantes :

- Les circulations communes, abords, et places de stationnement sont accessibles ;
- Les logements dits « évolutifs » sont livrés accessibles jusqu'à la porte d'entrée, y compris le séjour et le cabinet d'aisance ; la mise en accessibilité de l'ensemble des pièces de l'unité de vie est réalisable ultérieurement par des travaux simples.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

La présente mesure emportera une modification de l'article L111-7-1 du code de la construction et de l'habitation et l'adoption de textes règlementaires pour notamment définir les notions de « logement évolutif » et de « travaux simples ».

3.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

3.2.1 Impacts macroéconomiques

L'introduction du logement évolutif, accueilli favorablement par les acteurs de l'acte de construire, permettra de poursuivre la transition vers une conception véritablement au service du besoin des occupants, tout en produisant une part de logements adaptés aux besoins des personnes en fauteuil roulant.
Un autre avantage économique de cette mesure est au bénéfice des occupants, qu'ils soient bailleurs ou propriétaires. En effet, en adoptant la démarche prévoyant que les appartements doivent pouvoir être rendus totalement accessibles par le biais de travaux simples, on amoindrit les coûts d'adaptation ultérieure du logement.

3.2.2 Impacts sur les entreprises

La présente mesure permet aux promoteurs immobiliers de mieux répondre aux attentes de leurs clients et de contenir les prix des logements.

3.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La mesure n'a pas d'impact direct. En effet, elle ne crée pas de charges nouvelles pour l'administration centrale et les services déconcentrés autres que l'instruction des demandes d'autorisation de construire prévues dans le cadre de la procédure existante.

3.4. IMPACTS SOCIAUX

La mesure instaurant une plus grande flexibilité dans la distribution intérieure des logements, et en s'adaptant par conséquent aux besoins de chacun, il est attendu qu'elle bénéficie à tout le public.

3.4.1 Impacts sur les particuliers

La mesure permet en particulier à l'acquéreur d'un logement en VEFA de bénéficier, sans surcoût, d'un aménagement intérieur plus adapté à ses besoins, et aux occupants de logements évolutifs de pouvoir adapter le logement à moindre coût pour prendre en compte les besoins des utilisateurs (situation de handicap ou de vieillissement de la population).

3.4.2 Impacts environnementaux

En allégeant les contraintes pesant sur les bâtiments d'habitation collectifs, la mesure favorise un habitat dense et participe donc à la lutte contre l'étalement urbain.

4. CONSULTATIONS MENÉES ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENÉES

La volonté du Gouvernement est d'adapter au mieux la configuration des logements aux besoins de la population. Dans un souci de favoriser le consensus, une large consultation a été menée auprès des différents acteurs concernés.

Ainsi, ont notamment été entendus :

- Les associations de personnes handicapées au travers des réunions de concertation avec la Commission Accessibilité et Conception Universelle du Conseil National Consultatif des Personnes Handicapées (CNCPH) ;
- Les fédérations de constructeurs : Fédération Française du Bâtiment (FFB) et la Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment (CAPEB) ;
- Des représentants des maîtres d'ouvrage (sociaux et privés) : l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) et la Fédération de Promoteurs Immobiliers (FPI) ;
- Des représentants de la maîtrise d'œuvre ;
- l'Agence Qualité de la Construction (AQC).

Plusieurs réunions de travail, avec la participation de la délégation ministérielle à l'accessibilité (DMA) ont ainsi été organisées avec ces différents acteurs, dont une réunion qui a regroupé ensemble tous ces acteurs pour qu'ils puissent échanger entre eux et confronter leurs points de vue sur la définition pour eux de la notion de logement évolutif et de travaux simples notamment.

La proposition de mesure a été transmise pour avis au Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) et au Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE).

Elle a également été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018.

4.2. MODALITÉS D'APPLICATION

4.2.1Application dans le temps

Les dispositions ouvrent la possibilité aux promoteurs privés et sociaux de construire des logements « évolutifs ». S'agissant d'une possibilité et non d'une contrainte constructive, il n'y a pas lieu de prévoir un délai de mise en application. Ainsi, l'article prendra effet dès la promulgation du présent projet de loi.

4.2.2Application dans l'espace

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

4.2.3Textes d'application

A ce stade, il est prévu que la loi soit complétée par un décret visant à intégrer la définition du logement évolutif au code de la construction et de l'habitation et par un arrêté précisant les dispositions techniques auxquelles ce logement évolutif doit répondre, notamment s'agissant de la définition des travaux simples.

ARTICLE 19 – ADAPTER LE RÉGIME DU CONTRAT DE CONSTRUCTION DE MAISON INDIVIDUELLE AVEC FOURNITURE DE PLAN AUX CONSTRUCTIONS PRÉFABRIQUÉES

1. ÉTAT DES LIEUX

L'actuelle grille d'appel de fonds du contrat de construction de maison individuelle (CCMI) est fixée par décret. Son cadencement répond aux besoins de financement des constructeurs réalisant des maisons par voie humide, c'est-à-dire selon un avancement progressif du chantier (pose des parpaings/briques, mise hors d'eau, mise hors d'air, réalisation des façades…). Cet échéancier n'est pas adapté à la filière de la préfabrication, qui réalise en atelier, hors du chantier et en amont de celui-ci, l'essentiel des éléments qui constitueront la maison. A titre d'exemple, lors de la construction d'une maison préfabriquée, on passe en une ou deux semaines de l'achèvement des fondations à la mise hors d'air, soit selon la grille d'appel de fonds actuelle du contrat de construction de maison individuelle, de 25% à 75% (source : Afcobois).

Les dépenses engagées pour la production en atelier ne sont donc pas couvertes par l'échéancier de paiement actuel du contrat de construction de maison individuelle, ce qui pèse sur la trésorerie des constructeurs de maisons préfabriquées.

La préfabrication, et plus particulièrement la construction en bois largement dominée par ce mode de construction, est peu présente sur le marché français de la construction de maisons individuelles (8-9%). Le marché est ancré dans les pratiques de la filière humide pour laquelle de nombreux dispositifs réglementaires ont été calés. La proposition vise à rétablir un équilibre de traitement entre les filières et à encourager un mode constructif reconnu pour des avantages de nature environnementale et sociétale : intégration de l'économie circulaire dans les process de fabrication (écologie industrielle, recyclage), encouragement de la construction bois qui apporte des aménités environnementales dont la séquestration carbone et la sobriété dans le recours aux ressources minérales, qualité de la construction, baisse de la sinistralité, réduction des désagréments de chantier (émission de déchets, nuisances sonores, …), accélération des chantiers et abaissement de la dépendance aux aléas climatiques, cohérence avec la transition numérique du secteur, création de liens économiques et sociaux sur les territoires entre l'exploitation de la ressource locale (forestière notamment), les fabricants, les artisans, les concepteurs.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure vise à rééquilibrer le cadre du contrat de construction de maison individuelle au bénéfice des filières ayant recours à la préfabrication.

En favorisant la préfabrication dans le secteur du bâtiment, la mesure est cohérente avec les politiques nationales et notamment :

- La Stratégie Logement du Gouvernement : accélération de la production de logements (choc de l'offre), versatilité des espaces dans une habitation en fonction des usages (mise en accessibilité, vieillissement de la population …). La

préfabrication joue un rôle d'entraînement sur l'innovation en étant en phase avec les besoins de digitalisation de ce secteur.

- La Stratégie Nationale Bas Carbone compte tenu du développement attendu de la construction de maisons individuelles en bois : stockage carbone dans les matériaux du bâtiment, sobriété dans l'usage des ressources non-renouvelables…
- La Feuille de Route Economie Circulaire: optimisation des process industriels de valorisation des sous-produits, réduction des nuisances de chantier (consommation d'eau, production de déchets…), facilitation du réemploi.

2.2 NECESSITE DE LEGIFERER

Le contrat de construction de maison individuelle (CCMI) entre dans le cadre des dispositions des articles L. 231-1 à L. 231-13 et R. 231-1 à R. 231-14 du code de la construction et de l'habitation (cas de la fourniture de plans par le constructeur ; sans fourniture de plan, l'échéancier n'est pas requis dans le contrat) telles qu'elles résultent de la loi n° 90-1129 du 19 décembre 1990. Le CCMI est conclu entre le maître d'ouvrage et le constructeur.

L'article L. 231-2 du code de la construction et de l'habitation fixe les mentions obligatoires du contrat, notamment les justificatifs des garanties de livraison et de remboursement apportés par le constructeur. La garantie de livraison, à prix et délai convenus, doit être souscrite par le constructeur avec un garant. Elle couvre le maître d'ouvrage contre les risques d'inexécution ou de mauvaise exécution des travaux prévus au contrat, en l'assurant que le projet de construction sera effectivement réalisé conformément aux délais indiqués, tout en respectant le prix initialement fixé.

L'article R. 231-7 du code de la construction et de l'habitation encadre les étapes de paiements obligatoires lors de la construction (appel des fonds). L'échelonnement correspond au déroulement progressif du chantier selon une construction par voie dite « humide » réalisée intégralement sur le site du chantier (réalisation des fondations et de la chape, pose progressive de blocs bétons et de briques, divers travaux de maçonnerie, travaux de toiture…).

La création d'un échéancier de paiement spécifique à la préfabrication impose de modifier certains articles législatifs du CCMI afin de :

- Prévoir éventuellement les modalités de transfert de propriété et d'identification du mur préfabriqué en atelier afin que le garant puisse assurer l'achèvement de la maison en cas de défaillance du constructeur et que les paiements puissent être déclenchés;
- Préciser la définition d'une maison individuelle préfabriquée : il s'agit de définir le niveau minimal de préfabrication à partir duquel un constructeur bénéficie de l'échéancier de paiement en préfabrication.

Les intrications entre le code civil, le code de la consommation et le code de la construction et de l'habitation sont fortes. Une habilitation par ordonnance a été retenue pour se laisser plus de marge pour la concertation des acteurs.

3. DISPOSITIF RETENU

La présente mesure consiste à mettre en place, dans la partie législative du code de la construction et de l'habitation, le cadre permettant la création d'une nouvelle grille d'appel de fonds spécifique aux constructions préfabriquées.

L'intervention sur la partie législative du code de la construction et de l'habitation concernant le contrat de construction de maison individuelle concerne les conditions dans lesquelles des paiements, avant la date d'ouverture du chantier, peuvent être versés au constructeur d'une maison préfabriquée, tout en garantissant un niveau de protection suffisant du maître d'ouvrage (activation des garanties de remboursement et/ou garantie de livraison, concrétisation de la notion de propriété de l'élément préfabriqué…).

Dans ce contexte, il est proposé d'habiliter le Gouvernement à intervenir par voie d'ordonnance dans un délai de six mois après la publication du présent projet de loi. Le projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans les trois mois suivant la publication de l'ordonnance.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Pour la mise en œuvre de l'ordonnance prévue par la présente mesure, un groupe de travail dédié sera mis en place pour fixer les étapes et pourcentages de la grille d'appel de fonds dans le cas de la préfabrication (association des filières, des professionnels de la construction, des notaires, des garants, des ministères impliqués

La nécessité de légiférer tient à la nature assez détaillée des articles de loi fixant le régime du CCMI. La Loi fonctionne actuellement sur la base d'un unique échéancier. L'introduction d'un échéancier spécifique à la préfabrication dans la partie réglementaire du code nécessite de fixer dans la loi les critères d'orientation vers l'un ou l'autre des échéanciers, et pour cela de définir une maison individuelle préfabriquée.

Dans l'article L. 231-2 du code de la construction et de l'habitation, il conviendrait par ailleurs d'ajouter que le contrant doit contenir des éléments de preuve permettant de déclencher un versement à l'achèvement des murs préfabriqués en atelier avant leur pose sur le chantier.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1 Impacts macroéconomiques

Compte tenu des avantages précités, la construction préfabriquée est une filière dont le développement est attendu sur l'ensemble des segments du secteur de la construction : résidentiel (individuel, collectif), hébergement temporaire, scolaire, bureaux… Certains acteurs estiment que la filière sèche peut potentiellement représenter 20% du marché de la construction[39].

[39] Source : ACIM

La révision de l'échéancier de paiement du contrat de construction de maison individuelle fait partie des actions entreprises en ciblant particulièrement la filière bois-construction qui a connu une baisse de part de marché sur le segment de la maison individuelle (8,7% en 2016 contre 10,5% en 2014 selon une enquête FBF-Codifab). Celle-ci a contribué à la chute de l'activité sur l'ensemble de la branche construction-bois (baisse de 11% du chiffre d'affaires entre 2014 et 2016).

Il est attendu que cette mesure facilite de développement de la construction en préfabrication de maison individuelles en libérant la capacité des entreprises à répondre à la demande et en accroissant leur capacité d'investissement. Elle contribuera à l'atteinte de l'objectif de la filière bois-construction qui est de représenter 15% de part de marché sur le segment de la maison individuelle d'ici 2022 ce qui correspond à la part de marché observé en Allemagne (source : Contrat Stratégique de Filières Forêt-Bois).

L'objectif pour la filière bois-construction est d'abaisser les coûts de production de maisons préfabriquées afin de conquérir une clientèle plus modeste, notamment en primo-accession.

Comme cela a été illustré dans le cadre du congrès Woodrise sur la construction en bois (septembre 2017, Bordeaux), le savoir-faire français en matière de construction préfabriquée de bâtiments en bois est reconnu sur la scène internationale et le potentiel d'exportation de nos pratiques est fort.

4.2.2 Impacts sur les entreprises

Forte de plus de 60 000 entreprises, la filière forêt-bois française compte environ 220 000 emplois directs et jusqu'à 450 000 emplois directs et indirects. Ces emplois sont essentiellement localisés en milieu rural et contribuent à la vie économique des territoires. La filière forêt-bois regroupe des activités relevant à la fois de la gestion et de l'exploitation forestière, de l'industrie et de la pose des produits bois. Les activités industrielles comprennent le sciage, les panneaux de process, l'industrie papetière, les emballages, les meubles en bois, la fabrication de composants pour la construction ou encore la production d'énergie ou de molécules extraites du bois (chimie verte).

Plus spécifiquement sur le segment de la maison individuelle, le tissu productif regroupe environ 2000 PME (80% ont moins de 20 salariés) pour un effectif de 27 000 salariés avec une répartition moyenne de 100 à 200 entreprises par région administrative. L'objectif de passer à une part de marché de 15% sur le secteur de la maison individuelle, permettrait de créer près de 20 000 emplois dans la filière bois-construction[40].

La préfabrication de maisons individuelles en bois n'est pas réalisée dans des usines mais dans les ateliers des PME. Cela représente l'avantage d'un haut niveau d'individualité, facteur important pour atteindre une grande qualité architecturale, condition essentielle pour la réussite sur le marché.

Sur le secteur de la maison individuelle, il existe de nombreuses PME spécialisées dans la réalisation de charpentes. La facilitation d'accès au contrat de construction de maison individuelle qu'offre cette mesure encouragera ces PME à investir dans le numérique et des machines performantes pour la réalisation de murs préfabriqués de maison.

[40] Source UICB.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1 Prise en compte du handicap

Le développement de la construction préfabriquée répond à l'objectif de la « Stratégie Logement » de voir se développer une offre de logements réversibles avec évolution possible de la distribution des volumes pour s'adapter aux besoins des occupants.

La construction préfabriquée est adaptable et évolutive avec le type de population et son vieillissement. Les cloisons pourront être déplacées par exemple et les espaces sanitaires améliorés pour une adaptabilité au fil du temps. La reconfiguration du logement est possible, voire son déplacement, qui est facilité par un transport de modules pouvant être démontables le cas échéant.

4.3.2 Impact sur la jeunesse

Les emplois créés en préfabrication seront des emplois qualifiés dans les domaines de la conception, de la fabrication d'éléments préfabriqués dont la technicité s'est nettement accrue ces dernières années (intégration des réseaux et de l'isolation) et de l'assemblage sur le chantier, qui ont vocation à être développés dans les formations techniques et universitaires. Les qualifications requises seront notamment orientées vers le numérique (conception assistée par ordinateur, maquette numérique, impression 3D, robotique, ...).

4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La production de maisons individuelles par voie sèche implique une réduction significative des délais de réalisation (division par deux) et contribue à la maîtrise des coûts. Elle est également corrélée à une baisse de la sinistralité pour le particulier et une meilleure traçabilité des solutions constructives retenues.

Le particulier est actuellement couvert par le contrat de construction de maison individuelle, et les garanties de remboursement et de livraison qui lui sont associés. Ces dispositifs de garantie seront maintenus avec le dispositif de contrat de construction de maison individuelle adapté à la préfabrication afin d'assurer une protection maximale du particulier.

Les particuliers montrent un intérêt grandissant pour les modes de construction en filière sèche (surtout pour le recours au matériau bois). L'intérêt du client final est que les constructeurs en préfabrication puissent maintenir leur offre dans le dispositif sécurisant du contrat de construction de maison individuelle ce qui suppose la possibilité d'adapter la grille d'appels de fonds aux réalités de ce mode constructif sans quoi les maisons risquent d'être réalisées en dehors du cadre juridique du contrat de construction de maison individuelle.

Le niveau actuel de la préfabrication offre au particulier une construction qui se démarque du modèle classique reproductible en série, pour offrir une personnalisation de ses éléments et de leur agencement (plus grande flexibilité), mais aussi pour optimiser les espaces au maximum et ainsi offrir des constructions plus petites donc moins coûteuses. La préfabrication peut permettre de mieux répondre aux besoins du particulier.

4.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Le recours à la filière préfabriquée représente de nombreux avantages pour l'environnement, en particulier en contribuant au déploiement d'une économie circulaire de la construction. Elle permet ainsi de :

- Favoriser les démarches d'éco-conception des bâtiments selon une approche d'anticipation la plus en amont possible des modes de recyclage des matériaux et de réutilisation/réemploi des composants, des phases de déconstruction.
- Faciliter l'intégration des produits recyclés dans la production des composants à partir de conditions de fabrication mieux maîtrisées (prétraitement possibles des matériaux à valoriser). La filière bois-construction a notamment organisé la gestion des déchets (chutes de bois) qui sont valorisés dans d'autres filières (papeterie, production d'énergie).
- Faciliter les pratiques de l'écologie industrielle.
- Répondre à l'objectif de construire des ouvrages réversibles en fonction des usages.
- Rationaliser l'usage des ressources naturelles dans une logique de circuit court et de limitation des déchets de fabrication (diminution des composants défectueux par gain de qualité d'exécution). La future réglementation du bâtiment neuf sera fondée sur une évaluation des impacts sur l'environnement selon une approche en cycle de vie avec prise en compte des distances de transport des composants. Le recours à des éléments préfabriqués à l'étranger sera découragé et il est donc attendu un positionnement favorable des entreprises françaises de la filière sèche.

Plus spécifiquement pour la construction en bois, à ces avantages, s'ajoute la faible empreinte carbone des solutions préfabriquées faisant appel au bois au vu de modes de production peu énergivores et de la capacité de séquestration de CO2. Le bois est par ailleurs un matériau léger en capacité de préserver l'intégrité des sols naturels puisqu'une maison en bois peut être édifiée sur des sols de faible portance et sur des sites difficiles d'accès sans avoir à engager d'importants travaux d'excavation de terre et de remblais, ainsi que de renforcement des sols.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été transmise pour avis au Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique et a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018.

Courant septembre 2017, une consultation électronique a été lancée sur la définition de la préfabrication et l'extension du régime de la garantie de livraison avant la phase chantier. C'est sur cette base qu'une habilitation a été proposée pour fixer les conditions dans lesquelles des paiements peuvent être versés au constructeur, tout en garantissant un niveau de protection suffisant du maître d'ouvrage au travers du régime de garanties.

Une nouvelle consultation a été lancée en janvier 2018 dans le cadre de la conférence de consensus organisée par le Sénat au sujet du présent projet de Loi. Les représentants des garants (FFA) et la FFB ont été consultés et ont produit des analyses qui seront exploitées dans le cadre de l'écriture des ordonnances et la mise en œuvre des décrets applicatifs. Les échanges récents ont permis de préciser des éléments de l'habilitation allant dans le sens d'une limitation de la mesure aux constructeurs-fabricants-poseurs pour éviter un recours excessif à la sous-traitance qui fragilise le contrat et de la nécessité de préciser la définition

d'une maison préfabriquée (cf. la mesure précédente) afin que des ouvrages avec un faible taux de préfabrication ne bénéficient pas des avantages de l'échéancier prévu pour la préfabrication.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

La présente mesure s'appliquera, de manière immédiate sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion. La fixation d'un nouvel échéancier de paiement se fera par décret en Conseil d'Etat.

ARTICLE 20-I - ACCÉLÉRER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX EN PROLONGEANT LE RECOURS À LA PROCÉDURE DE CONCEPTION-RÉALISATION POUR LES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

1. ÉTAT DES LIEUX

Les marchés publics de conception-réalisation, prévus par l'article 33 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics**,** sont des marchés publics de travaux permettant à l'acheteur de confier simultanément la réalisation d'études (conception) et l'exécution de travaux (réalisation) à un groupement d'opérateurs économiques ou à un seul opérateur pour les ouvrages d'infrastructures.

Si le recours aux marchés publics de conception-réalisation est en principe libre, le recours à ceux-ci pour les acheteurs soumis à la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée dite « Loi MOP**»,** dont font partie les entités du secteur du logement social, est strictement encadré. En effet, celui-ci est limité au cas suivant : « quel qu'en soit le montant, que si des motifs d'ordre technique ou un engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage ». La loi « MOP » impose, en effet, de dissocier la mission de maîtrise d'œuvre de celle de l'entrepreneur pour la réalisation d'ouvrages de bâtiments et d'infrastructures.

Toutefois, cet encadrement n'est pas applicable aux marchés publics de conception-réalisation conclus jusqu'au 31 décembre 2018, par les entités du secteur du logement social alors même que ces entités sont soumises à la loi « MOP ». Celles-ci peuvent donc conclure librement, jusqu'à ce terme, des marchés publics de conception-réalisation.

Le dispositif introduit dans la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion devait permettre de satisfaire aux objectifs de production de logement fixés par le plan de cohésion sociale et aux demandes d'attribution générées par la mise en oeuvre du droit opposable au logement. La limitation dans le temps prévue initialement par le législateur jusqu'au 31 décembre 2013 a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2018, le dispositif ayant fait preuve de son efficacité en matière de rapport qualité/coût et de réduction des délais de construction. Dans son article 33, l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics a repris le dispositif prévu par l'article 110 de la loi du 25 mars 2009 modifiée, qu'elle a, par suite, abrogé.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF RETENU

Le Gouvernement ambitionne de faciliter et d'accélérer les procédures applicables à la construction de logements sociaux en prolongeant jusqu'au 31 décembre 2021 la possibilité pour les organismes de logement social de recourir à la procédure de conception-réalisation.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEÉS

3.1 IMPACT JURIDIQUES

La présente disposition va conduire à une modification de l'article 33 de l'ordonnance du23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

3.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Environ 15 % des opérations de construction de logements sociaux sont actuellement réalisées en conception-réalisation (source : USH). Pour cette part de la production de logements sociaux, on estime que l'absence de prolongation du dispositif provoquerait un renchérissement des coûts de 5 à 8 %[41] et une augmentation des délais de 6 à 12 mois[42]. En effet, par rapport aux procédures classiques, la conception-réalisation permet une meilleure coordination entre la maîtrise d'œuvre et la ou les entreprise(s) chargée(s) des travaux, ce qui limite les risques de prendre du retard sur le calendrier initial.

4. CONSULTATIONS MENÉES ET MODALITÉS D'APPLICATION

La mesure a été transmise pour avis au conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et au conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique.
La mesure s'applique de manière immédiate sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

[41] Source : rapport du CGEDD sur le dispositif en 2013
[42]Source : rapport du CGEDD sur le dispositif en 2013

ARTICLE 20-II - PRÉCISER LA COMPÉTENCE DES COMMISSIONS D'APPEL D'OFFRES POUR LES MARCHÉS PUBLICS DONT LA VALEUR ESTIMÉE EST SUPÉRIEURE AUX « SEUILS EUROPÉENS » ET SIMPLIFIER LES COMMISSIONS D'APPEL D'OFFRES DES OFFICES PUBLICS DE L'HABITAT

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 L'alinéa 1er de l'article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), tel que modifié par l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, dispose que « Pour les marchés publics dont la valeur estimée hors taxe est égale ou supérieure aux seuils européens mentionnés à l'article 42 de l'ordonnance susmentionnée, à l'exception des marchés publics passés par les offices publics de l'habitat, pour lesquels la composition, les modalités de fonctionnement et les pouvoirs de la commission d'appel d'offres sont fixés par décret en Conseil d'Etat, et par les établissements publics sociaux ou médico-sociaux, le titulaire est choisi par une commission d'appel d'offres composée conformément aux dispositions de l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales. Toutefois, en cas d'urgence impérieuse, le marché public peut être attribué sans réunion préalable de la commission d'appel d'offres.». Cette rédaction a donné lieu à deux interprétations différentes.

La première interprétation est que la notion de « seuils européens » est directement liée à la notion de « procédures formalisées ». Ainsi, les seuils de procédure formalisée fixés par l'avis publié le 27 mars 2016 constituent le critère de mise en œuvre des procédures énoncées au 1° de l'article 421. En conséquence, lorsque l'alinéa 1er de l'article L. 1414-2 du code général collectivités territoriales se réfère aux marchés publics dont la valeur excède les seuils mentionnés à l'article 42 de l'ordonnance, il a pour objet de circonscrire le champ d'intervention de la CAO aux seuls marchés publics passés en application desdites procédures formalisées en raison de la valeur estimée du besoin auquel ils répondent.

Or, dans un jugement rendu le 5 juillet 2017, le tribunal administratif de Nantes a néanmoins considéré que l'alinéa 1er de l'article L. 1414-2 du code général collectivités territoriales ne renvoie pas aux procédures dites « formalisées » mentionnées à l'article 42 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 mais aux marchés publics dont la valeur estimée hors taxe est égale ou supérieur aux seuils européens sans distinction de la procédure de passation retenue.

Cette dernière interprétation conduit à un élargissement des compétences de la CAO qui va à l'encontre des objectifs de simplification des procédures de la commande publique qui ont guidé l'élaboration des directives et de leurs textes de transposition. Elle a pour conséquence de reconnaître à la CAO une compétence pour l'attribution de marchés publics tels que les marchés de maîtrise d'œuvre passés après concours ou encore les marchés publics de services sociaux et autres services spécifiques alors même que ces marchés publics ne sont actuellement pas attribués par la CAO.

En conséquence, la mesure proposée consiste à préciser la compétence des CAO pour les marchés publics dont la valeur estimée est supérieure aux « seuils européens », afin de la circonscrire aux seuls marchés publics passés en application desdites procédures formalisées en raison de la valeur estimée du besoin auquel ils répondent.

1.2 Aux termes de l'article L.411-2 du Code de la construction et de l'habitation (CCH), les offices publics de l'habitat (OPH) font partie des organismes de logement social. Ils participent à un Service d'intérêt économique général (SIEG) qui leur permet de bénéficier d'exonérations fiscales et d'aides spécifiques d'État en conformité avec la décision 2012/21/UE de la Commission Européenne du 20 décembre 2011, au même titre que les autres OHLM comme les SA d'HLM, les sociétés coopératives d'HLM.

Les établissements publics des collectivités locales sont normalement soumis aux mêmes règles que ces dernières en matière de composition et d'organisation des commissions d'appel d'offres.

Le législateur a entendu faire une exception pour les OPH dans le but de rapprocher les modes de fonctionnement des OPH et des autres organismes de logement social.

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique a modifié par amendement les modalités de fonctionnement, la composition et les pouvoirs des commissions d'appel d'offres des offices publics de l'habitat (OPH). Cet amendement visait à aligner le régime des CAO des OPH sur celui des CAO des organismes privés d'habitation à loyer modéré et des sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux.

Or le texte de l'amendement en renvoyant à un décret en Conseil d'État le soin de fixer la composition, les modalités de fonctionnement et les pouvoirs de la commission, n'a pas permis d'aligner le régime des CAO des OPH sur celui des CAO des organismes privés d'habitation à loyer modéré et des sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux.

En effet, pour les OPH, en application de l'article L.1414-2 du code général des collectivités territoriales dans sa version issue de la loi dite « Sapin 2 » précitée, l'article 27 du décret n° 2017-516 du 10 avril 2017 portant diverses dispositions en matière de commande publique a modifié l'article R 433-2 du code de la construction et de l'habitation en fixant la composition et le rôle de la CAO.

Cet article dispose que « Chaque office public de l'habitat constitue une commission d'appel d'offres, composée de trois membres du conseil d'administration de l'office, qu'il désigne. Pour chaque membre titulaire, y compris son président, est prévu un suppléant.

Le quorum est atteint lorsque deux membres au moins sont présents. Si, après une première convocation, ce quorum n'est pas atteint, la commission est à nouveau convoquée. Elle se réunit alors valablement sans condition de quorum.

La commission établit son règlement intérieur.

La commission d'appel d'offres procède à l'ouverture des plis contenant les candidatures et les offres dont la valeur estimée hors taxe est égale ou supérieure aux seuils européens

mentionnés à l'article 42 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 précitée, sauf en cas d'urgence impérieuse. Elle émet un avis sur ces candidatures et offres.
Le directeur général de l'office prend les décisions relatives aux marchés de l'office au vu, le cas échéant, de l'avis de la commission. »

Ces dispositions prises en application de la loi encadrent donc de manière précise la composition et le rôle des CAO des OPH, empêchant un alignement sur le régime des CAO des organismes privés de logement social.
En effet, en application de l'article R.433-6 du code de la construction et de l'habitation, ces derniers constituent une commission d'appel d'offres dont ils déterminent librement « la composition, les modalités de fonctionnement et les pouvoirs. »
Enfin, l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, ayant été abrogée le 1er avril 2016 par l'article 102 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, il est nécessaire d'actualiser l'article L.433-1 du code de la construction et de l'habitation afin d'en tenir compte (mesure de toilettage).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Le Gouvernement poursuit, à travers la présente mesure, deux objectifs. D'une part, il cherche à éviter toute interprétation qui conduirait à un élargissement des compétences de la CAO, car cela irait à l'encontre des objectifs de simplification des procédures de la commande publique qui ont guidé l'élaboration des directives et de leurs textes de transposition. D'autre part, il ambitionne d'homogénéiser les dispositions applicables aux différents types d'organismes de logement social en matière de commission d'appel d'offres et modifier un renvoi à une référence devenue obsolète.

Les mesures ainsi envisagées nécessitent que soient modifiées les dispositions de l'article L.1414-2 du code général des collectivités territoriales et de l'article L433-1 du code de la construction et de l'habitation.

3. DISPOSITIF RETENU

Le Gouvernement précise, par la présente mesure, dans le premier alinéa de l'article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales qu'il s'applique seulement aux procédures formalisées et renvoyer au code de la construction et de l'habitation plutôt qu'à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser la composition, les modalités de fonctionnement et les pouvoirs de la CAO.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La mesure modifie l'article L.1414-2 du code général des collectivités territoriales et l'article L.433-1 du code de la construction et de l'habitation.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

L'harmonisation du régime des CAO entre les OPH et les autres organismes de droit privé de logement social est source de simplification.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été soumise pour avis au conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et au conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

Les modifications de l'article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales sont applicables aux marchés publics passés par les offices publics de l'habitat pour lesquels une consultation est engagée ou un avis d'appel à la concurrence est envoyé à la publication postérieurement à la publication de la présente loi.

La mesure s'appliquera sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

ARTICLE 21- SIMPLIFIER LES RÈGLES EN MATIÈRE D'INDIVIDUALISATION DES FRAIS DE CHAUFFAGE

1. ÉTAT DES LIEUX

A la différence de la répartition aux tantièmes de la facture de chauffage en immeuble pourvu d'un système de chauffage commun, la répartition des frais de chauffage à l'aide d'appareils de mesure (compteurs, répartiteurs..) permet à chaque occupant d'avoir une facturation basée sur ses consommations réelles. Cette facturation réelle permet de sensibiliser et de responsabiliser les occupants et de mieux les informer sur les économies d'énergie et de facture qu'ils peuvent réaliser en adaptant leur mode de consommation. Cette mesure s'inscrit dans un objectif de réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre du secteur du bâtiment.

Les articles 9 à 11 de la directive « éfficacité énergétique » 2012/27/UE (DEE), précisent le cadre de mise en œuvre du dispositif d'individualisation des frais de chauffage. Ces articles prévoient notamment qu'une individualisation soit mise en place dans le cas où des immeubles collectifs d'habitations ou mixtes possédant une installation centrale de chauffage ou de froid. Des dérogations au regard de critères techniques ou économiques pouvant tout de même être introduites. Les articles L. 241-9 et R. 241-7 à 14 du code de l'énergie viennent transposer dans le droit national les exigences européennes.

Les dispositions nationales ont été renforcées par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte Celle-ci a modifié l'article L. 241-9 du code de l'énergie dans le sens d'un élargissement du champ d'application à l'ensemble des bâtiments, y-compris les bâtiments tertiaires, et d'une réduction des cas de dérogation pour raison économique au seul coût excessif résultant de la nécessité de modifier l'intégralité de l'installation de chauffage. Les conditions d'application ont été définies dans deux textes :

- Décret n° 2016-710 du 30 mai 2016 relatif à la détermination individuelle de la quantité de chaleur consommée et à la répartition des frais de chauffage dans les immeubles collectifs
- Arrêté du 30 mai 2016 relatif à la répartition des frais de chauffage dans les immeubles collectifs.

La mise en place de cette mesure s'échelonne dans le temps, la date d'obligation dépend de la consommation en chauffage de l'immeuble afin de traiter en priorité les immeubles les plus énergivores :

- avant le 31 mars 2017 pour les immeubles consommant plus de 150 kWh/m².an de chauffage
- avant le 31 décembre 2017 pour les immeubles consommant entre 120 et 150 kWh/m².an de chauffage
- d'ici le 31 décembre 2019 pour les immeubles consommant moins de 120 kWh/m².an de chauffage

La modification introduite ici dans l'article L. 241-9 du code de l'énergie est de corriger une sur-transposition de directive européenne opérée par la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte.

Elle a pour objectif d'une part d'introduire l'obligation pour le froid et en restreignant l'application aux seuls bâtiments à usage résidentiel. Et d'autre part en rendant le dispositif plus efficace car centré sur les immeubles les plus énergivores et pour lesquels la mesure est la plus pertinente (notion de dérogation pour motif économique).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Dans le cadre des concertations organisées avant la parution du décret et de l'arrêté de mai 2016, de nombreux acteurs du secteur du bâtiment ont exprimé leur opposition à ces nouvelles dispositions, jugées disproportionnées. Les motifs principaux invoqués sont :

- l'application du dispositif indépendamment des économies générées, avec notamment des cas pour lesquels l'investissement en appareils de comptage est supérieur aux économies générées par les baisses de consommations ;
- l'application au secteur tertiaire avec des contraintes techniques de mise en œuvre et une question quant à l'efficacité de la mesure dès lors que les occupants ne payent pas les factures d'énergie.

Pour appuyer leur propos, ces acteurs évoquent également une sur-transposition de la directive efficacité énergétique - DEE. Il apparaît en effet qu'en limitant à une impossibilité technique ou à un coût excessif résultant de la seule nécessité de modifier l'ensemble de l'installation de chauffage, le texte actuel est plus restrictif que la directive, qui admet de déroger à cette obligation lorsqu'il est démontré que l'installation de compteurs individuels n'est pas rentable, ce qui pourra être le cas même si la pose d'un compteur individuel ou d'un répartiteur peut être réalisée sans modification complète de l'installation de chauffage.

La mesure retenue par le Gouvernement conduira à modifier l'article L. 241-9 du code de l'énergie en y introduisant deux dérogations :

- pour les bâtiments tertiaires ;
- pour les bâtiments les plus performants, correspondant aux bâtiments pour lesquels les économies d'énergie ne couvrent pas le surcoût lié à l'investissement et à l'exploitation du dispositif d'individualisation des frais de chauffage.

et en élargissant le champ d'application aux immeubles possédant un réseau collectif de froid.

Cette modification permet :

- une transposition plus fidèle de la directive ;
- un dispositif plus efficace car centré sur les immeubles les plus énergivores.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

La présente mesure conduira à la modification de l'article L. 241-9 du code de l'énergie

3.2. IMPACTS MACROÉCONOMIQUES

L'introduction d'un motif de dérogation économique « au regard des économies attendues » permet d'exonérer de l'obligation les immeubles pour lesquels le surcoût engendré par la mesure dépasse les gains résultants des économies d'énergie attendues, Ces immeubles correspondraient à ceux ayant des consommations énergétiques faibles, c'est-à-dire qu'ils

représentent un sous-ensemble des immeubles soumis à l'obligation actuellement en vigueur lors de l'échéance de décembre 2019.

En effet, l'étude d'impact réalisée au moment de la transposition de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, montre que pour l'ensemble des cas considérés un seuil de consommation en chauffage de 120kWh/m² permet une rentabilité de l'installation du dispositif d'individualisation des frais de chauffage.

Dans le cadre des discussions prévues lors de la rédaction des textes réglementaires à venir, les hypothèses utilisées dans l'étude d'impact de 2016 seront toutefois réexpertisées afin de prendre en compte le retour d'expérience qui existe sur ce dispositif, et nomment de tenir compte des coûts effectivement pratiqués par les professionnels et des gains sur la facture en chauffage qui auront pu être constatés sur un panel représentatif de bâtiments s'étant équipés de ce système.

En se fondant sur les hypothèses de la précédente étude d'impact, l'introduction d'une telle dérogation pourrait concerner environ 515 000 logements (correspondant aux logements en classe A et B et la moitié de la classe énergétique C, suivant la classification du DPE) qui ne seraient donc plus concernés par l'obligation en 2019. Cette mesure permettrait d'éviter à l'ensemble de ces ménages de payer un surcoût qui est aujourd'hui estimé au total entre 16 et 53 millions d'euros par an,

Une étude pilotée par l'ADEME est actuellement en cours, elle s'intéresse notamment aux coûts réellement supportés par les propriétaires, gestionnaires ou occupants d'immeubles à chauffage collectif, ainsi qu'aux gains qui ont été permis par la mise en place de l'individualisation des frais de chauffage. Ce dernier point sera étudié sur un large panel de bâtiments afin d'avoir des données statistiquement représentatives. Cette étude permettra alors de définir précisément un seuil de rentabilité qui permettra de déterminer alors de manière plus claire les impacts de la mesure. En attendant les résultats de cette étude, seul l'intervalle ci-dessus peut être donné.

A titre d'exemple, pour un logement aujourd'hui en classe énergétique A ou B, un ménage devra supporter une charge de 35€ en investissement (hors mise en place de robinets thermostatiques) et de 68€ par an pour l'exploitation du système (location, entretien et relève). Les économies d'énergie, quant à elle, seront de l'ordre de 39€ par an, chiffre à comparer aux charges supplémentaires de 68€ pour conclure à l'absence de rentabilité.

La seconde des évolutions concernerait une restriction du champ d'application aux immeubles comportant des logements, en application de la Directive Efficacité Énergétique (2012). Il s'agit de prendre en compte la difficulté d'application du présent dispositif au secteur tertiaire : contraintes techniques de mise en œuvre et doute quant à efficacité de la mesure dès lors que les occupants ne payent pas les factures d'énergie. L'article L 111-10-3 du code de la construction et de l'habitation cadre en outre les actions et travaux énergétiques les plus adaptés aux exigences et besoins des bâtiments existants à usage tertiaire. La mesure permettrait d'éviter un surcoût pour le secteur du bâtiment tertiaire qui avait été chiffré au maximum à 7,6 millions d'euros par an.

La troisième évolution concerne la prise en compte des réseaux collectifs de froid dans les immeubles collectifs d'habitation. Cet ajout est une transposition directe de la DEE qui intègre la notion de froid.

L'impact économique de cet ajout est considéré comme négligeable pour les immeubles collectifs. En effet les installations collectives de froid sont aujourd'hui rares. Il existe actuellement 22 réseaux de froid en France qui desservent majoritairement des bâtiments tertiaires (à titre de comparaison, il y a plus de 600 réseaux urbains de chaleur). Ces réseaux

permettent uniquement un rafraîchissement des logements et non leur climatisation. L'introduction de cette obligation permettra la prise en compte de l'individualisation lors de la conception des futurs réseaux, et contribuera ainsi à une meilleure maîtrise des coûts, dans le contexte du réchauffement climatique.

Les immeubles consommant moins de 120 kWh/m².an de chauffage doivent, en l'état des textes actuels, se mettre en conformité d'ici le 31 décembre 2019. L'adaptation des conditions de mise en œuvre, en sortant par exemple du champ d'application les immeubles les plus performants, d'étiquette DPE A et B, est donc compatible avec les délais de mise en œuvre actuels.

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été soumise pour avis au Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et au Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique.

4.2. MODALITÉS D'APPLICATION

Cette mesure nécessite un décret d'application, celui-ci précisera la date de démarrage de l'obligation. La mesure s'appliquera sans date de fin.

4.2.1 Application dans l'espace

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

4.2.2 Textes d'application

Il sera nécessaire de modifier les textes suite à la réécriture de l'article L241-9 :

- Décret n° 2016-710 du 30 mai 2016 relatif à la détermination individuelle de la quantité de chaleur consommée et à la répartition des frais de chauffage dans les immeubles collectifs
- Arrêté du 30 mai 2016 relatif à la répartition des frais de chauffage dans les immeubles collectifs.

ARTICLE 22 - AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DE LA VENTE EN L'ÉTAT FUTUR D'ACHÈVEMENT

1. ÉTAT DES LIEUX

La vente en l'état futur d'achèvement est un contrat de vente entre d'une part, un vendeur qui s'engage à construire ou à faire construire un immeuble et d'autre part, un acquéreur qui s'engage à en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. Ce contrat opère le transfert de propriété de l'immeuble ou d'une partie d'immeuble au fur et à mesure de sa construction entre le vendeur et l'acquéreur.

La vente en l'état futur d'achèvement a donc pour objet la vente d'un immeuble qui, au jour de la conclusion du contrat de vente, soit n'existe pas, soit est en cours de construction, et que le vendeur s'est engagé à construire jusqu'à son achèvement, l'acquéreur s'engageant à verser une très grande partie du prix avant l'achèvement.

Elle est un mode d'accession à la propriété prisé, ainsi que le démontrent les chiffres publiés par la Fédération des promoteurs immobiliers dans un document intitulé « Les chiffres du Logement neuf au 2ème trimestre 2017 ». Alors même que le volume global des ventes augmente entre 2015 (102 538 ventes) et 2016 (125 058 ventes), il ressort des chiffres publiés que la part des ventes aux particuliers reste stable et représente 47 % du total des ventes, (soit 48 193 ventes en 2015 et 58 777 ventes en 2016).

Quant au délai de livraison d'une vente en l'état futur d'achèvement, aujourd'hui il oscille entre 16 mois et 24 mois, soit une moyenne de 20 mois. L'introduction d'un contentieux génère un retard de livraison de l'immeuble équivalent à la durée de l'instance judiciaire. Or, la durée moyenne d'une instance devant le tribunal de grande instance est estimée à 10 mois.
Les décisions de justice rendues chaque année sur une demande relative à un contrat de réalisation de travaux de construction sont de l'ordre de 13 240[43] et on estime que 5 % de ce total sont relatives à l'achèvement d'un immeuble vendu en l'état futur d'achèvement, soit 662 procédures engagées chaque année. C'est la raison pour laquelle le système juridique français entend protéger particulièrement l'acquéreur d'un bien à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation notamment en obligeant le vendeur à souscrire une garantie financière de remboursement ou d'achèvement de l'immeuble.

Ainsi l'article L. 261-10-1 du code de la construction et de l'habitation dispose que le vendeur d'un immeuble en état futur d'achèvement doit souscrire « *une garantie financière de l'achèvement de l'immeuble ou une garantie financière du remboursement des versements effectués en cas de résolution du contrat à défaut d'achèvement* ».

La garantie de remboursement ne présente pas de difficultés puisque le texte précise l'hypothèse dans laquelle elle est appelée à jouer et son objet exact : elle est mise en œuvre par l'acquéreur en cas de résolution de la vente à défaut d'achèvement et le garant s'oblige à rembourser les sommes perçues par le vendeur. En pratique cette garantie peut être utilisée au début de l'opération de construction alors que les versements faits par les acquéreurs sont encore assez faibles. Dès lors que les versements sont plus importants, les vendeurs

[43] Source : Ministère de la Justice

substituent une garantie financière d'achèvement de l'immeuble à la garantie de remboursement.

La garantie d'achèvement est donc conclue pour la totalité des opérations.

Jusqu'en 2015, la garantie d'achèvement prenait la forme soit d'une garantie intrinsèque, soit d'une garantie extrinsèque. Jugée trop peu protectrice de l'acquéreur, la garantie intrinsèque a été supprimée par l'ordonnance n° 2013-890 du 3 octobre 2013 relative à la garantie financière en cas de vente en l'état futur d'achèvement pour les permis de construire déposés à compter du 1er janvier 2015. Elle résultait de conditions propres à remplir par le vendeur, notamment de l'existence de fonds propres ou de l'existence de ventes déjà conclues. Le risque de fraudes rendait la protection insuffisante pour l'acquéreur du logement en vente en l'état futur d'achèvement.

La garantie financière d'achèvement -extrinsèque- est beaucoup plus sécurisante pour l'acquéreur, car elle est apportée par un tiers au contrat de vente ; elle prend la forme soit d'une convention d'ouverture de crédit, soit d'une convention de cautionnement au bénéfice de l'acquéreur de payer les sommes nécessaires à cet achèvement, consenties par une banque, un établissement financier ou une entreprise d'assurance agréée à cet effet.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le mécanisme de la garantie financière se heurte à des difficultés de mise en œuvre pratiques lorsque la défaillance du vendeur intervient.
En premier lieu, les textes ne précisent pas les cas dans lesquels la garantie financière d'achèvement doit être mise en œuvre, bien qu'il soit établi tant par la jurisprudence que par la doctrine qu'elle s'applique en cas de défaillance financière du vendeur.

En second lieu, le garant de l'achèvement doit financer les travaux nécessaires à l'achèvement de l'immeuble mais connaît des difficultés pour exécuter son obligation de verser les fonds lorsque aucun promoteur ne reprend l'opération de construction jusqu'à son achèvement. Si aucun promoteur n'accepte de reprendre et de poursuivre la construction, le garant ne dispose pas de moyens d'en faire désigner un, bien que tenu du versement des sommes nécessaires à l'achèvement de l'immeuble.

Les acquéreurs n'ont dans ce cas pas d'autre choix que d'avoir recours à une procédure judiciaire longue et coûteuse.

Enfin, l'article L. 261-3 du code de la construction et de l'habitation précise que le vendeur conserve les pouvoirs du maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux, alors même que du fait de sa défaillance, il n'est pas en mesure de finir la construction. Ainsi, les dispositions actuelles du code de la construction et de l'habitation ne permettent pas toujours à la garantie financière d'achèvement d'être pleinement efficace.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente mesure a pour objet :

- de parvenir à un achèvement de l'immeuble plus rapide dès lors que la garantie financière d'achèvement est mise en œuvre ;
- de protéger davantage l'acquéreur en lui permettant de prendre livraison de son bien plus rapidement ;

- d'éviter des contentieux judiciaires à l'initiative des acquéreurs qui ne parviennent pas obtenir l'achèvement de leur logement.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

S'agissant d'une réglementation d'ordre public et protectrice du consommateur, une modification d'ordre législatif est envisagée.
Il est plus exactement proposé de modifier l'article L. 261-10-1 du code de la construction et de l'habitation relatif à l'obligation faite au vendeur de souscrire une garantie financière d'achèvement, afin de :

- définir la défaillance financière du vendeur ;
- permettre au garant de faire désigner un administrateur ad hoc, doté des pouvoirs de maître de l'ouvrage, en vue d'achever l'immeuble ;
- permettre au garant d'exiger le versement par l'acquéreur des sommes restant dues dès lors qu'il a exécuté son obligation.

Il est aussi proposé d'appliquer le même régime à la garantie d'achèvement souscrite par le vendeur d'un immeuble à rénover en complétant l'article L. 262-7 du code de la construction et de l'habitation.

La mesure ne s'applique qu'aux opérations de VEFA du secteur protégé dans la mesure où la garantie financière d'achèvement n'est obligatoire que pour les contrats ayant pour objet le transfert de propriété d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble à usage d'habitation.

Les opérations du secteur libre - qui concernent la vente d'immeubles à usage professionnel ou commercial - sont donc exclues du champ d'application de la mesure.

La mesure ne s'applique pas non plus lorsque le vendeur de l'immeuble en l'état futur d'achèvement est un organisme d'habitations à loyer modéré. En effet, les opérations d'accession à la propriété réalisées par ces organismes sont garanties par la société de garantie des organismes d'habitations à loyer modéré (SGAHLM).

La mesure proposée s'inscrit dans une volonté de clarification du droit.
Elle apporte une définition de la défaillance financière du vendeur qui conditionne l'intervention du garant.

La mesure inscrit également dans la loi la jurisprudence de la Cour de cassation[44] permettant au garant ayant financé l'achèvement de l'immeuble d'exiger des acquéreurs le solde du prix de vente encore dû par l'acquéreur.

Enfin, elle permet d'améliorer l'efficacité de la garantie financière d'achèvement et ainsi de générer moins de contentieux.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La mesure projetée par le Gouvernement consiste à modifier l'article L. 261-10-1 du code de la construction et de l'habitation

44 Arrêt de la 3ème chambre civile du 7 novembre 2007, n° 05-15 515

4.2. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

La mesure génère une économie au bénéfice des garants qui évitent des procédures contentieuses. S'il est difficile d'évaluer le montant de ces économies, il est possible d'en mesurer l'impact potentiel au regard du nombre de ventes en l'état futur d'achèvement conclues chaque année (58 777 ventes en 2016 selon les chiffres de la Fédération des promoteurs immobiliers).

4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La mesure permet à l'acquéreur d'économiser le coût d'une procédure contentieuse. En évitant une procédure contentieuse, elle permet aussi à l'acquéreur de gagner du temps et de l'argent du fait d'une livraison plus rapide de son logement. Le préjudice financier subi par l'acquéreur du fait du retard de livraison (prise à bail d'un logement, intérêts intercalaires dus à la banque, etc.) est estimé à 700 € par mois. Avec ces hypothèses, l'économie réalisée s'élève à 4,63 M€ (662 procès x 10 mois d'instance x 700 €).
À cette somme s'ajoutent les frais du procès engagés par l'acquéreur ; le coût moyen d'une action en justice devant le tribunal de grande instance pour une affaire immobilière est estimé à 6 120 **€,** ventilés comme suit :

- 120 € pour les frais d'huissier (assignation, signification de jugement) ;
- 3 500 € pour les honoraires d'avocat ;
- et 2 500 € pour les honoraires d'expert.

En multipliant ce coût par le nombre de procédures, on évalue l'économie correspondante à 4,05 M € (662 procès x 6 120 €), qui s'ajoutent aux 4,63 M€ déjà calculés, pour aboutir à une économie globale de 8,68 M€ au bénéfice des particuliers.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été transmise pour avis au Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique ainsi qu'au Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières.

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

La mesure entrera en vigueur immédiatement et s'appliquera sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

ARTICLE 22 - VENTE EN L'ÉTAT FUTUR D'ACHÈVEMENT DE LOGEMENTS À FINIR

1. ÉTAT DES LIEUX

La vente en l'état futur d'achèvement est un contrat entre d'une part, un vendeur qui s'engage à construire ou à faire construire un immeuble et d'autre part, un acquéreur qui s'engage à en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. Ce contrat de vente opère un transfert de propriété de l'immeuble ou d'une partie d'immeuble entre le vendeur et l'acquéreur au fur et à mesure de sa construction.

Mode d'accession à la propriété particulièrement prisé, la vente en l'état futur d'achèvement a pour caractéristique de porter sur un immeuble qui, au jour de la vente, soit n'existe pas, soit est en cours de construction, et que le vendeur s'est engagé à construire jusqu'à son achèvement. Cet achèvement suppose que le logement soit habitable. Or pour cela le logement doit comporter un certain nombre d'équipements tels qu'un évier par exemple.

Pour autant, les promoteurs de constructions résidentielles font face à un nombre croissant de demandes de la part de leurs clients qui souhaitent disposer d'une plus grande liberté afin de réaliser eux-mêmes certains travaux tels que l'installation des sanitaires ou des travaux de finition tels que des travaux de peinture.

Répondre à cette demande permettrait à l'acquéreur de réaliser des économies en lui évitant d'avoir à payer deux fois pour les mêmes travaux. On peut estimer le coût des travaux dont l'acquéreur se réserverait la réalisation entre 1 000 € à 15 000 € par logement, et à 10 % le nombre de contrats qui comporteraient une clause de réservation de travaux au bénéfice de l'acquéreur.

Quelques ajustements pourraient donc être apportés aux textes afin de permettre aux promoteurs vendeurs et aux acquéreurs de se mettre d'accord sur des travaux dont l'acquéreur se réserverait l'exécution après la livraison du bien.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les promoteurs de constructions résidentielles font face à un nombre croissant de demandes de la part de leurs clients qui souhaitent disposer d'une plus grande liberté afin de réaliser eux-mêmes certains travaux tels que l'installation des sanitaires ou des travaux de finition tels que des travaux de peinture. C'est ainsi que les éviers et le mobilier de cuisine préinstallés sont parfois cassés, retirés et jetés par l'acquéreur rapidement après la livraison de son logement, afin d'en installer d'autres plus à son goût. Dans ce cas, l'acquéreur paie deux fois l'équipement : d'abord à travers le prix de vente du logement qui inclut le coût de l'équipement initial ; ensuite, à l'achat du nouvel équipement. S'y ajoutent le cas échéant les frais de dépose de l'ancien équipement et/ou de pose du nouvel équipement.

Une évolution des textes permettrait d'éviter à l'acquéreur des dépenses inutiles, en lui laissant le soin de réaliser lui-même certains travaux d'installation d'équipements ou de finition.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure proposée a pour objet de laisser une plus grande liberté contractuelle aux parties au contrat de vente en l'état futur d'achèvement afin que l'acquéreur puisse se réserver l'exécution de travaux d'installation d'équipements ou de finition, et ainsi aménager librement son logement tout en limitant le coût des travaux qu'il réalisera par lui-même.

Enfin, cette mesure entend limiter le gaspillage et les effets sur l'environnement qu'engendre le fait de devoir désinstaller des équipements et les éliminer pour en installer de nouveaux.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Il est proposé de modifier les articles L. 261-11 et L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation afin de permettre au vendeur et à l'acquéreur de se mettre d'accord sur certains travaux de finition ou d'installation d'équipements sanitaires dont l'acquéreur se réserverait la réalisation. Une clause du contrat de réservation du logement qui peut précéder l'acte de vente, dit contrat préliminaire, devra permettre à l'acquéreur :

- de se réserver la réalisation de travaux de finition ou d'installation d'équipements sanitaires ;
- de revenir sur sa décision dans un délai défini par le contrat préliminaire, les travaux devant alors être réalisés par le vendeur pour un prix fixé par avance dans ce contrat, ce dispositif étant inspiré de celui existant dans le contrat de construction de maison individuelle.

L'acte de vente ensuite conclu devant notaire devra préciser les travaux que le vendeur réalisera lui-même.

La mesure étant inscrite dans le code de la construction et de l'habitation, elle a vocation à s'appliquer à la vente en l'état futur d'achèvement du secteur protégé, c'est-à-dire aux opérations de vente d'immeuble à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation.

Sont donc exclues du champ d'application de la mesure les opérations réalisées dans le secteur libre qui concerne les immeubles ou parties d'immeubles à usage commercial ou professionnel et qui relèvent exclusivement des dispositions générales de l'article 1601-3 du code civil.

4. ANALYSE IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La mesure projetée par le Gouvernement emportera modification des articles L. 261-11 et L. 261-15 du code de la construction.

4.2. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

Les gains réalisés par les acquéreurs ci-dessous développés représenteront une perte de chiffre d'affaires d'un montant équivalent pour les promoteurs-vendeurs – toutefois cette perte correspond par définition à des travaux qui ne répondent pas aux besoins des particuliers.

A contrario, les acquéreurs feront davantage intervenir des entreprises de leur choix pour réaliser des travaux de finition ou d'installation d'équipement.

Surtout, les possibilités offertes aux parties par les dispositions proposées devraient renforcer l'attractivité des contrats de vente en l'état futur d'achèvement vis-à-vis des acquéreurs potentiels, en réduisant les prix et en permettant de personnaliser davantage l'aménagement du logement. Ainsi, la mesure devrait augmenter le nombre des ventes réalisées, sans qu'il soit aisé d'estimer cet impact favorable aux entreprises.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

S'agissant de contrats privés, la mesure n'a pas d'impact identifié sur les collectivités territoriales, si ce n'est la réduction du volume de déchets.

4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Il est possible d'en évaluer l'impact au regard du nombre de ventes en l'état futur d'achèvement conclues chaque année, à partir des hypothèses suivantes :

A partir des derniers chiffres publiés par la Fédération des promoteurs immobiliers, il ressort que 58 777 ventes en l'état futur d'achèvement ont été conclues en 2016 ; la mesure porterait donc sur 5 877 logements (58 777 x 10 %).

L'impact de la mesure est estimé à un gain total compris entre 5,87 M € et 88,1 M€, selon que les travaux réalisés par l'acquéreur s'élèvent à 1 000 € ou à 15 000 € (5 877 logements x 1000 € et 5 877 logements x 15 000 €).

4.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Cette mesure supprimera un gaspillage et les effets sur l'environnement qu'engendre le fait de devoir désinstaller des équipements et les éliminer pour en installer de nouveaux.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été transmise pour avis au Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018, au Conseil national de l'habitat et au Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps et l'espace

La mesure entrera en vigueur immédiatement et s'appliquera sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

5.2.2 Textes d'application

Un décret en Conseil d'État devra être pris notamment afin d'ajuster la notion d'achèvement de l'immeuble vendu en l'état futur d'achèvement et de déterminer la nature des travaux dont l'acquéreur peut se réserver la réalisation, ainsi que les modalités de son droit de rétractation.

ARTICLE 23 – ADAPTER LE CONTRÔLE DE LA CONFORMITÉ DES CONSTRUCTIONS, AMÉNAGEMENTS, INSTALLATIONS ET TRAVAUX ET LA CONSTATION DES INFRACTIONS AU CODE DE L'URBANISME ET AU CODE DE L'HABITATION

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 L'article L. 461-1 du code de l'urbanisme confère au préfet, à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme, de même qu'aux agents assermentés et commissionnés pour constater les infractions au code de l'urbanisme, un « droit de visite » des constructions et de communication des documents techniques se rapportant à celles-ci.

Ce droit leur permet d'accéder aux constructions en cours de réalisation et jusqu'au terme d'un délai de trois ans suivant leur achèvement afin de procéder, selon les termes dudit article, *« aux vérifications qu'ils jugent utiles »*. L'article L. 480-12 incrimine (délit) pour sa part l'obstacle au droit de visite et expose son auteur à une amende de 3 750 € et à un mois d'emprisonnement.

1.2 L'article L. 461-1 présente une fragilité au regard de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, lequel, ayant pour objet de préserver le *« Droit au respect de la vie privée et familiale »*, stipule que *« Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance »*. Ce droit est également garanti par l'article 2 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, la liberté qu'il proclame impliquant *« le droit au respect de la vie privée et, en particulier, de l'inviolabilité du domicile »*[45].

Le domicile se définit comme « le lieu où une personne, qu'elle y habite ou non, a le droit de se dire chez elle quels que soient le titre juridique de son occupation ou l'affectation donnée aux locaux »[46]. Une construction, bien que non achevée, peut alors constituer un domicile dès lors qu'elle présente les caractéristiques propres à un bâtiment susceptible d'être habité[47]. Le domicile n'est toutefois pas réductible à la notion d'habitation non plus que sa protection cantonnée aux personnes physiques, puisqu'une personne morale est en droit de se dire chez elle dans le lieu où elle exerce une activité[48].

Le respect du domicile suppose que celui-ci ne puisse être visité sans l'accord préalable de son occupant. Or l'article L. 461-1 ne subordonne pas expressément l'exercice du droit de visite des constructions à un tel accord.

Si, dans l'exercice des missions de recherche et de constatation des infractions, les autorités et agents habilités à ce titre sont tenus au respect des dispositions de l'article 76 du code de procédure pénale, qui définissent une plage horaire et imposent l'assentiment préalable et exprès de l'occupant des lieux, aucune règle analogue ne figure au code de l'urbanisme en ce qui concerne les visites purement administratives.

De même, si l'article 432-8 du code pénal incrimine *« Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, agissant dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, de s'introduire ou de tenter de s'introduire dans le domicile d'autrui contre le gré »*, disposition susceptible de sanctionner

[45] CC 29 novembre 2013, n° 2013-357 QPC, cons. n° 6.
[46] C.cass. Crim., 4 juin 1971, n° 70-92844.
[47] C.cass Crim., 1er avril 1992, n° 91-85279.
[48] Cass. Crim, 23 mai 1995, n° 94-81141.

une violation du domicile dans l'exercice de contrôles administratifs[49], l'état du droit n'apparaît pas suffisamment lisible.

Il est constant que, dans les faits, la frontière entre les opérations de contrôle administratif et la constatation des infractions pénales est ténue. Dès lors qu'une visite des lieux permet d'établir qu'une disposition du code de l'urbanisme est méconnue, l'autorité est en effet tenue de faire dresser procès-verbal. Pour autant, les visites ne sont pas nécessairement motivées par la recherche et la constatation des infractions (l'article R. 462-7 du code de l'urbanisme définit ainsi les cas de « récolement obligatoire », imposant à l'autorité ayant délivré l'autorisation de procéder à une vérification *in situ* de son respect, qui ne préjuge en rien de la commission d'une infraction).

Ainsi, les conditions d'exercice du droit de visite, lorsque celui-ci n'est pas motivé *a priori* par la recherche et la constatation d'une infraction au code de l'urbanisme, doivent faire l'objet d'un encadrement autonome, aux fins de sécurisation et de clarification du droit.

Cette analyse vaut également pour les dispositions des articles L. 151-1 et L. 152-10 du code de la construction et de l'habitation qui sont en matière de contrôle des règles de construction, identiques aux dispositions précitées des articles L. 461-1 et L. 480-12 du code de l'urbanisme.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Alors que plusieurs codes intègrent des dispositions destinées à garantir la protection du domicile dans le cadre d'opérations de contrôle (ex : articles L. 171-1 du code de l'environnement, L. 2251-6 du code des transports, L. 161-18 du code forestier), le droit de visite prévu à l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme (dont la substance est issue de l'ordonnance n° 45-2542 du 27 octobre 1945 relative au permis de construire) et celui prévu à l'article L. 151-1 du code de la construction et de l'habitation n'ont pas été adaptés.

Par ailleurs, ces deux codes ne distinguent pas suffisamment le contrôle administratif de la recherche et de la constatation des infractions.

Dans ce contexte, une intervention rapide du législateur est indispensable.

Les dispositions relatives au contrôle des constructions et à la répression des infractions au code de l'urbanisme sont de la seule compétence du législateur en ce qu'elles ont trait aux conditions d'exercice des libertés publiques, à la définition des crimes et délits ainsi qu'à la procédure pénale (article 34 de la Constitution).

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le Gouvernement poursuit les objectifs suivants :

- garantir la conformité des codes précités relatives au droit de visite aux stipulations de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ;
- donner aux autorités et agents chargés des contrôles du respect de l'application des dispositions des codes, les moyens d'y pourvoir dans un cadre juridique sécurisé ;
- clarifier les dispositions du code de l'urbanisme en distinguant selon que le droit de visite est exercé en vue de procéder à un contrôle administratif ou aux fins de recherche et de constatation des infractions ;

[49] cf. commentaire sous C.C, 9 avril 2015, 2015-464 QPC, sur http://www.conseil-constitutionnel.fr

- y clarifier la définition du délit d'obstacle au droit de visite et modifier les quanta des peines encourues en cas de commission ;
- modifier et compléter les dispositions pénales du code de la construction et de l'habitation, dans des conditions similaires aux clarifications apportées au code de l'urbanisme sur ce point.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Compte tenu des dispositions législatives du code de l'urbanisme et du code de la construction et de l'habitation, l'option retenue est l'intervention d'une loi dont l'objet est de compléter et modifier le code de l'urbanisme.

Afin de répondre aux trois objectifs précités, le dispositif comporte deux séries de mesures.

La première a trait aux opérations de contrôle administratif des projets de construction, d'aménagements et travaux soumis au code de l'urbanisme et a pour objet de :

- préciser l'intitulé du titre VI du livre IV ;

- préciser les finalités du droit de visite et de communication (vérification de la conformité aux dispositions du code de l'urbanisme ; article L. 461-1) et le champ d'application (circonscrit, en l'état actuel du droit, aux « constructions ») ;

- procéder à un allongement du délai dans lequel le droit de visite et de communication peut s'exercer (six ans après l'achèvement des travaux, contre trois en l'état actuel du droit) afin de le faire correspondre au délai de prescription de l'action publique des délits, prévu à l'article 8 du code de procédure pénale et porté à six ans par l'article 1er de la loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale (article L. 461-1 al. 2) ;

- déterminer la plage horaire dans laquelle ledit droit peut s'exercer (entre 8 heures et 20 heures ; article L. 461-2) ;

- de prévoir et définir les modalités d'intervention du juge des libertés et de la détention lorsque l'accès à un domicile ou à un local comprenant des parties à usage d'habitation est refusé ou lorsque l'occupant ne peut être atteint (article L. 461-3) ;

- instituer la faculté pour le préfet et l'autorité compétente en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme, de mettre en demeure l'auteur de travaux réalisés sans permis ou déclaration préalable ou en méconnaissance de l'un ou l'autre de ces actes, de procéder à la régularisation administrative desdits travaux dans un délai maximal de 6 mois (article L. 461-4).

La seconde concerne les dispositions pénales du code de l'urbanisme, régies par le titre VIII du livre IV et consiste en :

- une définition plus précise du délit d'obstacle au droit de visite et une modification des quanta de l'amende et de la peine d'emprisonnement encourues par l'auteur d'un tel délit (7 500 € contre 3 750 € actuellement, 6 mois d'emprisonnement contre 1 mois en l'état : quantum également prévu à l'article L. 173-4 du code de l'environnement) ;

- des précisions en matière de procédure applicable aux opérations de recherche et de constatation des infractions. Le nouvel article L. 480-17 définit ainsi la plage horaire (8 heures à 20 heures) dans laquelle peut être effectuée la visite des établissements et locaux professionnels et des domiciles. Il impose également aux agents chargés de la recherche et de la constatation des infractions de recueillir l'assentiment manuscrit de l'occupant des lieux, préalablement à la visite des domiciles ou des locaux comprenant des parties à

usage d'habitation, là encore en cohérence avec les dispositions de l'article 76 du code de procédure pénale.

En second lieu, en ce qui concerne le code de la construction et de l'habitation, le présent article procède tout d'abord à une modification des dispositions de l'article L. 151-1, dans des termes identiques au nouvel article L. 461-1 du code de l'urbanisme.

Il est ajouté deux articles dans le code de la construction et de l'habitation (les articles L. 151-2 et L. 151-3).

Enfin, à l'instar des précisions apportées aux dispositions pénales du code de l'urbanisme, il est procédé à une redéfinition du délit d'obstacle au droit de visite et à une augmentation du quantum de la peine applicable (article L. 152-10 du code de la construction et de l'habitation) de même qu'à un encadrement des conditions de recherche et de constatation des infractions (nouvel article L. 152-13, identique au nouvel article L. 480-17 du code de l'urbanisme).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Plusieurs articles devront être modifiés ou créés :

- code de l'urbanisme : intitulé du titre VI du livre IV et articles L. 461-1à L. 461-4, L. 480-12 et L. 480-17 ;
- code de la construction et de l'habitation : articles L. 151-1 à L. 152-4, L. 152-10 et L. 152-13.

4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La mise en œuvre des contrôles administratifs (tournées de surveillance et récolement) peut relever des collectivités territoriales ou de leurs groupements, selon l'autorité L. 422-3 compétente en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme. En effet, aux termes du a) de l'article L. 422-1 du code de l'urbanisme, le maire est en principe compétent sur ce point lorsque la commune est dotée d'un document d'urbanisme. En application de l'article L. 422-3, le maire peut déléguer cette compétence au président de l'EPCI dont la commune fait partie.

Aussi les dispositions en cause vont-elles concerner directement les collectivités territoriales, mais positivement. L'alignement du délai d'exercice du droit sur celui de la prescription des délits conférera aux maires une faculté de contrôle élargie dans le temps.

Les précisions apportées quant aux plages horaires et à l'obligation de recueil de l'assentiment de l'occupant des lieux sécuriseront les opérations diligentées par les agents des collectivités chargés des contrôles.

Le seul impact sur l'activité administrative des collectivités territoriales est la notification, par lettre recommandée, ou la signification par exploit d'huissier de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention, qui pourra être saisi en cas d'obstacle à l'exercice d'un contrôle administratif.

Cet impact sera extrêmement faible dès lors que les cas d'opposition aux visites sont rares.

Une quantification exhaustive des contrôles de conformité aux dispositions du code de l'urbanisme est malaisée, dans la mesure où chaque contrôle ne donne pas nécessairement lieu à un acte formel. En outre, certaines vérifications peuvent être opérées depuis une voie ou un espace public, n'impliquant pas, dès lors, de pénétrer dans un domicile.

Toutefois, l'exploitation des données recueillies auprès des services de l'État permet de considérer que les cas d'obstacle au droit de visite sont très rares. Ainsi, par extrapolation d'un échantillonnage établi à partir des statistiques produites par 26 directions départementales des territoires (et de la mer) et directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (services d'outre-mer), les services de l'État ont connaissance d'une centaine de procès-verbaux d'infraction au code de l'urbanisme établis chaque année dans chaque département par eux-mêmes, les maires, les services de gendarmerie et la police. Sur ces cent opérations de contrôle, deux cas d'obstacle au droit de visite sont observés en moyenne.

La faculté offerte à l'autorité compétente de mettre en demeure l'auteur de travaux intervenus sans autorisation ou en méconnaissance de celle-ci, prévue par le nouvel article L. 461-4 du code de l'urbanisme, donne un moyen d'action pour inciter à la régularisation administrative des constructions. En pratique, il doit permettre au maire ou au président de l'EPCI, lorsqu'il est compétent, d'engager un processus de régularisation en demandant à l'auteur de travaux effectués sans autorisation d'urbanisme de solliciter celle-ci.

Le défaut de régularisation, s'il ne fait l'objet d'aucune sanction administrative, pourra néanmoins être signalé au procureur de la République en tant qu'élément utile à l'appréciation de l'opportunité des poursuites. Il permettra également aux services chargés de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme de disposer d'un élément attestant de l'existence d'une construction irrégulière (une construction édifiée sans autorisation ne pouvant en principe être modifiée sans régularisation, la connaissance de la situation irrégulière apparaît utile à l'instruction des demandes de permis qui pourraient intervenir).

L'article L. 461-4 du code de l'urbanisme ouvrant une faculté pour l'autorité administrative, sa mise en œuvre ne fera peser aucune obligation nouvelle sur les maires et présidents d'EPCI. En tout état de cause, la possibilité de mettre en demeure est parfaitement indépendante de l'obligation, évidemment inchangée, de dresser un procès-verbal d'infraction au code de l'urbanisme.

Ainsi, l'impact juridique sera faible.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

En ce qui concerne la modification du code de l'urbanisme

Le préfet, chargé du respect des lois par l'article 72 de la constitution, dispose, en vertu de l'article L. 461-1, d'un droit de visite général.

Dans les faits, le droit de visite est essentiellement exercé par les agents des directions départementales des territoires (et de la mer) et, en outre-mer, des directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

Les impacts attendus de la mesure sur ces services sont analogues à ceux inventoriés pour les collectivités territoriales.

En ce qui concerne la modification du code de la construction et de l'habitation

L'effectif consacré au contrôle des règles de construction (CRC) par le CEREMA et les services déconcentrés figure dans le tableau ci-dessous.

Effectif consacré au contrôle des règles de construction (CRC) par le CEREMA les services déconcentrés – mars 2016

	CEREMA	Services Déconcentrés (DREAL, DEAL, DDT)
nombre de contrôleurs	67	105
équivalent temps plein (ETP)	39 ETP	54,4 ETP

En 2015, 512 opérations ont été contrôlées50, soit 3,5 % des 14 483 opérations de logements neufs recensées cette année-là. 505 opérations ont été saisies sur SaLiCoRN et 7 opérations ont fait l'objet de contrôles des caractéristiques parasismiques.

Parmi les 505 opérations contrôlées et saisies en 2015 :

- 412 sont des opérations de logement collectif (82%) ;
- 74 sont des opérations de logements individuels (15%) ;
- 19 sont des opérations mixtes comportant logements collectifs et individuels (4%).

Cela représente au total 18 164 logements (1951 logements individuels + 16 213 logements collectifs).

402 opérations sur 505 ont été déclarées non conformes, et ont donc fait l'objet d'un procès verbal, soit environ 80% des opérations contrôlées. 86% des logements collectifs ont été déclarés non conformes, contre 70% des logements individuels51. Ce fort taux de non-conformités doit cependant être relativisé, car une opération est jugée non conforme dès lors qu'une non-conformité est constatée, sans considération de sa gravité.

Le droit de visite est essentiel au vu du nombre de logements de particuliers contrôlés. Il est nécessaire d'inscrire dans le code de la construction et de l'habitation l'obligation de l'assentiment et de la présence de l'occupant du logement contrôlé. En pratique, cette procédure est déjà appliquée par les contrôleurs en respect de l'article 76 du code de procédure pénale. De plus, la visite des logements devra également être effectuée après information préalable du procureur de la République. Ces deux ajouts concernant le droit de visite ne remettront pas en cause l'efficacité de la mission CRC.

4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Le motif central de l'intervention du législateur est la protection des libertés publiques. Les particuliers, en tant qu'occupants de logements, verront ainsi leurs droits renforcés.

[50] Ce nombre est peut-être sous-évalué, car les contrôles ne sont actuellement pas systématiquement saisis sur SaLiCoRN, l'application de Saisie en Ligne des Contrôles de la Réglementation Nationale, au titre du CRC.

51Si les opérations de logements collectifs sont réalisées par des maîtres d'ouvrage mieux au fait des réglementations du code de la construction et de l'habitation que pour les opérations de logements individuels, les exigences sont plus fortes

Il est également rappelé que les quanta des peines encourues en cas d'obstacle au droit de visite sont augmentés.

5. CONSULTATION ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATION MENÉE

La mesure a été soumise à l'avis du Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 au Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les dispositions seront applicables dès le lendemain de la publication de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

CHAPITRE VI - AMÉLIORER LE TRAITEMENT DU CONTENTIEUX DE L'URBANISME

En droit de l'urbanisme, le recours contre une autorisation de construire est bloquant pour une opération de construction. Tant que l'autorisation n'est pas purgée de tout recours, les notaires hésitent à finaliser la vente et les banques à débloquer les financements52. Par ailleurs les vendeurs de terrains ne sont souvent pas en capacité de patienter jusqu'au jugement et les clients intéressés par ces opérations sont contraints d'abandonner ces projets d'acquisition, le délai de validité de leur offre de prêt ou leurs contraintes de déménagement n'étant pas compatibles avec le délai de jugement du recours. Ces recours, et notamment le délai pour les juger, renchérissent le coût des opérations de construction.

Pour ces raisons, le contentieux de l'urbanisme fait l'objet de demandes récurrentes de réforme de la part des acteurs économiques. C'est pourquoi, ces dix dernières années, différentes missions ont en effet été conduites et rapports soumis au Gouvernement sur ce sujet. Depuis le rapport « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre » remis en avril 2013 par le Président Daniel Labetoulle à la ministre du logement et de l'égalité des territoires, une série de dispositions ont été introduites dans le cadre juridique (code de l'urbanisme et code de justice administrative).

Malgré les avancées certaines engendrées par les réformes récentes, le contentieux de l'urbanisme demeure un sujet au centre des préoccupations des acteurs économiques et de la société civile en général. Le logement en effet incarne un maillon essentiel de la cohésion des territoires et favoriser sa production reste un enjeu national de premier rang. C'est un facteur déterminant pour la conduite de la politique gouvernementale dans ce domaine.

Pour ces raisons, le Gouvernement a confié à Madame Christine Maugüé, une mission d'évaluation des dispositions existantes en termes de lutte contre les recours abusifs, et de propositions de dispositions complémentaires d'amélioration. Pour conduire ce travail, un groupe de travail associant notamment les professionnels concernés, des magistrats, des représentants du Conseil d'État, du ministère de la cohésion des territoires et du ministère de la justice a été constitué sur lequel Madame Maugüé s'est appuyée pour identifier les mesures pertinentes à introduire. L'analyse de ce groupe, qui a par ailleurs procédé à des auditions, a porté sur 110 propositions émanant de ses différents membres. Il en est résulté une série de propositions législatives destinées à nourrir le présent projet de loi (ainsi que réglementaires) retenues comme globalement consensuelles. Faute de temps, le travail de ce groupe s'est concentré sur le contentieux du droit du sol et n'a pas pu creuser par exemple le sujet des mécanismes assurantiels, en dépit de l'importance du mécanisme économique dans la portée de facto suspensive des recours sur l'opération de construire.

Les délais moyens de jugement sont aujourd'hui de 23 mois en première instance (+17 mois si appel). Variables selon les zones et particulièrement longs là où se concentre le maximum de recours, ils présentent cependant depuis 2013 une certaine stabilité. C'est la raison pour laquelle émanent de manière récurrente des promoteurs, voire des collectivités territoriales,

[52] Tant les promesses de vente que les prêts bancaires contiennent des clauses exigeant que l'autorisation de construire soit purgée de tout recours pour que la vente puisse se faire ou les fonds être débloqués.

des demandes visant à la réduction des délais, voire à leur encadrement, demandes de nature essentiellement réglementaire et qui feront donc l'objet d'un décret ad hoc.

L'enjeu des mesures législatives et réglementaires envisagées est donc de contribuer à raccourcir les délais de jugement, à améliorer la lutte contre les recours abusifs, et à sécuriser les autorisations devenues définitives, réduisant ainsi les obstacles à la construction générés par le contentieux de l'urbanisme.

Pour mieux mettre en valeur le sens des mesures législatives proposées, leur présentation dans les pages qui suivent opère des regroupements qui ne correspondent pas nécessairement à l'ordre des dispositions contenues dans le projet de loi.

Quelques chiffres sur le contentieux :

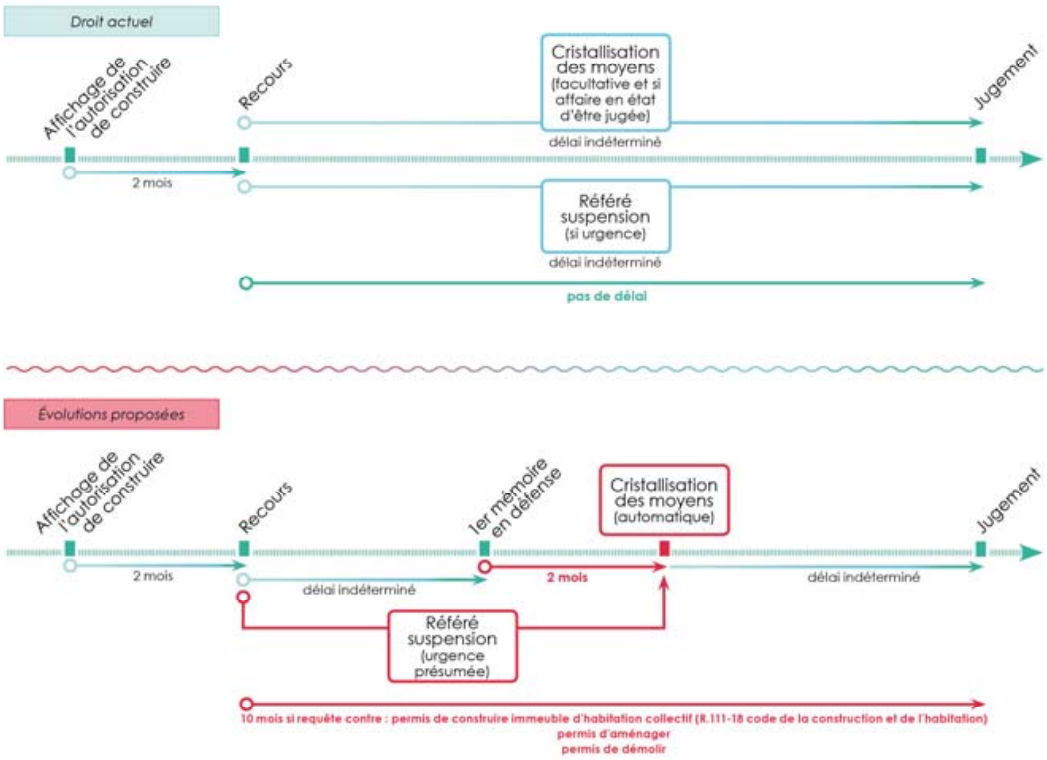
Délais de jugement :
Selon le rapport de la mission d'inspection des juridictions administratives (MIJA) rendu en décembre 2015, après une baisse de deux mois en 2013 par rapport à 2012, le délai moyen de jugement en urbanisme semble depuis 2013 s'être stabilisé autour de 23 mois en première instance, ce à quoi il faut rajouter un délai d'environ 17 mois en appel, plus éventuellement le délai de jugement au Conseil d'État.

Nombre d'autorisations attaquées :
Par ailleurs c'est près d'un million de décisions relatives à l'occupation du sol (permis de construire, d'aménager, de démolir, ou déclaration préalable, refus inclus) qui sont délivrées tous les ans :
Année 2013 : 969 633 décisions
Année 2014 : 916 212 décisions
Année 2015 : 966 215 décisions
Année 2016 : 1 046 187 décisions.

Selon le rapport de la mission d'inspection des juridictions administratives rendu en décembre 2015, entre 1,2 et 1,6 %, de ces décisions font l'objet d'un recours chaque année. C'est donc peu en proportion, mais néanmoins ce sont entre 11 694 et 15 592 autorisations qui sont attaquées chaque année, étant précisé que certains tribunaux concentrent beaucoup de recours et d'autres moins.

Localisation des contentieux :
C'est ainsi, toujours selon ce rapport, que sept juridictions ont enregistré, en 2014, 42 % de l'ensemble des requêtes dirigées, dans les 31 tribunaux administratifs métropolitains, contre des permis de construire (Toulon, Grenoble, Marseille, Lyon, Montpellier, Rennes, Versailles).

SCHÉMA DE LA PROCÉDURE CONTENTIEUSE AVANT-APRES



NB : ce schéma résulte des dispositions de l'article 24 mais est également conditionné à l'entrée en vigueur de dispositions réglementaires (délai de jugement et cristallisation des moyens) en cours d'examen par le Conseil d'État au jour de la présente rédaction.

ARTICLE 24 - SÉCURISER LES AUTORISATIONS DE CONSTRUIRE EXISTANTES

1. ÉTAT DES LIEUX

Dans certains cas, des autorisations de construire déjà accordées peuvent se voir appliquer des règles antérieures à leur délivrance et le plus souvent obsolètes et/ou pénalisantes pour le projet de construction. Cela peut notamment être le cas suite à l'annulation ou à la déclaration d'illégalité d'un document d'urbanisme, situation pénalisante et inopportune lorsque le motif d'annulation ou d'illégalité est sans lien avec les règles applicables au terrain du projet.

De même, le juge administratif dispose déjà de plusieurs outils permettant d'atténuer les conséquences d'un contentieux à l'encontre d'une autorisation de construire, en ne prononçant qu'une annulation partielle ou en prononçant un sursis à statuer dans l'attente de la régularisation de l'autorisation si cette dernière est possible.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS, NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OPTIONS ENVISAGÉES

2.1. OBJECTIFS POURSUIVIS

Deux objectifs principaux sont poursuivis par le Gouvernement :

Le premier objectif est de sécuriser les autorisations accordées en cas d'annulation du document d'urbanisme applicable, en créant un nouvel article L. 600-12-1 au sein du code de l'urbanisme. En effet, lorsque l'annulation totale ou partielle du PLU est prononcée pour un motif étranger aux règles applicables au projet, il ne devrait pas y avoir de répercussions de l'annulation du PLU sur les permis délivrés. Pourtant, en application de l'article L.600-12 du code de l'urbanisme, l'annulation ou la déclaration d'illégalité, quelle qu'elle soit, d'un document d'urbanisme ont pour effet de rendre immédiatement applicables le document d'urbanisme antérieur. C'est par exemple le cas lorsqu'une autorisation de construire est contestée au motif de l'illégalité du document d'urbanisme applicable[53], ou lorsqu'une autorisation définitive donne lieu à un recours en responsabilité devant le juge judiciaire comme le permet le 2°) de l'article L.480-13 du code de l'urbanisme. Grâce à la mesure proposée, annulation et déclaration d'illégalité du document d'urbanisme n'auront plus incidence sur les autorisations accordées, sous réserve des conditions mentionnées ci-dessous.

Ainsi, lorsqu'un document d'urbanisme aura été annulé ou déclaré illégal pour des raisons étrangères au droit des sols de la zone où est situé le permis de construire, ce seront toujours les règles de ce document d'urbanisme qui s'appliqueront, sans qu'il soit nécessaire de faire application des règles généralement obsolètes du document d'urbanisme antérieur.

Le second objectif est de sécuriser les autorisations accordées en renforçant les pouvoirs que le juge administratif détient des articles L.600-5 et L.600-5-1 du code de l'urbanisme, et qui lui permettent de n'annuler que partiellement une autorisation de construire, ou de surseoir à statuer si l'illégalité est régularisable. Il est ainsi prévu que ces mécanismes soient désormais possibles en cas de permis de construire de régularisation et non plus seulement en cas de permis modificatif. Le juge aura par ailleurs l'obligation de motiver son refus de faire usage

[53] Conseil d'État, Commune de Courbevoie, 7 février 2008, n°297227.

de ces deux articles. Enfin, la mise en œuvre de ces deux mécanismes est étendue aux déclarations préalables et devient possible même après l'achèvement des travaux.

Il est également prévu, dans le cadre d'un nouvel article L.600-5-2, que les autorisations de construire modificatives ne puissent être contestées que dans le cadre de l'instance contre le permis initial, ce qui permettra d'éviter la multiplication des instances[54].

Le second objectif poursuivi par le Gouvernement est de sécuriser les permis de construire délivrés après la délivrance d'un permis d'aménager. L'annulation postérieure du PLU doit être sans incidence sur les règles d'urbanisme applicables dans le lotissement lorsque l'annulation est étrangère au droit des sols dans la zone du lotissement, même si elle a comme effet de remettre en vigueur les règles d'urbanisme antérieures (article L.600-12 du même code).

Or, en application des principes habituels du contentieux administratif, une annulation est rétroactive et l'acte annulé est censé n'avoir jamais existé : il n'est donc pas possible que l'article L.442-14 ait cristallisé des dispositions d'urbanisme qui n'ont jamais existé.

La jurisprudence n'apparaissant pas suffisamment conclusive, il est proposé de préciser expressément dans l'article L.442-14 que la cristallisation des droits est applicable même dans l'hypothèse d'une annulation du document d'urbanisme. Ce dispositif est limité aux annulations n'ayant pas de lien direct avec les règles d'urbanisme de la zone. Il faut en effet éviter que cette cristallisation joue, par exemple, lorsque des terrains ont été classés constructibles en méconnaissance de la loi littoral applicable au terrain d'assiette.

2.2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les textes qu'il est proposé de modifier sont de nature législative. Le droit au recours juridictionnel effectif est de nature constitutionnelle et découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en tant qu'il mentionne la « garantie des droits ».

Le droit à un procès équitable est de nature conventionnelle et découle de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

2.3 OPTIONS ENVISAGÉES

La volonté de sécuriser les autorisations à construire auraient pu conduire à retenir également des propositions visant à réduire le risque pénal en cas d'exécution des travaux de construction conforme à un permis de construire devenu définitif mais non conformes aux dispositions du PLU en vigueur au moment où ils sont exécutés.

Toutefois, ces propositions sont apparues déséquilibrées en validant des autorisations illégales au regard des documents d'urbanisme au seul motif que ces autorisations seraient devenues définitives. De même, une modification de l'article L.111-15 du code de l'urbanisme, parfois considéré comme une « amnistie » en matière de constructions illégales, a été écartée.

[54] Conseil d'État, Commune de Courbevoie, 7 février 2008, n°297227.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

La présente disposition conduira à une modification des articles L.442-14, L.600-5, L.600-5-1, L.600-12 du code de l'urbanisme et à la création des articles L.600-5-2, L.600-12-1 dans le code de l'urbanisme.

3.2. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

La mesure envisagée doit sécuriser les autorisations de construire et donc faciliter les opérations de construction ; ce que ne permet pas le système juridique actuel en vigueur.

A titre d'illustration, on peut citer l'exemple d'une opération de construction de 35 logements collectifs en zone urbanisée d'une commune de la région Ile-de-France. Autorisée en novembre 2013, celle-ci a fait l'objet de deux recours introduits par des voisins. Après discussion, des permis modificatifs ont été déposés et obtenus par le maître d'ouvrage, contestés eux aussi par les mêmes requérants. Un jugement favorable a été prononcé en 1ère instance en novembre 2017, soit 4 ans après la délivrance du permis de construire. Une requête en appel a été déposée devant le Conseil d'Etat en janvier 2018 par les requérants. En cas de validation par la chambre d'attribution, la décision du Conseil d'Etat pourrait intervenir mi-2109, soit environ 6 ans après l'obtention du permis. Les frais engagés par le promoteur à ce jour dans le cadre de la procédure peuvent être estimés à 70 000 euros environ (frais d'avocat + permis de construire modificatifs + divers frais), soit 2 000 euros par logement environ. À ces coûts directs, il faudrait ajouter le préjudice subi du fait du retard pris par l'opération, plus complexe à évaluer.

3.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'impact des dispositions prévues sera indirect dans la mesure où celles-ci permettent de sécuriser des opérations de construction ou d'aménagement satisfaisant des besoins des collectivités territoriales.

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENÉES

Les dispositions ont été soumises pour avis au Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique et au Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (CSTACAA).

Le Conseil national de l'évaluation des normes a également été consulté le 8 mars 2018.

4.2. MODALITÉS D'APPLICATION

Les dispositions prévues entreront en vigueur dès la promulgation de la loi et seront applicables sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

ARTICLE 24- LUTTER CONTRE LES RECOURS ABUSIFS

1. ÉTAT DES LIEUX

Entre 1,2 et 1,6 %, des permis délivrés font l'objet d'un recours chaque année. Ce taux est relativement faible mais c'est néanmoins entre 11 694 et 15 592 autorisations qui sont attaquées chaque année, étant précisé que certains tribunaux concentrent beaucoup de recours et d'autres moins. Au regard des effets bloquants sur les projets de construction qu'induisent ces recours pour les raisons déjà exposées, cette situation est préjudiciable à la construction.

Par ailleurs, selon le rapport de la mission d'inspection des juridictions administratives rendu en décembre 2015 et complété dans le cadre de ces travaux, on peut noter que seulement entre un quart et un tiers des recours ont pour objet un projet d'habitat collectif (près de la moitié des permis de construire attaqués a pour objet la construction d'une maison individuelle) et que les trois-quarts des permis de construire attaqués concernent des constructions isolées, le reste concernant des programmes d'ensemble.

Toutefois, les témoignages recueillis auprès des constructeurs/acteurs économiques, dans le cadre des travaux du groupe présidé par Madame Christine Maugüé, attesteraient d'un nombre non négligeable de recours abusifs, entendus comme non destinés à prendre en compte un préjudice réel mais comme procédant de manœuvres dilatoires visant essentiellement à négocier un désistement contre une transaction financière. Ainsi, la fédération des promoteurs immobiliers soutient que près de 30 000 logements sont aujourd'hui bloqués pour motif de recours abusifs.

Le rapport demandé par le Gouvernement à Madame Christine Maugüé fait état d'éléments de droit comparé concernant l'intérêt pour agir, témoignant du fait que, dans des pays proches, l'intérêt pour agir des associations est nettement plus encadré qu'en France : pour pouvoir agir contre des autorisations d'occupation des sols, une association doit avoir deux ans d'existence en Espagne, une vie associative effective aux Pays-Bas, être agréée en Suisse, agir contre des projets soumis à évaluation environnementale en Allemagne.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS, NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OPTIONS ENVISAGÉES

2.1. OBJECTIFS POURSUIVIS

Quatre objectifs principaux sont poursuivis par le Gouvernement :

Actuellement, le référé suspension à l'encontre d'une autorisation de construire peut être déposé sans condition de délai par un requérant qui a déposé une requête en annulation. Outre l'existence d'un doute sérieux sur la légalité, seul le critère d'urgence doit être satisfait, se traduisant par des travaux en cours ou sur le point de commencer. En dépit de cette exigence, il arrive, sans qu'il soit possible d'estimer le nombre de recours concernés, que des référés suspension soient déposés tardivement. Or le dépôt tardif d'un référé suspension fragilise la situation d'un pétitionnaire qui voudrait prendre le risque de commencer les travaux malgré l'existence d'un recours en annulation.

La modification introduite à l'article L.600-3 prévoit qu'un référé suspension ne puisse être déposé que dans le délai de cristallisation des moyens[55]. Cette mesure incitera probablement les requérants à systématiser le recours au référé mais permettra d'obtenir rapidement une première analyse judiciaire de la légalité de la décision et ainsi de déposer une demande de permis de régularisation.

Cette mesure est complétée par l'obligation pour le requérant dont le référé suspension a été rejeté de confirmer le maintien de sa requête en annulation, faute de quoi il sera réputé s'être désisté56.

L'article L.600-1-2 du code de l'urbanisme tel qu'issu du rapport remis par le Président Daniel Labetoulle de 2013 clarifie et codifie à droit constant l'intérêt à agir des personnes privées contre un permis de construire, de démolir, ou d'aménager. La consécration législative de ces principes jurisprudentiels serait ainsi reçue « par les juridictions comme un signal les invitant à retenir une approche un peu plus restrictive de l'intérêt pour agir »[57] et à plus de diligence des requérants dans la démonstration de leur intérêt à agir.

Il est donc proposé d'étendre cet article L.600-1-2 à l'intégralité des décisions relatives à l'utilisation ou à l'occupation des sols, ce qui permet d'inclure notamment des déclarations préalables de travaux.

Il est également proposé de ne plus prendre en compte les nuisances de chantier pour l'appréciation de l'intérêt à agir, le texte exigeant dorénavant que ce soit « le projet » et non plus « les travaux » qui affectent le bien du requérant.

Enfin, dans le prolongement de cette disposition, un prochain décret imposera au requérant de produire à l'appui de sa requête les pièces lui permettant de démontrer son intérêt à agir.

L'article L.600-7 du code de l'urbanisme ouvre une action en dommages et intérêts au bénéficiaire de l'autorisation de construire à l'encontre du requérant « abusif »[58], directement devant le juge administratif. Toutefois, elle n'a jusqu'alors été que très peu utilisée[59] et pour des sommes relativement modestes, à l'exception d'un jugement du tribunal administratif de Lyon qui a condamné un requérant à payer une somme de 82700 euros60 (En effet, le caractère « excessif » du préjudice est difficile à prouver. Il est donc nécessaire d'assouplir les conditions de mise en œuvre de l'article L.600-7 du code de l'urbanisme en supprimant cette condition d'un préjudice excessif et en limitant la présomption de recours légitime aux associations agréées.

Il est enfin prévu de modifier l'article L.600-8 du code de l'urbanisme pour interdire les transactions pécuniaires contre un désistement au profit des associations, ces dernières poursuivant des objectifs d'intérêt général et n'ayant donc pas vocation à se désister pour des contreparties financières. Une exception est toutefois prévue lorsque l'association défend ses intérêts matériels propres et souhaite recourir à une transaction pour se désister ou pour

[55] Les conditions de fixation de cette date seront prévues par décret.
[56] Rapport Labetoulle p.8.

[58] Le rapport de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives du Conseil d'État établi sur une période comprise entre 2013 et 2015 mentionnait en effet le rejet de la quasi-totalité des 200 demandes de conclusions reconventionnelles pour dommages et intérêts.
[59] Le rapport de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives du Conseil d'État établi sur une période comprise entre 2013 et 2015 mentionnait en effet le rejet de la quasi-totalité des 200 demandes de conclusions reconventionnelles pour dommages et intérêts.
[60] Tribunal administratif de Lyon, 17 novembre 2015, n° 1303301.

obtenir un désistement du requérant. Ce sera par exemple le cas lorsqu'elle dispose de locaux et conteste un projet en tant que « voisine » ou lorsqu'elle est elle-même bénéficiaire d'une autorisation de construire contestée. Enfin, une seconde modification du même article étend l'obligation d'enregistrement aux transactions conclues en amont de l'introduction d'un recours. On peut attendre un double effet de ces deux modifications: dissuader les associations créées au profit d'intérêts privés de marchander leur désistement et imposer la transparence sur les transactions, quelle que soit l'étape de la procédure (au cas d'espèce lors du recours gracieux).

2.2 Options envisagées

Diverses propositions émanant de membres du groupe de travail visaient à restreindre l'intérêt à agir, concernant par exemple les associations, ou à revenir sur la présomption d'intérêt à agir du voisin immédiat reconnu par la jurisprudence. Ces propositions ont été écartées comme portant une atteinte trop significative au droit au recours.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. Impacts juridiques

La présente mesure entraînera la modification des articles L.600-1-2, L.600-3, L.600-7, L.600-8, L.600-13 du code de l'urbanisme.

3.2. Impacts sur les entreprises

L'ensemble des mesures retenues poursuivent l'objectif de réduire les délais de jugement et de permettre aux entreprises d'anticiper l'issue des recours engagés contre des projets les concernant. Elles doivent réduire les délais de construction et, ce faisant, diminuer l'incitation à négocier des désistements contre des transactions financières, transactions de surcroît encadrées par la mesure visant à « Encadrer les transactions financières en contentieux de l'urbanisme ». Elles devraient donc se traduire par une réduction globale des coûts de la construction.

3.3. Impacts sur les collectivités territoriales

Pour les mêmes raisons indiquées ci-dessus, ces mesures, en libérant la construction, seront favorables aux projets d'aménagement et de construction de logements portés par les collectivités.

3.4. Impacts sur les services administratifs

La mesure encadrant le référé suspension dans le temps, en incitant les requérants à systématiser les demandes de référé, pourraient avoir un impact sur l'organisation des services des juridictions administratives.

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENÉES

Les dispositions ont été soumises pour avis au Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique et au Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (CSTACAA).

Le Conseil national de l'évaluation des normes également été consulté le 8 mars 2018.

4.2. MODALITÉS D'APPLICATION

Les dispositions prévues entreront en vigueur dès la promulgation de la loi. Elles s'appliquent sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

Un décret en Conseil d'Etat sera pris notamment pour préciser la procédure de fixation de la date de cristallisation des moyens et pour déterminer les conditions d'application des dispositions du nouvel article L.600-4-2, notamment les modalités d'information du requérant sur l'obligation de confirmation du maintien de sa requête.

ARTICLE 24 - FACILITER LA DÉMOLITION DE CERTAINES CONSTRUCTIONS ILLÉGALES

1. ÉTAT DES LIEUX

La démolition d'un ouvrage édifié conformément à un permis de construire ensuite annulé est régie par l'article L.480-13 du code de l'urbanisme. Cet article permet au tiers lésé par cette construction de saisir le juge civil pour lui demander de prononcer la démolition de l'ouvrage.

Cette démolition est toutefois subordonnée au fait que la construction soit située dans l'une des zones visées au 1°) de l'article L.480-13, à savoir certaines zones protégées pour des raisons patrimoniales ou paysagères.

La restriction de l'action en démolition à ces zones était une des propositions du rapport Labetoulle d'avril 2013 « construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre » et a été reprise par la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Selon le rapport remis par le Président Daniel Labetoulle, cette mesure devait faciliter les opérations de construction en circonscrivant le risque de démolition. En effet, du fait de ce risque, le banquier craint « de voir disparaître le collatéral qui garantit le remboursement de son crédit en cas de défaillance du promoteur ; quant aux acheteurs, ils peinent, quand par extraordinaire ils le souhaitent, à trouver un notaire qui accepte de conclure une opération grevée d'un tel aléa »[61].

Le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, a confirmé dans sa décision du 10 novembre 2017 le caractère constitutionnel des restrictions à la démolition introduites par la loi 6 août 2015.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF RETENU

Il est proposé que le préfet, dans l'hypothèse où le permis de construire a été annulé suite à un déféré préfectoral, puisse exercer l'action en démolition même hors des zones protégées visées au 1°) de l'article L.480-13.

Le maintien de cette possibilité de démolition dans les conditions antérieures à la loi du 6 août 2015 devrait ainsi dissuader certaines constructions ouvertement illégales mais espérant échapper à l'action en démolition car non situées dans les zones en cause.

Les autorisations faisant l'objet de recours autres que le déféré préfectoral resteront soumises à l'article L.480-13 dans sa version issue de la loi du 6 août 2015, avec les effets attendus de cette mesure tels qu'exposés par le rapport Labetoulle.

Cette proposition ne remet donc pas en cause les objectifs fixés par l'article L.480-13 tel qu'issue de la loi du 6 août 2015 susmentionnée mais permettra à l'État de limiter les abus induits par la disparition du risque de démolition, comme construire dans des zones manifestement inconstructibles mais ne relevant pas de la liste des espaces protégés.

[61] Rapport Labetoulle p.21.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

1.1. IMPACTS JURIDIQUES

La présente mesure conduira à modifier la rédaction des articles L.480-13 et L.600-6 (mise en conformité avec l'article L. 480-13) du code de l'urbanisme.

1.2. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

Le préfet mobilise le déféré préfectoral en cas de doute sérieux sur la légalité d'un acte. Ce levier est utilisé de fait concernant des opérations sensibles. Cette extension du champ géographique de l'action en démolition au profit des préfets devrait avoir un faible impact global sur la situation des entreprises.

1.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'impact de la présente disposition sur les collectivités territoriales sera marginal.

1.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La mesure rend possible le déféré préfectoral dans de nouveau cas et devrait donc avoir un impact sur la charge des services de l'État et notamment des juridictions administratives. S'agissant de cas très rares, l'impact sera néanmoins très limité.

1.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Cette nouvelle faculté contribuera à une meilleure protection d'espaces sensibles autres que ceux visés au 1°) de l'article L.480-13.

2. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

2.1. CONSULTATIONS MENÉES

Les dispositions ont été soumises pour avis au Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique et au Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (CSTACAA).

Le Conseil national de l'évaluation des normes également été consulté le 8 mars 2018.

2.2. MODALITÉS D'APPLICATION

Les dispositions prévues entrent en vigueur dès le premier jour du deuxième mois suivant la publication de la loi. Elles s'appliquent sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

TITRE II : ÉVOLUTIONS DU SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL

CHAPITRE IER - RESTRUCTURATION DU SECTEUR

ARTICLE 25 - ENCOURAGER LE REGROUPEMENT D'ORGANISMES DE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

1. ÉTAT DES LIEUX

La taille moyenne des bailleurs sociaux (BS), exprimée en nombre de logements gérés, est relativement faible. Cette situation induit un mouvement régulier depuis plusieurs années de concentration des organismes de logement social, donnant lieu à des fusions d'organismes ou à leur rassemblement au sein de groupes.

Un tel mouvement a été conforté avec le récent rattachement des offices publics de l'habitat (OPH) aux établissements publics de coopération intercommunale, remplaçant les communes comme autorité décentralisée compétente pour l'habitat et collectivité de rattachement. Certains EPCI décident donc d'opérer un rapprochement entre les structures qui leur sont rattachées.

Pour autant, cette consolidation s'opère sur un rythme assez lent et la dynamique ne produit pas nécessairement d'effets dans l'ensemble des territoires.

Le secteur du logement social compte, foyer-logements exclus, 4,8 millions de logements en 2015 et 861 bailleurs[62].

Le nombre de bailleurs sociaux en 2015

catégorie de bailleurs	nombre
OPH	261
SA HLM (ESH)	241
SEM	184
sociétés coopératives*	175
total	861

Source : chiffres clés 2015 MCT

* dont 143 à activité immobilière dominante

Le nombre moyen de logements gérés par organisme est de 5 621, avec une grande dispersion autour de cette moyenne.
Le nombre moyen de logements par organisme de logement social est de 8 482 pour les offices publics de l'habitat (OPH), 8 242 pour les sociétés anonymes d'HLM (SA HLM) ou entreprises sociales pour l'habitat (ESH), 2 215 pour les SEM et 164 pour les coopératives.

[62] MCT, Les organismes de logement social – chiffres clés 2015, 2017, page 5.

Au 31 décembre 2015, les OPH franciliens, départementaux ou d'agglomération, dont le parc comptait 10 000 logements et plus représentent 60 % du parc social des OPH soit un tiers du parc social total. Il convient de souligner que les OPH dont le parc compte entre 20 000 et 50 000 logements et plus sont au nombre de 18 (24 % du parc OPH), l'OPH Paris Habitat comptant lui plus de 120 000 logements soit 5,5 % du parc des OPH.

La répartition du parc social de 4,36 M de logements des OPH et des SA HLM par catégorie de taille de bailleur

catégorie d'OPH et de SA	nombre de bailleurs			nb médian logements gérés	% du parc géré
	2015	2014	variation		
moins de 3 000 logements gérés	129	140	-11	1 415	4,1
3 000 à 6 000 logements gérés	132	138	-6	4 633	13,9
6 000 à 12 000 logements gérés	144	142	2	8 814	28,6
plus de 12 000 logements gérés	97	95	2	17 442	53,4
total	502	515	-13	-	100,0

Source : MCT, Les organismes de logement social, chiffres clés 2015

45 % des ESH représentant 68 % du parc social des ESH, soit un tiers du parc social, appartiennent à l'un des 20 groupes d'ESH, le premier d'entre eux (Action logement immobilier – ALI) représentant 24 % du parc social des ESH et le deuxième (la Société nationale immobilière – SNI) entre 7 et 8 % de ce même parc.

Il résulte des données du répertoire du parc locatif social (RPLS) que sur de 587 OLS (OPH, SA HLM et SEM agréées) gérant 4,52 millions de logements sociaux, 122 détiennent moins de 1 500 logements, 170 en détiennent entre 1 500 et 5 000, 163 entre 5000 et 10 000, 63 entre 10 000 et 15 000, et 69 en détiennent plus de 15 000.

Enfin, il convient de noter qu'en 2015, le nombre maximal de logements sociaux gérés par un OPH était de 123 136 et par une SA HLM de 123 268.

Une consolidation du secteur déjà bien engagée

La consolidation du secteur du logement social est engagée depuis plusieurs années. Elle se traduit par une lente diminution du nombre d'organismes (1% par an en moyenne), soit du fait de leur dissolution, soit par adossement à des groupes, ainsi que par une recomposition des patrimoines *via* des ventes en bloc permettant la rationalisation des implantations territoriales. Le nombre des ESH a ainsi diminué de 19 % en 10 ans[63] ; de plus, au sein de cette famille, les acteurs indépendants de moins de 50 000 logements contrôlaient 57 % du parc en 2009 et n'en captaient plus que 28 % en 2014. Cette évolution ne modifie cependant que très progressivement le paysage du logement social, qui demeure très morcelé : on dénombrait ainsi, en 2017, encore 37 % d'organismes qui géraient moins de 1500 logements.

[63] Données issues de la lettre Habitat et collectivités locales, édition 2017

Entre 2009 et 2014, le nombre d'organismes de logement social a diminué de 6 % (-3 % pour les OPH et -11 % pour les SA HLM) pendant que le nombre de logements gérés augmentait de 5 % signe également de ce mouvement continu de concentration.

Cette consolidation progressive s'inscrit dans un contexte de mutations importantes pour les organismes HLM, liées notamment à la territorialisation des politiques de l'habitat, au développement des intercommunalités ou encore à la réforme territoriale et à celle d'Action Logement.

La réforme d'Action Logement menée via l'ordonnance du 20 octobre 2016 a engendré un groupe de plus en plus intégré, qui contrôle plus de 900 000 logements sociaux à travers ses 80 ESH, soit près de 20% du parc. Elle a également permis la récente émergence d'un pôle également important dans le domaine du logement intermédiaire (70 000 logements).

Pour ce qui concerne les OPH, l'intercommunalisation a été impulsée par les lois ALUR, qui a imposé le rattachement des offices communaux aux EPCI à compétence habitat avant le 1er janvier 2017 (sans cependant imposer leur fusion), et NOTRe, qui confie la compétence logement aux métropoles.

Ce mouvement continu ne peut que se poursuivre en raison du recours au regroupement d'organismes pour pérenniser l'activité et le patrimoine, la poursuite de la rationalisation d'organismes connaissant de grandes difficultés et insuffisamment viables.

On note enfin la réorganisation de CDC Habitat nouveau nom de la SNI, filiale immobilière complète de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) spécialisée dans l'hébergement d'urgence, le logement social, le logement intermédiaire, le logement libre, les résidences étudiantes et de jeunes travailleurs, les foyers logement et établissements pour personnes âgées dépendantes, l'accession sociale à la propriété, la promotion et l'aménagement immobilier.

Un modèle économique sous forte pression

Les bailleurs sociaux s'appuient sur un modèle économique atypique, fondé sur l'auto-alimentation (en l'absence de prélèvements importants de dividendes et d'exemptions fiscales importantes), mais apparaît aujourd'hui sous forte pression. Côtés revenus, la gestion locative est fragilisée à long terme par des évolutions économiques, sociétales et réglementaires. La précarisation des populations résidentes dans le logement social (accroissement des plus modestes dans les attributions, contexte économique qui n'a pas profité aux plus modestes depuis 15 ans) pèse notamment sur les revenus locatifs. Côté coûts, l'accroissement des besoins en fonds propres du fait du moindre niveau des subventions publiques, la croissance des coûts du foncier en zones tendues comme de la construction neuve (doublement entre 2000 et 2014, de 77 000 à 141 000 € par logement en moyenne) et l'inflation réglementaire renforçant les normes et les investissements requis (règlementation ascenseurs, Loi Grenelle 2010, réglementation thermique 2012, loi de transition énergétique 2015…) affectent fortement la capacité de production de nouveaux logements. Les besoins croissants en rénovation devraient également absorber une part croissante de l'autofinancement, réduisant d'autant celle consacrée à la production neuve, source de revenus futurs.

A ces tendances de moyen-long terme s'ajoutent l'effet immédiat des mesures inscrites en loi de finances 2018 (remise de loyer de solidarité dans le parc social et hausse de 5,5 à 10 % du taux réduit de TVA applicables aux bailleurs sociaux), soit un impact sur le secteur supérieur à

1,5 Md€ par an, à rapporter à un autofinancement net de l'ordre de 2,2 Md€ et un autofinancement global (autofinancement net + marges des activités complémentaires comme la vente de logements) de l'ordre de 3,4 Md€. Cette diminution des ressources sera en grande partie compensée par les mesures de soutien des bailleurs, qui ont été mise en place par le Gouvernement et sont progressivement déployées depuis fin 2017 : stabilisation du taux du livret A pour 2 ans puis réforme de sa formule de calcul, mesures de rallongement sur un encours de dette d'environ 30 Mds€ et de bonification (pour 330 M€), prêts de hauts de bilan bonifiés pour 2 Mds€, Ecoprêts pour 3 Mds€, prêts à taux fixes pour 4 Mds€….

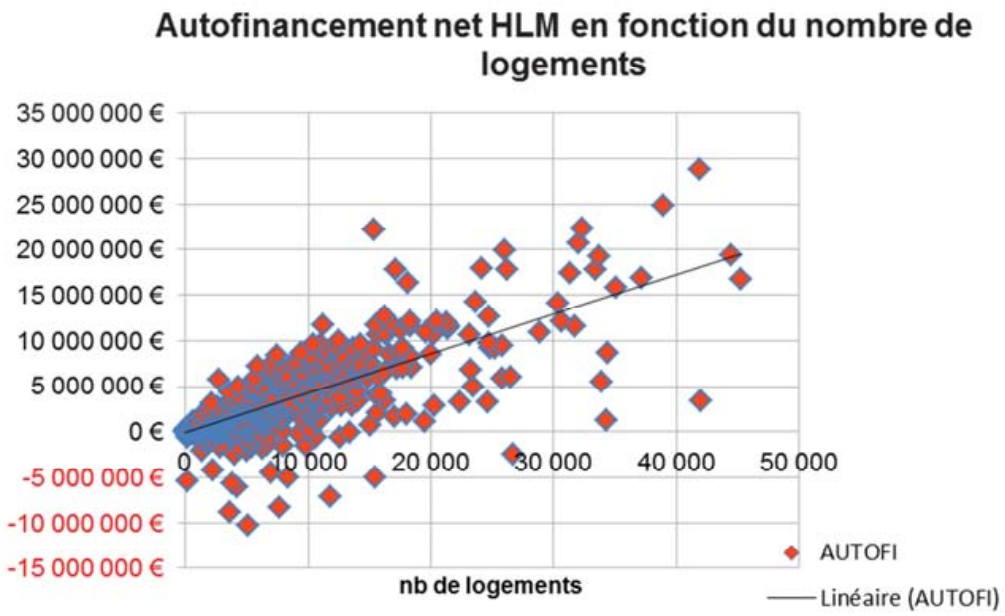
Une consolidation accélérée par la pression économique, qu'il convient d'accompagner

L'enjeu financier principal de l'appartenance des OLS à un groupe est de permettre de la mutualisation des moyens et des compétences rares.

Un organisme de grande taille peut mutualiser des moyens financiers plus importants et réaliser une meilleure allocation des ressources, en fonction des priorités d'investissement. La mutualisation au sein d'un groupe ou, demain, d'une Société Anonyme de Coordination (SAC), n'est pas totale, toutefois le raisonnement peut être largement transposé à cette échelle : de plus grande taille, celui-ci bénéficiera de meilleures facultés à dégager et allouer des ressources pour remplir ses missions.

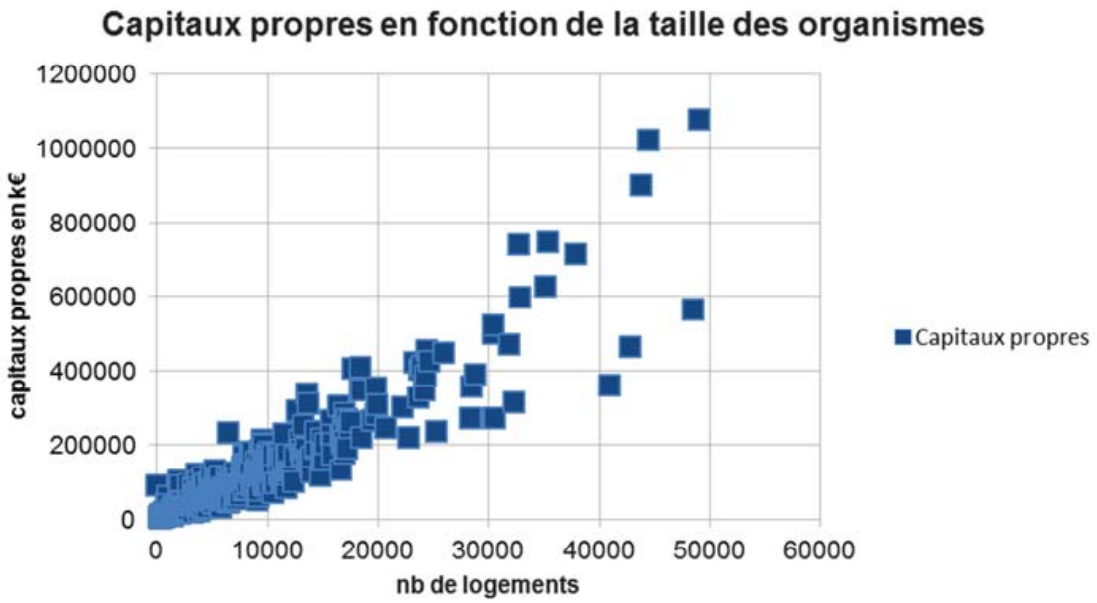
Les graphes ci-après, réalisés à partir des données des organismes HLM et des SEM, illustrent la relation entre la taille de l'OLS et certains indicateurs financiers.

Ainsi, l'autofinancement net des organismes, qui mesure la quantité de ressources générée sur une année qui peut être affectée à de nouveaux investissements, croit proportionnellement à la taille de l'organisme. Cette croissance permet une optimisation de l'investissement en le dirigeant vers les secteurs qui en ont le plus besoin.



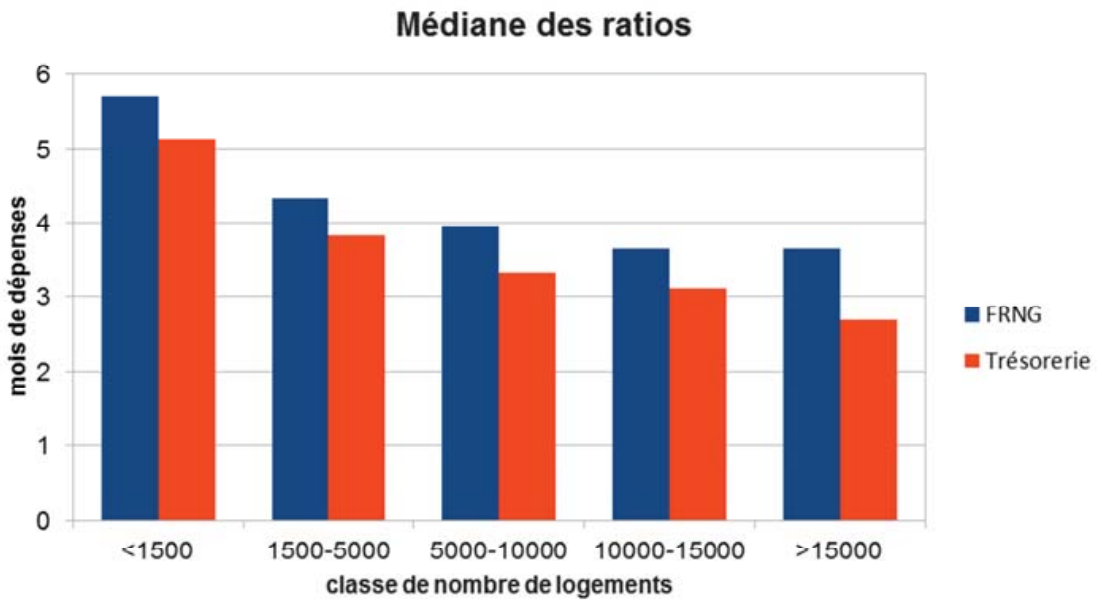
Source : base des cotisations CGLLS 2017, exercice de référence 2015

De la même manière, les capitaux propres, (qui mesurent les ressources accumulées par l'organisme grâce à ses activités et ses investisseurs, hors dette), qui permettent de lever de l'emprunta dette, croissent également avec la taille de l'organisme.



Source : Harmonia 2014

On remarque également que plus la taille de l'organisme est importante, plus le niveau du fonds de roulement (FRNG) et de la trésorerie, relativement au montant des dépenses mensuelles, est faible.



Source : Harmonia 2015

Cette situation peut s'expliquer de la manière suivante :

- pour un organisme de petite taille, l'aléa de la dépense est plus important, relativement à sa taille. Pour se prémunir contre tout défaut de paiement et honorer ses dettes, l'organisme a besoin d'immobiliser des ressources et de marges de sécurité financières, ce qui conduit à accumuler des ressources permettant notamment de faire face aux aléas. Il doit ainsi prévoir jusqu'à plus de 5 mois de dépenses en Trésorerie et FRNG.
- pour un organisme de grande taille, le pilotage de l'activité financière est plus fin, et les aléas sont gérés de manière statistique et probabiliste « moyennés », si bien que l'organisme est dans une situation sûre avec une trésorerie limitée entre 2 et 3 mois de dépense. L'allocation des ressources optimisée donc plus "tendue", ce qui permet de diminuer les financements externes nécessaires

L'immobilisation d'une partie de la trésorerie ou du fonds de roulement dans les OLS plus petits constitue une sous-utilisation de la ressource puisqu'elle ne peut être utilisée pour réaliser des investissements. C'est donc un gisement potentiel pour l'investissement futur.

Par ailleurs, il convient de rappeler qu'une taille importante permet de disposer de la possibilité de rassembler plus aisément toutes les compétences, y compris les plus spécialisées et « pointues ».
Le Gouvernement a donc fait le choix d'amener les OLS à se regrouper afin de bénéficier de certaines économies et effets d'échelle, utiles à la réalisation de leurs missions ainsi qu'à la pleine mobilisation de leurs ressources financières. Le choix de la taille de référence prise en compte doit néanmoins concilier les bénéfices de l'appartenance à un groupe avec le respect des réalités territoriales et la faible représentation du logement social dans certains départements, prendre en compte les évolutions de gouvernance qu'induit la nécessité de regroupement, et préserver une proximité des centres de décision dans la mesure où le mouvement de regroupement concernera principalement des OPH. En d'autres termes, permettre également la constitution de groupes dans un cadre infra-régional afin que les compétences soient exercées au plus près des territoires et des besoins et que cette dynamique de regroupement ne se traduise pas par le désinvestissement sur certains territoires.

Il s'agit donc d'aboutir à un indispensable compromis. Compte tenu de ce qui précède, il s'agit de retenir le seuil le plus élevé qui permette d'assurer le respect des réalités locales et puisse être mis en œuvre par les principaux intéressés. La proposition du seuil de regroupement et de taille minimale de groupe identique de 15 000 logements respecte ces conditions. Ce niveau est en effet admis par les fédérations principales d'organismes de logement locatif social, l'Union Sociale pour l'habitat, la fédération des Offices Publics de l'Habitat et celle des Entreprises Sociales pour l'Habitat (USH, OPH et ESH).

La tendance des dernières années est une augmentation du ratio de trésorerie en mois de dépenses (nombres de mois de dépenses couverts par la trésorerie de l'organisme)

Ainsi, de 2011 à 2015 il est passé de 3,1 à 3,5 mois. Mais cette situation masque de fortes inégalités : le premier quartile est à 2,1 quand le troisième est à 5,3 mois. La tendance est à la diminution de cet écart entre les organismes. Cette trésorerie est plus importante dans les secteurs détendus (forte augmentation de 2014 à 2015), mais avec peu d'influence de la zone géographique par ailleurs, mais très dépendante de la taille de l'organisme. Les organismes les plus petits ont en effet un niveau de trésorerie relativement bien plus important que les

organismes importants (4,3 mois pour les moins de 3 000 logements, 2,1 pour les plus de 12 000 logements). On peut penser que cette différence est due à une exposition au risque plus importante pour les petits organismes. Il apparaît donc qu'une plus grande solidarité entre les organismes permettrait d'utiliser de manière plus intense les ressources pour l'investissement.

La réforme des loyers des ménages modestes du parc social

Mise en place par l'article 126 de la loi de finances pour 2018, elle implique des changements dans les modes de financement du logement social et la structure financière du secteur, ainsi que le renforcement et la consolidation du modèle français du logement locatif social au bénéfice des ménages les plus modestes et défavorisés. Elle se poursuit assez naturellement par une réorganisation du tissu des organismes de logement social, souhaitée par les intéressés eux-mêmes et que le présent projet de loi va catalyser.

Une échéance de 3 ans, à compter de la loi de finances pour 2018, a été fixée pour atteindre cet objectif. Cette démarche résolue sera respectueuse des territoires et des gouvernances locales. Elle s'appuiera sur la mobilisation des services déconcentrés de l'État comme relais de la politique définie par le gouvernement, sur l'appui de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), qui accompagnera les restructurations nécessaires, et sur la mise en place, grâce au présent projet de loi, d'une boîte à outils complète facilitant l'évolution du secteur.

Les orientations relatives à la réorganisation du secteur du logement social ont été inscrites dans le protocole conclu par le gouvernement avec la fédération des entreprises sociales de l'habitat (ESH) et les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'accession à la propriété (SACICAP) le 13 décembre dernier.

Elle a été débattue dans le cadre d'une large concertation au niveau national notamment par de nombreuses rencontres avec les organisations professionnelles, ainsi que lors de la conférence de consensus sur le projet de loi organisée au Sénat.

1.1. CADRE CONVENTIONNEL ET CONSTITUTIONNEL

Le droit applicable au regroupement d'organismes du secteur du logement social est subordonné au respect de la décision 2012/21/UE de la Commission, du 20 décembre 2011, relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, conformément à l'article L.411-2 et de l'article L.481-1 du code de la construction et de l'habitation.

Les mesures envisagées doivent également s'inscrire dans le respect du cadre plus général du droit relatif aux sociétés et des établissements publics, notamment les dispositions du code civil et du code de commerce ainsi que celles de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 modifiée portant statut de la coopération et du code général des collectivités territoriales.

Ces mesures ne portent pas une atteinte excessive à la liberté d'entreprendre et au droit de propriété, respectant les conditions de leur limitation prévues par la jurisprudence en la matière, succinctement rappelée ci-dessous.

En effet, le Conseil constitutionnel a pu, à plusieurs reprises, confirmer la conformité à la Constitution de dispositions ayant pour effet de contraindre les entreprises dans l'exercice de

leurs activités, notamment au regard de leurs choix et de leur objet social[64]lorsque les limitations apportées sont *liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi*[65]. Il en va de même pour la liberté d'entreprendre[66] .

Par ailleurs, le conseil d'État par son avis sur le projet de loi *mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement* [67], a admis que les entreprises des secteurs d'activité très réglementés pouvaient faire l'objet de mesures législatives de nature à limiter certains droits constitutionnels au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi (« *soumis à un régime d'autorisation préalable, reposant sur un examen individuel de leurs compétences techniques et de leur solidité financière* » permettait « *sans rendre sans objet la question de la proportionnalité de l'atteinte nécessairement portée à cette liberté [d'entreprendre] par le projet de loi au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi, son examen doit tenir compte de cette particularité. Il écarte par conséquent les interrogations que peut soulever le projet sur l'existence d'un lien suffisamment direct entre la mesure envisagée et l'objectif poursuivi et il considère que la mesure proposée ne porte pas d'atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre.* » et qu'au contraire « *Dans un secteur économique moins encadré par la puissance publique, l'absence de cette condition pourrait en revanche porter atteinte à la constitutionnalité d'une mesure de la nature de celle envisagée par le projet de loi, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel (voir décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013 - Syndicat français de l'industrie cimentière et autre, décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015 - Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques).* »

Enfin, il convient de rappeler que le conseil constitutionnel a admis que l'activité d'intérêt général des OLS était fortement réglementée (« *Ces organismes sont tenus à des obligations spécifiques en matière de construction, d'aménagement, d'attribution et de gestion des logements locatifs sociaux, visant à améliorer les conditions d'habitat des personnes défavorisées ou aux ressources modestes. Ils ne sont donc pas placés dans la même situation que les bailleurs du parc privé* ».) et qu'elles permettaient à la loi d'apporter des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général (Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017).

2. OBJECTIFS POURSUIVIS ET NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET

2.1. OBJECTIFS POURSUIVIS

[64] 2015-529 QPC, 23 mars 2016, cons. 1, JORF n°0071 du 24 mars 2016 texte n° 782016-605 QPC - 17 janvier 2017, cons. 5 à 13, JORF n°0017 du 20 janvier 2017 texte n° 782013-3 LP, 1er octobre 2013, cons. 13 à 15, JORF du 4 octobre 2013 page 16505, texte n° 84, Rec. p. 9512013-676 DC - 9 octobre 2013, cons. 55, JORF du 12 octobre 2013 page 16847, texte n° 9, Rec. p. 9722015-715 - DC, 5 août 2015, cons. 84, JORF n°0181 du 7 août 2015, p. 13616, texte n° 2 - 2015-509 QPC, 11 décembre 2015, cons. 5 et 7 à 10, JORF n°0289 du 13 décembre 2015 page 23055, texte n° 67)

[65] Décision n°2000-439 DC du 16 janvier 2001, Loi relative à l'archéologie préventive, cons.13.

[66] Décision n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013, JORF du 19 janvier 2013 page 1327, texte n° 2, Rec. p. 94 - Décision n° 2014-691 DC du 20 mars 2014, JORF du 26 mars 2014 page 5925, texte n° 2

[67] Avis n° 393503 du vendredi 1er septembre 2017, Assemblée Générale

Le regroupement permet de consolider les organismes et répond à des motifs d'intérêt général

Les dispositifs actuels ne permettent pas d'accompagner l'évolution, la restructuration, le financement des bailleurs sociaux, de leur patrimoine et la mutation de l'organisation du service public de logement social en France. L'évolution spontanée du secteur ne modifie que très progressivement le paysage du logement social, qui demeure très morcelé. A moyen terme, une fraction significative des organismes de logement social pourraient ne pas être en mesure de faire face seuls à cette forte pression économique. Le mouvement de consolidation devrait donc s'amplifier. Afin d'être efficiente, cette dynamique doit s'appliquer à l'ensemble des familles du logement social ainsi qu'à l'ensemble des territoires. Or, les OPH, en tant qu'établissement public, n'ont pas de capital, ce qui complique très fortement les opérations de regroupement ainsi que la mutualisation de leurs ressources. La société de coordination proposée par le présent projet de loi permet notamment de répondre à cette difficulté.

Le Gouvernement souhaite améliorer les possibilités de structuration du secteur, ce qui suppose :

- de faciliter les regroupements d'organismes indépendamment de leurs différences de statut lorsque celles-ci peuvent y constituer un frein ;

- de permettre la désignation d'un bailleur social en dernier ressort en cas de défaut local, qui serait un OPH ou une SA d'HLM / un groupe de SA d'HLM dont les caractéristiques le permettrait ;

- de conforter la croissance ou la constitution de groupes de bailleurs sociaux (SA d'HLM ou OPH) par la structuration autour d'une structure (maison mère ou structure de coordination) centralisant les fonctions mutualisables et susceptible de permettre une solidarité financière entre organismes au sein d'un même regroupement.

La consolidation des OLS constitue une réponse appropriée aux nouveaux enjeux du secteur

- elle favorise une meilleure allocation de l'investissement, contribuant *in fine* à un meilleur service de logement : elle permet une péréquation interne de l'autofinancement pour dégager les ressources nécessaires à l'investissement là où se trouvent les besoins, ce qui permet un ciblage plus efficace de l'investissement. Elle se traduit dans le projet de loi par les prérogatives stratégiques attribuées aux groupes d'élaboration du plan stratégique et le cadre stratégique d'utilité sociale commun aux organismes qui les constituent ; la mutualisation des ressources issues de logements situés dans des territoires divers pourrait ainsi faciliter de manière pratique l'arbitrage du bailleur pour diriger ses investissements dans les secteurs où il les juge les plus utiles ; le regroupement des bailleurs à une échelle adéquate permettrait ainsi une meilleure utilisation des aides publiques, et à aide publiquedéfinie, un meilleur service de logement dans l'intérêt général ;

- elle permet une mutualisation des risques (vacance, impayés, dégradation) et des ressources, même si le regroupement d'OLS financièrement fragiles ne permettrait pas à lui seul de les consolider ; un bailleur social ou un groupe à l'implantation géographique large et diversifiée sera ainsi plus à même d'absorber un choc asymétrique sur un territoire spécifique (ex : fermeture d'une implantation industrielle

majeure induisant un déclin démographique durable) qu'un bailleur social présent sur ce seul territoire ;

- elle permet de réaliser des économies d'échelle, tant sur les achats et les systèmes d'information que sur certaines fonctions communes, et de diffuser des compétences et savoir-faire dont ne peuvent se doter des organismes de petite taille. En particulier, elle permet de consolider la capacité de maîtrise d'ouvrage des OLS. Les études empiriques ne démontrent certes pas de corrélation directe entre coûts de gestion et taille du parc[68], même si une taille minimale du parc est néanmoins requise pour pouvoir assurer complètement les fonctions de base et que les ratios de coûts de gestion étudiés sont le plus souvent un indicateur insuffisant car ne prenant pas en compte les dynamiques d'investissement et de développement patrimonial, essentiellement assurées par les organismes les plus importants. Par ailleurs, compte tenu des caractéristiques techniques de l'activité de gestion du logement social (service de proximité impliquant une présence au plus près du terrain), lorsque la consolidation conduit à une concentration géographique du patrimoine, elle favorise fortement la maîtrise des coûts de gestion[69].

L'organisation du contrôle de gestion comme de la politique technique par les groupes seront des facteurs important d'optimisation de la gestion des de leur membres. C'est pour cette raison que la loi prévoit expressément cette prérogative pour les sociétés de coordination. Accessoirement, réduire le nombre d'interlocuteurs permettrait de faciliter les négociations dans les politiques du logement et de faciliter la surveillance en matière de santé financière.

Ce faisant, la consolidation répond à un objectif d'intérêt général qui justifie l'adoption de mesures contraignantes

La consolidation du secteur contribue à sa plus grande résilience dans un environnement économique difficile ainsi qu'à une meilleure allocation des ressources, dont une fraction significative provient d'aides publiques, permettant ainsi le maintien d'un service d'intérêt économique général adapté aux besoins.

La consolidation obéit donc à un objectif d'intérêt général. Si le contexte économique favorise la dynamique de consolidation, elle doit être complétée par des mécanismes contraignants au service de cet objectif. En effet, en l'absence de contraintes, certains organismes pourraient demeurer à l'écart de ce mouvement, induisant une utilisation sous-optimale des ressources publiques ; ce pourrait notamment être le cas :

- des organismes de logement social détenant un patrimoine amorti et présents dans des zones démographiquement stables, avec des besoins d'investissements et une vacance limités qui, compte tenu de l'impossibilité de distribuer le résultat dans les OPH ou du plafonnement des dividendes dans les SA, soit thésaurisent leurs résultats excédentaires, soit dissipent une partie de leurs produits à travers des coûts de gestion mal maîtrisés, privant ainsi le secteur dans son ensemble d'une ressource nécessaire pour faire face à ses besoins et partiellement constituée à partir d'aides publiques ;

- d'OLS dont la situation financière et les perspectives économiques sont telles qu'ils n'intéressent aucun partenaire pour un éventuel regroupement ;

- voire d'organismes en situation financière difficile contrôlés par des collectivités locales dont les élus pourraient parfois préférer conserver le contrôle et abonder les

[68]Cf. « Les organismes de logement social, chiffres clés 2015 », pages 15 et s., DHUP 2017.

[69]Cf. le rapport public 2013 de la Miilos.

ressources par des subventions ou dotations en fonds propres plutôt que de s'adosser ou de s'associer à des acteurs en meilleure santé financière et partager la gouvernance avec d'autres partenaires, et ce au détriment des contribuables locaux et/ou des locataires.

Ces bénéfices ne se font sentir qu'au-delà d'une taille critique

La taille minimale requise pour bénéficier pleinement des effets de la mutualisation des risques et des ressources, de la meilleure allocation des investissements et des économies d'échelle induits par la consolidation dépend de critères multiples, tels que la nature du territoire couvert (niveau de tension locative, coût des investissements, part du parc social, évolution démographique…), la typologie du patrimoine des OLS (âge, besoins en rénovation, adéquation aux besoins) ou encore le degré de concentration de ce patrimoine. Néanmoins, et même si au-delà d'un certain niveau peuvent apparaître des « déséconomies d'échelle » et autres surcoûts de coordination, plus la taille des organismes est importante, plus le bénéfice potentiel de ces mutualisations est important.

Certains bailleurs situent le seuil critique pour optimiser les activités de gestion locative et de développement autour de 10 à 15 000 logements. C'est notamment le seuil évoqué par la fédération des OPH.

D'autres acteurs du logement social constatent le faible nombre de groupes de 30 à 50 000 logements, taille jugée minimale pour disposer d'équipes de programmation des investissements suffisamment étoffées et notamment dotées d'économistes de la construction en charge de vérifier la viabilité à long terme des projets d'investissements.

Les données relatives à la « sinistralité » (nombre d'organismes aidés et surtout volume des aides par logement) corroborent ce lien entre taille et santé financière (ou résilience) des organismes et valident la pertinence d'un seuil de regroupement autour de 15 000 logements. Depuis 2002, 118 OLS ont bénéficié d'un plan d'aides de la CGLLS, pour un montant total de 762 M€, concernant un parc total de 750 000 logements, soit une moyenne de 1 016 € par logement, avec la ventilation suivante par taille d'organismes :

- de 0 à 1 500 logements, 19 OLS aidés pour 32 M€ et 1 900 € par logement en moyenne ;
- de 1 500 à 3 000 logements, 18 OLS aidés pour 89 M€ et 2 000 € par logement en moyenne ;
- de 3 000 à 5 000 logements, 23 OLS aidés pour 114 M€ et 1 240 € par logement en moyenne ;
- de 5 000 à 10 000 logements, 40 OLS aidés pour 288 M€ et 1 026 € par logement en moyenne ;
- au-dessus de 10 000 logements, 18 OLS aidés pour 239 M€ et 765 € par logement, dont 6 seulement ayant un parc supérieur à 15 000 logements.

Surtout, aucun des organismes bénéficiant ou ayant bénéficié d'un protocole CGLLS **n'appartient à un grand groupe**, et l'activité des bénéficiaires de ces aides est toujours localisée principalement à l'échelle d'un EPCI ou d'un département.

La logique économique incite ainsi à fixer des seuils élevés pour les regroupements d'OLS, tandis que la proportionnalité des contraintes imposées par le législateur aux organismes de logement social appelle à contenir ce seuil. Dans la mesure où il paraît adapté pour atteindre les objectifs d'intérêt général poursuivis par la consolidation et où il fait consensus avec plusieurs fédérations d'organismes, le seuil de 15 000 logements a été retenu. Pour mémoire,

il ne s'agit pas de rendre obligatoire la détention en propre de logements par une seule entité de plus de 15 000 logements, mais simplement d'appartenir à un groupe dont les membres détiennent ensemble plus de 15 000 logements (sauf pour les groupes départementaux), chaque OLS concerné conservant le libre choix du groupe et de sa nature.

La mise en demeure d'acquisition du patrimoine d'un organisme en vue de sa dissolution

L'objectif est de pouvoir moderniser la disposition, pré-existante depuis 1971, relative à la dissolution d'un OLS de moins de 1500 logements. Elle répond à la nécessité de lutter contre le maintien d'organismes de petite taille peu dynamiques qui remplissent mal leur mission.
L'article L.423-1 du CCH dans sa rédaction actuelle permet déjà la dissolution d'un organisme de moins de 1500 logements et qui en moyenne construit moins de 50 logements par an. Ces dispositions se justifient par la nécessité de lutter contre les organismes à la capacité d'action et / ou la compétence insuffisante par exemple.
L'applicabilité de cette disposition est améliorée en supprimant la référence obsolète au nombre de prêts. De plus, ce dispositif est étendu aux SEM agréées (dans une logique de suppression de l'agrément).

Enfin sont prévues les conditions de rachat du patrimoine de l'organisme dissous. En particulier, la liquidation d'un organisme nécessite la vente de son patrimoine. Si aucun organisme n'est candidat au rachat, il se peut que le patrimoine reste dans l'organisme en liquidation sans limite de délai, ce qui fait peser un risque important pour la bonne gestion du patrimoine et le confort des locataires. La mise en demeure de rachat de patrimoine est donc dans ce cas une mesure poursuivant un motif intérêt général, nécessaire pour la mise en œuvre de la disposition pré-existante.

L'atteinte au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre (voir les développements du point *Cadre conventionnel et constitutionnel*) demeure à cet égard proportionnée, dans la mesure où il est prévu que l'opération ne peut entraîner une modification trop importante du patrimoine du bailleur (limitation à 20%), qu'elle ne peut excéder sa compétence géographique, que la qualité de la gestion financière de l'organisme doit avoir été constatée et qu'elle ouvre droit à des aides de la CGLLS, et qu'une procédure relative à la fixation du prix, de manière à garantir le droit des intéressés, est organisée.

La mise en demeure d'acquérir du patrimoine d'un organisme ou de lui permettre d'intégrer une SAC

Il s'agit d'une mesure miroir de la précédente, permettant de garantir de façon pratique l'application de la mesure relative aux regroupements des OLS de moins de 15 000 logements, dont l'intérêt général et la proportionnalité ont été discutés.

Ici, une alternative à la vente du patrimoine d'un organisme consiste à intégrer cet organisme dans une SAC. La mesure contraint la SAC de la même manière que l'organisme mis en demeure de racheter le patrimoine, mais l'atteinte à la liberté d'entreprendre est bien moindre. En effet, l'organisme qui intègre ainsi la SAC reste gestionnaire de ses biens. La SAC et ses autres membres ne sont pas tenus, comme dans le cas d'un rachat, de prendre ses biens en responsabilité.

Il s'agit d'une mesure miroir de la précédente, permettant de garantir de façon pratique l'application de la mesure relative aux regroupements, dont l'intérêt général et la proportionnalité ont été discutés.

Ici, la différence consiste en la création d'une alternative à la vente du patrimoine : l'intégration dans une SAC. Elle contraint la SAC de la même manière que l'organisme mis en demeure de racheter le patrimoine, mais l'atteinte à la liberté d'entreprendre est bien moindre. En effet, l'organisme qui intègre ainsi la SAC reste gestionnaire de ses biens. La SAC et ses autres membres ne sont pas tenus, comme dans le cas d'un rachat, de prendre ses biens en responsabilité.

2.2 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les mesures nécessaires emporteront modification de la partie législative du code de la construction et de l'habitation ayant trait au régime spécial de propriété, d'entreprise et de contrat des bailleurs sociaux.

3. OPTIONS ET DISPOSITIF RETENU

La restructuration du secteur des organismes de logement social est centrée sur la seule obligation, pour un organisme de logement locatif social n'atteignant pas une taille qui lui permette d'assurer l'ensemble des fonctions stratégiques de manière autonome, de rejoindre un groupe d'ici 2021. Sont prévues:

- l'obligation de fusion dans le même délai de l'ensemble des offices publics de l'habitat (OPH) rattachés à une même collectivité (ou EPCI, ou EPT de la MGP, hors métropole de Paris) ;
- la détermination de la taille d'autonomie d'un bailleur isolé (15 000 logements) et d'une taille minimale de groupe de bailleurs sociaux de 15 000 logements également sauf pour les groupes départementaux;

L'article L.423-2-1 prévoit trois modalités de regroupement :

- un groupe au sens du code de commerce dont la maison mère est un organisme d'HLM ou une SEM agréée ;
- un groupe au sens du code de commerce dont la maison mère n'est pas un organisme d'HLM ou une SEM agréée ;
- un ensemble d'organismes d'HLM qui détiennent entre eux une société commune de coordination (cette société est définie à l'article L.423-1-1).

Ces groupements élaborent un plan stratégique de groupe et un cadre stratégique d'utilité sociale commun et peuvent assurer une solidarité financière entre leurs membres.

4. ANALYSE IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La présente mesure conduira à une modification des règles prévues par le code de la construction et de l'habitation en matière d'organisation, de modification d'organisation et de vente de logement des bailleurs sociaux, c'est-à-dire à modifier les articles L 423-1, L 423-1-1 à L 423-2 et à insérer deux articles L 481-1-1 et L 481-1-2 dans le code de la construction et de l'habitation..

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Permettre au secteur des bailleurs sociaux de poursuivre leur mission efficacement nonobstant les mutations nécessaires du secteur et les changements de règles de financement de leur activité notamment apportées par l'article 126 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

4.2.1 Impacts macroéconomiques

L'article n'a pas d'impact macroéconomique dans la mesure où il ne modifie ni le nombre de logements sociaux sur le territoire ni les actifs nets du secteur du logement social. Il pourra cependant en résulter à moyen terme des décisions de regroupement de structures ayant déjà organisé un premier rapprochement à travers ces SAC ou groupes.

4.2.2 Impacts sur les entreprises

L'article ne devrait pas avoir d'impact direct sur le nombre des organismes d'HLM et SEM agréés mais, en encourageant un regroupement et en organisant une stratégie de groupe et une solidarité financière au sein d'un groupement, devrait accroître l'efficience de l'activité de logement social.

Précisions méthodologiques liminaires :

Les données utilisées sont celles du répertoire du parc locatif social (RPLS), année 2017. Ce fichier comporte pour chaque organisme, les logements sociaux qu'il détient et qu'il met en service, et leur localisation.

En revanche, il ne comprend pas les logements-foyers, ni les constructions de logements destinés à l'accession à la propriété. Ainsi, il peut sous-estimer le nombre de logements de certains organismes, et le nombre de mises en service total. Aussi, les chiffres indiqués dans la présente fiche sont des majorants. De plus, une considération particulière pour les COOP HLM (majoritairement destinées à l'accession) est effectuée, et les logements d'ADOMA ont été écartés de la base.

Le fichier source peut en outre comporter quelques erreurs relatives au statut des organismes. Par exemple des COOP HLM se déclarent parfois SA HLM. Certains organismes ne sont pas identifiés comme appartenant à un groupe et certains groupes peuvent être manquants, la fiabilité de l'appariement appartenance à un groupe / n° de SIREN de l'organisme n'étant pas totalement garantie dans les bases de données de l'administration. Les chiffres donnés ci-après constituent toutefois des ordres de grandeur satisfaisants.

Pour mémoire, 172 COOP HLM sont agréées, parmi lesquelles 36 détiennent des logements locatifs sociaux, et parmi celles-ci, 28 détiennent plus de 100 logements dont 12 plus de 1500 logements.

En raison du particularisme de leur activité, qui les fait largement échapper à l'obligation de regroupement, celles-ci sont exclues des données utilisées ci-dessous.

Les données d'organismes et SEM situés en Corse et outre-mer, qui ne sont concernés par l'obligation de regroupement, sont également exclues.

1. Bailleurs de moins de 1 500 logements et dont le nombre de logements mis en service est inférieur à 50 par an en moyenne

Sont dénombrés 118 bailleurs de moins de 1500 logements et dont l'activité de production est inférieure à 50 logements par an en moyenne, dont 74 SEM agréées.

Catégorie bailleur	Nbr de bailleurs
OPH	20
SA HLM	24
SEM agréée	74
Total	**118**

2. Critère de taille minimale pour les groupes et obligation de regroupement

On distingue les cas suivants :

- Cas 1 : Bailleurs appartenant à un groupe,
- Cas 2 : Bailleurs n'appartenant pas à un groupe,
  - Cas 2.1 : Bailleurs détenant plus de 15 000 logements
  - Cas 2.2 : Bailleurs détenant moins de 15 000 logements
    - Cas 2.2.1 : Bailleurs ayant leur siège dans un même département et dont la somme des nombres de logements est supérieure à 15 000
    - Cas 2.2.2 : Bailleurs ayant leur siège dans un même département et dont la somme des nombres de logements est inférieure à 15 000
    - Cas 2.2.3 : Bailleurs seuls à avoir leur siège dans le département.

En résumé, on identifie 108 bailleurs qui appartiennent déjà à un groupe de taille suffisante et 41 autres OLS détiennent plus de 15 000 logements. De plus, 10 OLS détiennent moins de 15 000 logements mais sont les seuls OLS n'appartenant pas à un groupe et ayant leur siège dans leur département. Ces 159 OLS n'ont pas d'obligation de regroupement.

382 OLS détiennent moins de 15 000 logements, mais peuvent former dans leur département un groupe de plus de 15 000 logements. En revanche, 52 pourront former un groupe dans le département, mais de moins de 15 000 logements, ce qui est autorisé si c'est le seul groupe ayant son siège dans le département.

- **Cas 1 : Bailleurs appartenant à un groupe,**

108 bailleurs sont actuellement dans des groupes, dont 105 ESH. 3 SEM sont identifiées comme appartenant à un groupe. Par ailleurs et pour mémoire, certaines COOP peuvent être contrôlée par un groupe (3 identifiées dans les répertoires de l'administration, nombre certainement inférieur à la réalité).

Ils représentent ensemble 1,38 millions de logements sociaux.

Chaque groupe représente plus de 15 000 logements.

Libellé catégorie bailleur	Nb de bailleurs
SA HLM	105
SEM agréée	3
Total Résultat	**108**

- **Cas 2 : Bailleurs n'appartenant pas à un groupe,**

485 bailleurs n'appartiennent pas à un groupe identifié, représentant 3,21 millions logements[70]

- **Cas 2.1 : Bailleurs détenant plus de 15 000 logements**

41 bailleurs détiennent plus de 15000 logements et n'appartiennent pas à un groupe identifié. Il s'agit principalement d'OPH (33) et de quelques SA HLM (6) et SEM (2).

Ensemble, ils détiennent 1,13 millions de logements.

Catégorie bailleur	Nb de bailleurs	Nb de logements locatifs sociaux ordinaires
OPH	33	895 314
SA HLM	6	149 318
SEM agréée	2	80 614
Total Résultat	**41**	**1 125 246**

- **Cas 2.2 : Bailleurs détenant moins de 15 000 logements**

  - **Cas 2.2.1 : Bailleurs ayant leur siège dans un même département et dont la somme des nombres de logements est supérieure à 15 000**

Parmi les bailleurs n'appartenant pas à un groupe et ne détenant pas 15 000 logements, 382 répondent à la double condition suivante :
- ils ont leur siège dans un département où plusieurs bailleurs de moins de 15 000 logements ont leur siège
- la somme des nombres de logements de ces bailleurs ayant leur siège dans un même département dépasse 15 000.

[70] Parmi les 118 SA HLM n'appartenant pas à un groupe identifié, 29, d'une taille inférieure à 15 000 logements et représentant ensemble environ 130 000 logements sont actionnaires de la société coopérative « Habitat Réuni », qui assure des fonctions transverses et pourrait évoluer vers un statut de SAC, constituant alors un groupe.

Il est par ailleurs rappelé que certains groupes ne sont pas identifiés dans la base de données. Ainsi par exemple, il peut arriver qu'un office détienne une filiale ESH, souvent de petite taille. Celle-ci ne peut pas alors être considérée comme indépendante, mais elle apparaît comme telle dans la base.

Ils représentent au total 1 814 129 logements.

Ce sont aussi bien des SEM que des OPH et des SA HLM.

Catégorie bailleur	Nb de bailleurs
OPH	179
SA HLM	101
SEM agréée	102
Total	**382**

- **Cas 2.2.2 : Bailleurs ayant leur siège dans un même département et dont la somme des nombres de logements est inférieure à 15 000**

Parmi les bailleurs n'appartenant pas à un groupe et ne détenant pas 15 000 logements, 52 pourraient être concernés par la disposition permettant de créer un groupe de moins de 15 000 logements au niveau départemental.
Ils représentent au total 206 800 logements.

Catégorie bailleur	Nbr de bailleurs
OPH	36
SA HLM	10
SEM agréée	6
Total	**52**

- **Cas 2.2.3 : Bailleurs seuls à avoir leur siège dans le département.**

Pour 10 OLS, dont 9 OPH et 1 SA HLM, il ne sera pas possible de se regrouper avec un organisme ayant son siège dans le département. Ils représentent au total 63 219 logements.

Ils pourront donc bénéficier d'une exonération de l'obligation de regroupement, s'ils ne souhaitent pas le faire et pourront néanmoins s'associer à d'autres organismes ayant leur siège dans un autre département.

Libellé département	Raison sociale Organisme
ALPES DE HAUTE PROVENCE	H2P
ARIEGE	OPH de l'Ariège
CREUSE	OPH de la Creuse
HAUTE LOIRE	OPH de Haute-Loire
HAUTE SAONE	OPH de la Haute-Saône

HAUTES ALPES	OPH des Hautes-Alpes
LANDES	OPH des Landes
LOT	OPH du Lot
TARN ET GARONNE TERRITOIRE DE BELFORT	OPH du Tarn et Garonne OPH du Territoire de Belfort

4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La mesure vise à améliorer le service délivré par le secteur des bailleurs sociaux.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été soumise pour avis au Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018, au Conseil national de l'habitat, à la collectivité territoriale de Corse et aux conseils départementaux et régionaux Outre-mer.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain.

L'obligation de regroupement ne s'applique cependant pas en Corse ni dans les départements et régions d'outre-mer.

En effet, l'obligation de regroupement en outre-mer et en Corse, en raison même de l'insularité et pour la Guyane, de sa situation géographique particulière aux effets équivalents, conduirait à contraindre excessivement les organismes, qui auraient le choix soit de fusionner avec les quelques organismes présents sur le même territoire, soit de fusionner avec des organismes ailleurs, avec dans ce cas un intérêt beaucoup plus limité du fait de l'éloignement et des spécificités de la gestion des logements sur ces territoires.

		Nb de lgmt locatifs
GUADELOUPE	SCP de Pointe à Pitre	1881
	SEM d'aménagement de la Guadeloupe	2805
	SEM de Saint-Martin	7612
	SI de la Guadeloupe	15947
	SIKOA	7212
MARTINIQUE	SA HLM La Martiniquaise d'HLM	10147
	SA HLM Ozanam	9754
	SEM d'aménagement de la Guadeloupe	236
	SEM de Saint-Martin	343
	Société immobilière de la Martinique	11288
GUYANE	SEM de Saint-Martin	3035
	SI de Kourou	5539
	SI de la Guyane	8269
REUNION	SA HLM de la Réunion	23799
	SAEM d'aménagement de développement et d'équipement de la Réunion	7223
	SAEM d'aménagement et construction	4173
	Société d'équipement du département de la Réunion	3491
	Société de développement du groupement intercommunal du sud	3394
	Société dionysienne d'aménagement et de construction	2945
	Société immobilière du département de la Réunion	25196
MAYOTTE	Société Immobilière de Mayotte	236

Pour la Corse, il s'agit également de prendre en compte la spécificité de la collectivité de Corse qui existe depuis le 1er janvier 2018.

Il convient de rappeler que les quatre OLS corses ayant leur siège dans l'île (S.C.P. LE LOGIS CORSE (activité d'accession uniquement), O.P.H. DE LA HAUTE-CORSE, O.P.H. DE LA CORSE DU SUD, S.E.M. BASTIA AMENAGEMENT) ne sont agréés que pour la production de logements sociaux en Corse.

	Nb de logements locatifs
ADOMA	25
ERILIA	2779
OPH de la Corse-du-Sud	2220
SA HLM Française des habitations économiques	32
SA HLM Logirem	946
Sociéte Nationale Immobilière	118
ERILIA	3129
Logeo Méditerranée	169
OPH de la Haute-Corse	3003
SA HLM Française des habitations économiques	180
SA HLM Logirem	1352
SAEM Bastia Aménagement	70
Sociéte Nationale Immobilière	182

ARTICLE 26 – ELARGIR LES POSSIBILITÉS DE FUSIONS ET D'ABSORPTION DES ORGANISMES D'HABITATION À LOYER MODÉRÉ ET SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE DE GESTION ENTRE EUX

1. ÉTAT DES LIEUX

La famille des bailleurs sociaux comporte plusieurs catégories d'organismes qui ont chacune leur particularité et leur mode de gouvernance :

- les offices publics de l'habitat (OPH), établissements publics rattachés à une collectivité territoriale, un établissement public intercommunal de coopération intercommunale, une métropole, soumis aux dispositions du code général des collectivités territoriales et des dispositions spécifiques du code de la construction et de l'habitation ;
- les sociétés anonymes d'habitation à loyer modéré (SA d'HLM), sociétés anonymes relevant du droit des sociétés issues du code de commerce ainsi que des dispositions spécifiques du code de la construction et de l'habitation ;
- les sociétés anonymes coopératives (COOP) de production d'habitation à loyer modéré et les sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) d'habitation à loyer modéré d'HLM, sociétés anonymes relevant du droit des sociétés issues du code de commerce, des dispositions de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération ainsi que des dispositions spécifiques du code de la construction et de l'habitation ;
- les sociétés d'économie mixte agréées au titre de l'article L.481-1 du code de la construction et de l'habitation pour la gestion de logements sociaux, sociétés anonymes relevant du droit des sociétés issues du code de commerce, du code des collectivités territoriales ainsi que des dispositions spécifiques du code de la construction et de l'habitation.

Les possibilités de fusion absorption sont aujourd'hui limitées notamment en raison des statuts différents entre les organismes. Les OPH sont des établissements publics. Ils n'ont pas le statut de société et ne disposent donc pas de capital social. Les OPH disposent de la faculté de souscrire des parts sociales d'autres organismes HLM ou de SEM les OPH et peuvent donc jusqu'à présent absorber ce type de sociétés.

Les OPH ne disposant pas de capital social, les autres organismes HLM ou les SEM qui disposent de la même faculté de souscrire des actions d'autres organismes d'HLM ne peuvent pas absorber un OPH par acquisition de parts sociales. La seule possibilité pour absorber un OPH consiste à acquérir l'intégralité de son patrimoine avant de dissoudre l'OPH mais ce type de montage n'est pas satisfaisant, notamment d'un point de vue économique et assez lourde au plan administratif.

La mesure proposée permet que l'absorption d'un OPH par un bailleur social créé sous forme de société s'effectue par un transfert universel de patrimoine et prévoit que la rémunération de la collectivité de rattachement soit calculée sur la base du rapport des capitaux propres non réévalués respectifs des organismes.

Pour exercer une activité de logement social, les sociétés d'économie mixtes doivent être agréées par l'autorité administrative. Cet agrément est un élément important du mandat exigé par la décision européenne 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 pour bénéficier d'aides d'État dans le cadre du service d'intérêt général (SIEG) de logement social.

Or, contrairement aux organismes HLM prévus à l'article L.411-2 du code de la construction et de l'habitation, les SEM agréées pour une activité de logement social ont la possibilité d'exercer des activités hors SIEG, dans le respect de leur objet social. L'activité hors SIEG des SEM constitue un frein à la possibilité de fusion ou d'absorption par les organismes HLM. Il est aussi proposé d'ouvrir la possibilité pour un organisme d'HLM d'absorber toute SEM agréée (cf. infra)..

Enfin, la mesure prévoit d'autoriser la scission des organismes afin d'encourager la rationalisation de certaines absorptions, notamment en vue d'une rationalisation géographique du patrimoine de la société absorbée.

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite « ALUR ») a encadré les possibilités de fusion-absorption des SEM de logement social et société anonyme d'habitations à loyer modéré (SA HLM) entre elles. Avant l'intervention de cette loi, aucune disposition du CCH n'interdisait le transfert de la totalité du patrimoine d'une SA HLM à une entité autre qu'un organisme d'habitations à loyer modéré, ce qui est contraire à la logique et la pérennité du SIEG de logement social.

La chambre commerciale de la Cour de cassation l'a confirmé ultérieurement le 6 octobre 2015 en statuant sur une fusion -absorption décidée en 2011 (n°14-11680, publié au bulletin) : « *qu'ayant exactement énoncé que ni les dispositions de l'article L. 422-11 du code de la construction et de l'habitation, qui déterminent les règles d'attribution de l'excédent constaté après paiement du passif et remboursement du capital social en cas de dissolution d'une société anonyme d'habitations à loyer modéré suivie d'une liquidation, ni celles de l'article L. 423-4 du même code, applicables en cas de cession d'actions, ne visent l'hypothèse d'une opération de fusion-absorption, laquelle emporte transmission universelle à la société absorbante de l'ensemble des éléments d'actif et de passif de la société qui disparaît, sans liquidation de cette dernière ni cession de ses actions, la cour d'appel en a justement déduit qu'il ne résultait pas de ces textes que les délibérations des assemblées d'actionnaires ayant décidé l'opération de fusion-absorption litigieuse étaient nulles en raison de l'illicéité de leur objet* ».

Il n'existe pas de recensement des fusions-absorptions réalisées sur le fondement de l'article L. 411-2-1 du CCH. Les dispositions du présent projet de loi répondent à une réelle demande du secteur.

La loi ALUR a encadré les fusions entre SEM de LLS et SA HLM. Le projet de loi propose de simplifier les fusions avec les SEM multi-activité agréées, et les OPH, en précisant les rémunérations et modalités de manière harmonisée. Les absorptions d'OPH par des sociétés sont aujourd'hui complexes. La fusion-absorption n'est pas possible, il est donc nécessaire soit de réaliser une vente du patrimoine, soit un apport partiel d'actif (vente de l'activité contre des actions), suivie d'une dissolution. Ces modalités sont coûteuses (fiscalité moins avantageuse que la fusion-absorption, émoluments d'un commissaire aux apports, etc.).

Or, la tendance depuis les deux dernières années est à la diminution du nombre d'offices publics de l'habitat (OPH) sur le territoire national. Les causes de cette baisse sont diverses :

dissolution d'OPH à la demande de sa collectivité territoriale de rattachement (la commune), du fait de la loi ou encore par fusion-absorption entre deux OPH.

Le contexte législatif, à savoir la suppression par la loi ALUR de la possibilité de rattacher un OPH à une commune lorsque celle-ci est membre d'un EPCI compétent en matière d'habitat, a eu pour conséquence indirecte l'augmentation du nombre de disparition de ces organismes.

Bien que cette réforme concerne l'ensemble du territoire métropolitain, c'est surtout en Île-de-France qu'a été constaté un nombre relativement important de disparitions d'OPH. En effet, la perspective de ce changement de collectivité de rattachement a entraîné pour un certain nombre de communes la vente du patrimoine de leur office suivi de la demande de dissolution de celui-ci. C'est le cas de trois OPH. Des demandes de dissolution sont en cours d'instruction et concernent quatre OPH.

Deux OPH ont disparu du fait des lois Notre et ALUR :

1. L'EPCI de rattachement d'« Argenteuil Bezons Habitat » ne comprenant plus qu'une seule commune, l'office a fait l'objet d'une transmission universelle de patrimoine au profit d'un autre organisme et a, de ce fait, disparu au 1er janvier 2016.
2. L'OPIEVOY qui était rattaché aux départements de l'Essonne, des Yvelines et du Val d'Oise, à compter du 31 décembre 2016.

Les procédures qui n'entraînent pas de liquidation d'OPH et de dissolution par décret ne sont pas des procédures instruites au niveau national, et le Ministère n'en a donc pas une vision exhaustive (modalité de fusion choisie, organismes concernés, etc.).Néanmoins, aux 15 fusions-absorption d'OPH dénombrées depuis 2011 s'ajoutent moins 16 disparitions de SA HLM depuis 2015 par fusions, dont trois au moins ont été des absorptions par des OPH.

Par ailleurs, le présent article rend également possible la fusion-absorption d'une SEM multi-activité par un OHLM (I), mais à condition que celle-ci soit réalisée sans dépassement de l'objet social de l'OHLM, et que l'évaluation de la SEM corresponde à ses capitaux propres. Ainsi, si les actionnaires de la SEM veulent prendre en compte la société à la valeur réelle de ses activités hors agrément, ils devront vendre cette branche d'activité avant la fusion avec un organisme de logement locatif social. Cette disposition garantit que les OHLM n'utilisent pas les aides, les revenus d'exploitation du SIEG qui leur est confié et leur statut particulier pour financer, via l'achat de SEM, d'autres activités.

De la même manière, l'absorption d'un OPH par une SA ou une SEM (au II) se réalisera en rémunérant sa collectivité de rattachement par des actions au sein de la société. Pour calculer le nombre d'action, la société et l'OPH seront évaluées comme pour les fusions SEM/SA encadrées par la loi ALUR, c'est-à-dire sur la base des capitaux propres. Cette valorisation harmonisée garantit notamment l'équité des actionnaires, par exemple lors de fusions « en cascade ».

Le III précise que la fusion-absorption d'une SA ou d'une SEM par un OHLM ou une SEM est permise lorsque ce ou cette dernière détient toutes les actions de celles-là (conforter en droit écrit une pratique) et précise également que ces fusions ne sont autorisées que si l'organisme absorbant est agréé. Il s'agit de s'assurer que l'opération d'absorption est bien réalisée par un bailleur social et garantir que le patrimoine de logement locatif social de

l'absorbé continue à être détenu par un organisme de logement social et ne risque pas d'être transféré à un organisme qui ne soit pas un bailleur social.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS ET NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

2.1 OBJECTIFS POURSUIVIS

Comme rappelé dans l'état des lieux, le dispositif prévu permet d'élargir les possibilités de fusion absorption des organismes d'HLM, de manière plus simple et moins onéreuse, et ainsi, il encourage les fusions.

2.2 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les mesures nécessaires emporteront modification de la partie législative du code de la construction et de l'habitation ayant trait au régime spécial de propriété, d'entreprise et de contrat des bailleurs sociaux.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

3.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

La présente mesure conduira à une modification des règles prévues à l'article L. 411-2-1 du code de la construction et de l'habitation en matière d'organisation, de modification d'organisation et de vente de logement des bailleurs sociaux.

Plus précisément, la modification du premier et deuxième alinéa permet d'élargir le champ d'absorption des SEM multi-activités par les organismes HLM en limitant toutefois les activités absorbées à l'objet social de ces derniers.

Le cinquième alinéa encadre la rémunération des actionnaires d'une SEM ayant absorbé un organisme d'HLM en lui appliquant les mêmes règles de lucrativité limité applicables aux actionnaires d'un organisme d'HLM.

Le sixième alinéa permet l'absorption d'un OPH par un autre organisme d'HLM et le septième alinéa prévoit les conditions de rémunération de la collectivité de rattachement dans le cadre d'une telle opération.

Le huitième et neuvième alinéas prévoient les conditions de dissolution d'une société absorbée.

3.1.2 Articulation avec le droit de l'Union européenne

Les mesures envisagées respecteront la décision 2012/21/UE de la Commission, du 20 décembre 2011, relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, conformément à l'article L.411-2 et de l'article L.481-1 du CCH

3.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La mesure envisagée devrait permettre aux secteurs des bailleurs sociaux de poursuivre leur mission efficacement nonobstant les mutations nécessaires du secteur et les changements de règles de financement de leur activité notamment apportées par l'article 52 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

La mesure envisagée ne devrait pas avoir d'impact direct sur le nombre des organismes d'HLM et SEM agréés. Son impact est indirect : l'article ne crée pas d'obligation de fusion, il améliore l'encadrement légal.

3.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La mesure vise à améliorer le service délivré par le secteur des bailleurs sociaux.

3.4. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les modifications de la législation relative aux fusions-absorption pour les OPH aura un impact sur les collectivités territoriales de rattachement des OPH et celles qui se sont portées garantes des emprunts (collectivités de rattachement, collectivités où sont réalisées les opérations dont l'emprunt est garanti).

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été soumise pour avis au Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et au Conseil national de l'habitat. Les fédérations de bailleurs ont par ailleurs été consultées.

4.2. MODALITÉS D'APPLICATION

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion. L'obligation de regroupement ne s'applique cependant pas en Corse ni en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

ARTICLE 27 - FACILITER LA CIRCULATION DES CAPITAUX ENTRE LES ORGANISMES

1. ÉTAT DES LIEUX

Le logement social est un secteur économique réglementé spécialement notamment son financement, la comptabilité et l'utilisation des produits et les fonds résultant de l'activité.

Le code de la construction et de l'habitation impose l'utilisation des produits de l'activité locative sociale à son financement et limite fortement la possibilité d'appropriation par leurs actionnaires des revenus et des biens des sociétés agréées.

Cette étanchéité fait la force du dispositif, car elle permet le financement de l'investissement par le produit des loyers et éviter qu'il soit détourné du secteur locatif social vers, par exemple, le secteur des placements financiers.

Dans certains cas, des fonds peuvent rester inemployés par des organismes dont la trésorerie s'augmente, en l'absence de besoin particulier de financement d'investissements Les rapprochements d'organismes voire les fusions de certains d'entre eux permettront de faciliter le partage de ces ressources à plus large échelle, en procédant à leur ré-allocation à des investissements sans financement suffisant.

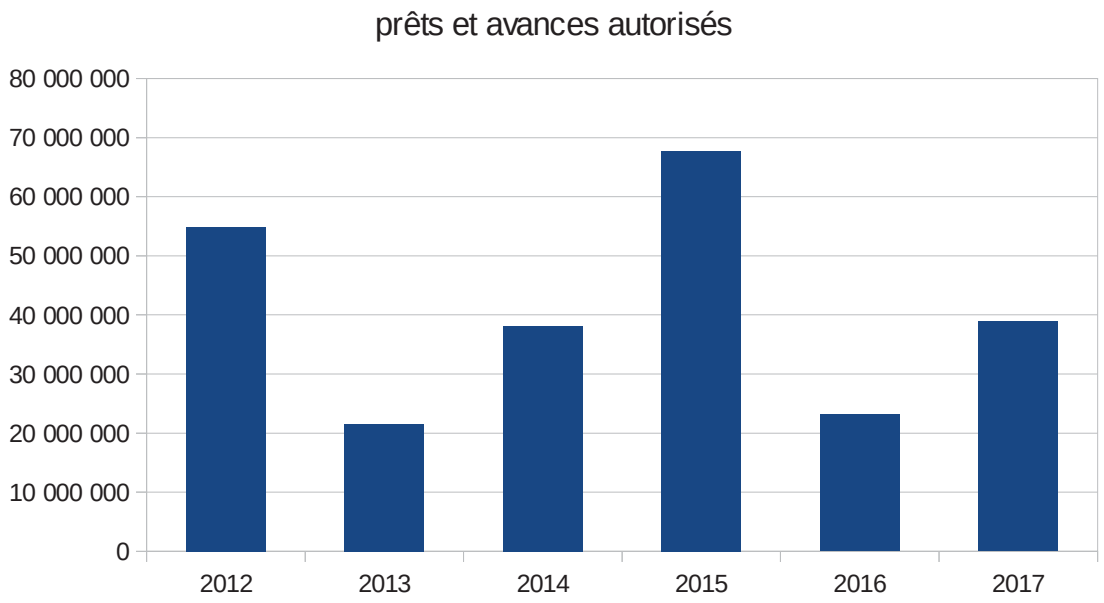
Aujourd'hui, les prêts et avances des organismes de logement social ne peuvent bénéficier qu'aux sociétés HLM (SA HLM ou coopérative HLM), en application des articles L.423-15 et L.423-16. Ces prêts et avances sont soumis à un régime déclaratif auprès des ministres du logement et de l'économie, qui peuvent s'opposer conjointement dans un délai de 2 mois.

Dans les faits, les organismes attendent l'expiration du délai de tacite acceptation de deux mois systématiquement.

Depuis son introduction en 2011, ce dispositif a permis la mutualisation de 244 M€ de trésorerie entre organismes en 6 ans (2012 à 2017), soir 40,7 M€ par an, pour 18 prêts et 46 avances réalisés. Dans 6 cas, l'organisme prêteur est une COOP, dans 12 cas, c'est un OPH, et dans 46 cas c'est une ESH.

En moyenne, les conventions sont de 10 ans. Certaines sont tacitement renouvelables.

Les conventions vont de quelques mois (« ligne de trésorerie ») à 40 ans (apports de « quasi-fonds propres »).



Le droit applicable tient compte de la décision 2012/21/UE de la Commission, du 20 décembre 2011, relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif du Gouvernement est d'élargir le dispositif en place de manière à augmenter la circulation de la trésorerie vers les organismes qui en ont besoin.

Afin de simplifier le régime de contrôle, un délai de seulement 15 jours sera donné aux ministres chargés du logement et de l'économie pour s'opposer, séparément (aujourd'hui 2 mois conjointement). Ainsi le délai de tacite acceptation est fortement réduit. La dématérialisation sera renforcée, en utilisant une plateforme de téléprocédure, plutôt qu'une simple adresse courriel, avec accusé réception automatique.

Aujourd'hui, seuls les SA HLM et les coopératives HLM peuvent bénéficier de ces partages de trésorerie, si un autre organisme HLM détient au moins 5 % de leurs parts. Cela représente nécessairement moins de la moitié des organismes de logement social et probablement même moins d'un quart, compte-tenu la nécessité de participation minimale de 5 % d'un autre organisme.

Avec l'élargissement de la possibilité de prêt à tout organisme appartenant au même groupe, conformément aux dispositions du projet de loi sur l'obligation de regroupement des organismes de logement locatif social, il est estimé que 90 % des organismes pourront, à terme, partager avec un ou plusieurs autres sa trésorerie ou ses fonds propres suivant ces modalités.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

L'article envisagé permet d'élargir une possibilité que la loi restreignait de manière forte. Aucune autre option n'est envisageable pour arriver au même objectif.

3.2. OPTION RETENUE

L'élargissement de la possibilité de prêt à tous les organismes d'un groupe d'organismes de logement social. Le raccourcissement du délai de droit d'opposition du ministre suite à la déclaration préalable.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La présente disposition conduira à la modification de l'article L. 423-15, L. 423-16, L. 481-8 du code de la construction et de l'habitation ainsi que les articles L. 511-6 et L. 511-7 du code monétaire et financier.

L'élargissement des possibilités de prêts et avances entre organismes de logement social.

La présente mesure ne devrait pas avoir d'incidence sur le respect de la décision 2012/21/UE de la Commission, du 20 décembre 2011, relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Il n'y a pas d'impact macroéconomique mesurable puisque les passifs et actifs des OLS resteront, consolidés, les mêmes.

La mutualisation des fonds permettra d'optimiser son utilisation, et accroître l'investissement du secteur. Il est cependant difficile à prévoir quantitativement, et ne sera pas mesurable isolément, puisque cette réforme arrive en même temps que d'autres relatives au financement du secteur des aides personnalisée au logement (APL).

4.3. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La mesure pourrait, dans certains cas de figure, faciliter la capacité des bailleurs sociaux à financer la rénovation thermique des logements sociaux conformément aux objectifs du Plan Climat.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

La présente disposition sera applicable immédiatement et s'appliquera sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

CHAPITRE II - ADAPTATION DES CONDITIONS D'ACTIVITÉ DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

ARTICLE 28 - SIMPLIFICATIONS APPLICABLES AU SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL

1. ÉTAT DES LIEUX, OBJECTIFS ET NÉCESSITÉ DE LEGIFERER

Les bailleurs sociaux se voient appliquer une stratification de règles qui peut ralentir et surenchérir les procédures. L'enjeu est de moderniser et simplifier certaines règles applicables au secteur du logement social pour le rendre plus efficace, dans une perspective à la fois économique et social, et d'améliorer la lisibilité de certaines dispositions du code de la construction et de l'habitation.

Outre un toilettage législatif (suppression de mesures transitoires, harmonisation rédactionnelle et mise en conformité avec le droit en vigueur notamment suite à la réforme des marchés publics), le présent article se traduit par diverses mesures de simplification des règles applicables aux organismes de logement social.

Pour respecter le cadre européen, une séparation des comptes sera obligatoire à compter de l'exercice comptable de 2021.

A partir de l'exercice 2018, les organismes HLM devront dans leur comptabilité interne les produits et charges, en les distinguant en fonction de leur origine : activité de logement social ou autres activités. Cette obligation est cependant directement applicable depuis 2012 dans le cadre de la directive Services.

L'article prévoit le passage à des comptes séparés, c'est-à-dire que les résultats et leur utilisation sont inscrits sur des comptes différents selon qu'ils sont issus ou non de l'activité de logement social. Cela garantit une bien meilleure traçabilité de l'utilisation des fonds, indispensable dans le cadre d'un élargissement constant des compétences des organismes et de leur activité hors logement social.

Afin d'éviter un impact trop fort sur l'activité comptable, et donner le temps aux outils informatiques d'évoluer, la comptabilité interne est maintenue jusqu'à l'exercice 2021. L'obligation de comptes séparés sera applicable à compter de 2021. Elle bénéficiera donc de la montée en compétence des organismes en matière de séparation comptable.

Cette disposition bénéficie d'une expérience réalisée par les SEM agréées dont le délai était bien plus court : la loi ALUR de 2014 leur a imposé de disposer d'une séparation comptable dès l'exercice 2015.

Aucune méthodologie n'est disponible pour estimer le coût pour les organismes HLM, qui apparaît cependant très limité au regard de leur activité. Cela apparaît comme une nécessité pour le respect de la directive services, et donc une condition pour le maintien de l'aide publique aux organismes et pour leur permettre d'exercer des activités hors logement social, plus rentables.

Le présent projet de loi dote les organismes de logement social de nouvelles compétences, permettant de créer des filiales pour répondre à des besoins précis (ingénierie urbaine, services de gestion, services innovants…).

De plus, la capacité de souscrire ou d'acquérir la totalité des parts d'une société civile immobilière leur est également conférée. L'objet de cette mesure est de garantir que le patrimoine demeure ou devienne du logement social.

Ces mesures dérogent donc à la spécialité des organismes, afin de permettre de délivrer des services d'intérêts locaux, en particuliers dans les zones en carence. Elles permettent aussi l'intégration de nouveaux logements par rachat, directement en absorbant une société civile immobilière, plutôt que par l'achat de chaque lot.

Ces mesures n'ont pas directement d'impact sur les finances des organismes, mais favorisent une diversification. Elles ne posent pas non plus de problème de concurrence, puisque les sociétés seront des filiales qui ne bénéficieront pas d'aides spécifiques au secteur HLM.

De plus et pour rendre effective la modernisation d'un point de vue comptable, l'ensemble des offices publics de l'habitat devront passer en comptabilité privée à compter du 1er janvier 2021.

60 % des OPH, représentant 75 % des logements, utilisent aujourd'hui la comptabilité commerciale. Depuis 2007, 62 offices sont passés de la comptabilité publique à la comptabilité commerciale.

La disposition générera également une économie d'emploi au sein de la DGFiP, qui emploie les comptables publics. En outre, elle permettra une plus grande efficacité : le système d'information HELIOS utilisé par les comptables publics des offices pose des problèmes techniques, connus, qui ne seront pas résolus à courte échéance.

Outre la comptabilité en tant que telle, le statut d'EPT à comptabilité publique implique que le recouvrement des impayés est réalisé par le trésor public. Néanmoins, dans les faits, ce sont d'ores et déjà dans de nombreux cas les agents de l'OPH qui réalisent cette mission, délicate et stratégique pour les finances de l'organisme.

Cette disposition implique pour les 106 OPH restant en comptabilité publique de passer en comptabilité commerciale. Ce passage peut être estimé, pour des organismes de petite taille, à environ 20 000€/organisme sur la base d'une demande de subvention d'un organisme à la CGLLS).

Une autre disposition facilite le rachat de logements pour leur conventionnement de manière massive, en permettant de racheter directement la société propriétaire et en l'absorbant, par voie de fusion.

L'acquisition-amélioration est un dispositif utilisé de manière importante pour la mise en service de logement. Elle représente au niveau national 11,3 % des nouveaux logements sociaux financés (12,7 % des PLAI, 9,8 % des PLUS, 12,8 % des PLS). L'Ile-de-France, où la rareté du foncier est forte, est un grand utilisateur de ce dispositif, avec 20,6 % (sur un total de 35 883). Les zones détendues sont aussi parfois en besoin de ce type de produits, qui représente 24,6 % en Bourgogne-Franche-Comté (sur un total de 2 635).

Cette nouvelle possibilité introduite par le présent article sera principalement utilisée sur les zones tendues, où le besoin de logements sociaux est important.

L'article vise par ailleurs à modifier le plan de vente de la convention d'utilité sociale (CUS), afin de simplifier le dispositif de consultation et d'autorisation en matière de ventes actuellement en vigueur. Afin de permettre la bonne mise en œuvre des mesures de restructuration, des dérogations à la conclusion des CUS pourront être octroyées à certains organismes.

Les modifications permettent également de prendre en compte le contexte actuel de restructuration du secteur. Ainsi, les organismes en voie de fusion pourront bénéficier d'une dérogation à l'obligation de conclure une CUS. En outre, pour les organismes dont l'activité a été significativement modifiée, le préfet ou le signataire pourra demander le renouvellement de la CUS.

L'article habilite également le gouvernement à prendre par voie d'ordonnances diverses mesures pour permettre la vente de logements locatifs sociaux avec entrée en copropriété différée.

Le présent article habilite également le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnances, dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, les mesures relevant du domaine de la loi, d'une part afin de permettre aux organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation et aux sociétés d'économies mixtes mentionnées à l'article L. 481-1 du même code, de mettre en œuvre à titre expérimental une politique des loyers qui prenne mieux en compte la capacité financière des ménages nouveaux entrants du parc social et, d'autre part, afin de renforcer la prise en compte des capacités financières des locataires, d'adapter le mode de calcul du supplément de loyer de solidarité mentionné à l'article L. 441-3 du même code.

Le présent article habilité également le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, les mesures relevant du domaine de la loi visant à permettre le développement de la vente de logements sociaux, destinées à :

- permettre de prévoir au contrat de vente par un organisme d'habitations à loyer modéré à une personne physique d'un logement situé dans un immeuble destiné à être soumis au statut de la copropriété une clause permettant de différer le transfert de propriété de la quote-part de parties communes à l'acquéreur jusqu'à l'expiration d'une période ne pouvant excéder dix ans à compter de la dernière de ces ventes intervenues dans l'immeuble, en prévoyant la possibilité d'une décote du prix de vente ;

- définir les droits et les obligations de l'organisme vendeur et de l'acquéreur durant la période mentionnée avant;

- définir les conditions dans lesquelles l'acquéreur participe au paiement des charges d'entretien et de fonctionnement des parties communes de l'immeuble pendant la période mentionnée précédemment, en dehors de toute application du statut de la copropriété, de toute association syndicale libre ou de toute association foncière urbaine libre.

1.8. Les émoluments notariés peuvent prendre des proportions importantes dans des échanges massifs de patrimoine entre bailleurs, de l'ordre de plusieurs centaines de milliers d'euros. Ces émoluments sont en effet directement liés aux montants des ventes. Or, des opérations

d'échange de patrimoines entre bailleurs sociaux peuvent être sans commune mesure avec ceux de bailleurs privés.

L'article permet temporairement la négociation des émoluments de notaires supérieurs à 60 000 € pour les regroupements d'organismes. En effet, les regroupements des organismes devant se multiplier, il est donc important que ces opérations puissent être réalisées à des coûts maîtrisés.

La loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée a pour objet de garantir à la fois la qualité des ouvrages construits par les maîtres d'ouvrage qui y sont assujettis ainsi que la maîtrise de leurs coûts.

La logique de cette loi est celle de la réalisation ponctuelle d'ouvrages de natures très diverses par des collectivités publiques dont la mission et les compétences ne sont pas d'être constructrices et gestionnaires d'une catégorie d'ouvrage, ce qui justifie un encadrement législatif précis de la conduite de la fonction de maître d'ouvrage dans ses relations avec la maîtrise d'œuvre privée.

En revanche cet assujettissement n'est ni utile ni adapté aux bailleurs sociaux, opérateurs économiques gestionnaires du service d'intérêt économique général de logement social dont l'exercice de la fonction de maîtrise d'ouvrage est une composante de l'exercice de leur activité et pour une seule catégorie d'ouvrage, le logement social.

Il suit de là que les bailleurs sociaux sont des professionnels de la construction immobilière spécialisés au même titre que les professionnels du secteur privé comme ceux qui fournissent des logements en VEFA.

Aussi, il apparait que les règles du titre II de la loi MOP constituent non une aide mais un frein à la recherche de la performance de l'activité de construction du secteur des organismes de logements sociaux, sans amélioration particulière de la qualité architecturale des réalisations. En effet, les bâtiments de logement social réalisés par les bailleurs sociaux soit en recourant à la procédure de conception-réalisation ou à la VEFA sont de même qualité que ceux réalisés en suivant les procédures du titre de la loi MOP. Ils sont réalisés de la même manière par un architecte, le recours à ces professionnels restant obligatoires. Seul le mode de sélection par une entreprise privée (promoteur, entreprise de travaux mandataire) diffère. Et aujourd'hui, le recours à ces autres modes de réalisation du logement social sont devenus très importants, du fait notamment de l'avantage compétitif que procure un mode d'intervention plus souple (cette production n'est en outre pas soumise au Code des Marchés Publics).

Ainsi le recours à la VEFA par les bailleurs sociaux est passé de 1 % des réalisations en zone tendue en 2007 à 63 % actuellement, ce taux étant même de 67 % en métropole de Toulouse et de 68 % de celle Lyon. Globalement plus de 40% de la production nationale est assurée en VEFA.

C'est également pourquoi les bailleurs sociaux ont recours à la conception réalisation. Celle-ci permet une réduction des coûts de construction de l'ordre de 5 à 8 % et les délais de 6 à 12 mois.

Le Gouvernement vise par ailleurs la généralisation de la construction numérique en 2022 : La conception-réalisation contribue à l'émergence de la maquette numérique dans la conception et construction des bâtiments, du fait du travail collaboratif inhérent à cette procédure, puis dans la gestion patrimoniale, permettant ainsi d'optimiser la maintenance et l'entretien des bâtiments. Elle participe également au développement de modes constructifs et

d'innovations maîtrisés au service de l'atteinte de performances énergétiques et environnementales élevées.

Par ailleurs, cette procédure évite les « variantes » des entreprises de travaux lors des consultations, qui constituent une remise en cause de la conception proposée par la maîtrise d'œuvre.

La loi MOP, en imposant le choix d'une équipe pluridisciplinaire unique, ne permet pas de choisir les prestations de conception et d'ingénierie par consultations séparées, basées sur la spécialisation et la performance et donc la maîtrise des coûts. Et ce, au moment où la recherche de performance est centrale (performance environnementale, construction numérique, etc).

En outre, il est essentiel pour les bailleurs sociaux, qui vont gérer leur patrimoine sur des décennies, de s'assurer de la qualité du suivi d'exécution du chantier, notamment au moment où le principe d'allotissement des marchés de travaux a été réaffirmé dans le cadre de la transposition de la directive européenne sur les marchés publics. Dans le cadre de la loi MOP, la distinction avec les tâches de conception ne peut être faite.

La loi MOP n'est pas facteur de maîtrise des coûts dans la construction des logements sociaux car la loi MOP admet, selon les différentes phases de conception, des tolérances sur les coûts prévisionnels des travaux, ce qui rend très incertain la faisabilité, puis l'équilibre financier d'une opération, surtout au moment où les contraintes financières sont fortes pour les organismes HLM. C'est d'ailleurs pour « s'immuniser » de cette réalité que la conception-réalisation est autant plébiscité par les organismes Hlm.

La loi MOP impose aussi un séquencement (ESQ, APS APD, etc), conceptuellement utile mais inadapté au regard des nouveaux outils de construction numérique. L'atelier de bâtiment virtuel établi dans le cadre du plan de transition numérique du bâtiment, qui vise à évaluer la plus-value de recours au BIM dans la construction de logements sociaux témoigne que le maître d'ouvrage peut disposer d'une vision plus complète de son projet indépendamment de ces étapes, afin de renforcer la qualité et la maîtrise des coûts par un dialogue renforcé avec les concepteurs, les entreprises et les industriels.

Outre les arguments développés pour le point précédent la dérogation à l'article 5-1 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture instituant une obligation de concours se justifie également par le fait que cette procédure, centrée sur la séduction visuelle du projet, ne permet pas d'atteindre la solution optimale centrée sur la performance.

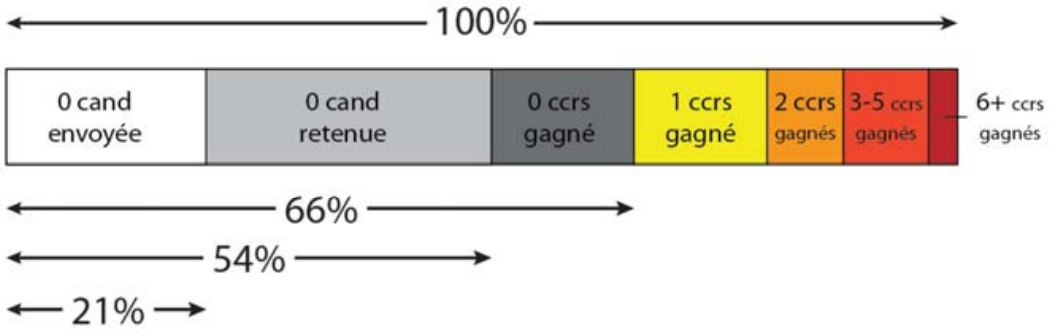
L'article 83 de la loi LCAP de 2016 a imposé aux organismes soumis à la loi MOP de recourir à un concours d'architecture. Ainsi en va-t-il des organismes HLM qui ne l'étaient pas depuis 2010 (loi Warsmann).

Alors que le débat parlementaire de la loi CAP témoigne du souhait du Gouvernement de soustraire les organismes HLM de l'obligation de recourir à la procédure de concours d'architecture dans le décret d'application qui était prévu, le Conseil d'Etat a écarté ce souhait au motif que la loi CAP impose explicitement ce recours.

Il est donc nécessaire de soustraire les organismes HLM des dispositions de la loi MOP pour les soustraire des obligations de concours d'architecture.

Il est également utile de prendre connaissance de l'étude qualitative et quantitative sur les concours d'architecture de la MIQCP de février 2017.

Proportions de structures ayant ou non candidaté à des concours et en ayant remporté en 5 ans



Elle montre que la procédure de concours restreint de facto l'accès à la commande publique et Hlm pour de nombreux cabinets d'architecture : 66% d'entre eux ne candidatent pas ou ne gagnent pas, notamment du fait des spécificités de l'exercice et des contraintes administratives. Ceux qui gagnent sont généralement les plus grosses agences.

De cette même étude, on retiendra aussi :

-Que ¾ des maîtres d'ouvrage interrogés considèrent que le coût et les délais sont un frein à choisir le concours.

-Le concours prévoit d'indemniser les candidats pour le travail fourni en esquisse. L'indemnisation représente en moyenne entre 20 000 et 36 000 euros par projet, ce qui représente un surcoût moyen de l'ordre de 1% du prix de revient de l'opération. A ces coûts directs, il faut ajouter les coûts de gestion supportés par les organismes Hlm (analyse des candidatures, vérification des pièces...) au moment où l'on enjoint le secteur Hlm à les réduire…

-Les délais peuvent être allongés de 6 à 8 mois en raison de la longueur de la consultation relative au choix des concourants pour l'esquisse.

-Que ¾ des architectes interrogés considèrent que le temps et le coût consacrés à l'élaboration de es candidatures sont dissuasifs.

2. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

2.1. IMPACTS JURIDIQUES

La disposition envisagée modifierait les articles L. 411-2, L. 411-9, L 421-1 à L. 421-4, L. 421-6, L. 421-12, L. 421-17, L. 421-19 à L. 421-22, L. 421-26, L. 422-2 et L. 422-3, L. 424-2, L. 433-1, L. 445-1 à L. 445-3, L. 445-3-1 et L. 445-8 du code de la construction et de l'habitation.

Par ailleurs seraient modifiés l'article 1er de la loi 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maitrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée ainsi que l'article 5-1 de la loi n°77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture.

2.2. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les mesures relatives à la comptabilité des offices publics d'habitat permettront aux services départementaux de la DGFIP de poursuivre leur réorientation vers le service aux collectivités locales.

3. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

3.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure est transmise pour avis au Conseil national de l'habitat.

Le Conseil national de l'évaluation des normes également été consulté le 8 mars 2018.

3.2. MODALITÉS D'APPLICATION

La mesure s'applique dès la promulgation de la loi, sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

Un décret définira les zones géographiques hors desquelles les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent participer à des actions de développement à caractère social d'intérêt direct pour les habitants.

ARTICLE 29 - ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE DE LA VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX

1. ÉTAT DES LIEUX

Au premier janvier 2017, il y avait 4 914 500 logements sociaux en France. 3 % de ces logements étaient vacants, dont la moitié depuis plus de trois mois.

Les logements sociaux peuvent faire l'objet de ventes entre organismes d'habitations à loyer modéré, mais ils peuvent aussi être vendus à d'autres acheteurs.

La mise en œuvre du processus de vente de logements sociaux a connu des évolutions significatives depuis son introduction légale en 1965. Il obéit à plusieurs logiques :

- développer l'accession à la propriété : la vente des logements sociaux a initialement été conçue comme un outil d'accession sociale à la propriété des locataires en permettant à des habitants qui ne pourraient pas accéder au marché traditionnel d'accéder à la propriété ;

- favoriser la mixité sociale en diversifiant les statuts d'occupation des logements à l'échelle d'un quartier, en fixant dans les quartiers sensibles la population la plus solvable pour limiter leur paupérisation ;

- permettre au bailleur d'optimiser son patrimoine en lui permettant de redéfinir un positionnement géographique ou qualitatif de son patrimoine ;

- développer des capacités de financement nouvelles pour le bailleur qui cède du patrimoine. Le ministère de l'économie a estimé en 2013[71] que le ratio de financement était de trois logements construits pour un logement vendu et que la vente de 1 % du parc dégagerait près de deux milliards d'euros qui alimenteraient les fonds propres des bailleurs sociaux.

Les stratégies immobilières des organismes ont pris le pas, dans une période récente, sur le simple mode originel d'accession sociale à la propriété des locataires. En effet, les organismes, confrontés au renchérissement du coût de production des logements et au relèvement par l'État de leurs objectifs de mise sur le marché, se voient dans la nécessité de mobiliser un niveau de fonds propres plus élevé que par le passé. De ce fait, la vente de logements sociaux est aussi devenue un levier de l'accroissement de l'offre.

Pour autant, bien qu'ayant fait l'objet de plusieurs lois et de deux conventions d'objectifs entre l'État et l'union des organismes d'HLM, la vente des logements sociaux n'a pas atteint les objectifs qui lui étaient assignés explicitement, à savoir l'accession sociale, dont elle est restée un vecteur très marginal, et la mixité de statuts dans les quartiers composés majoritairement de logements sociaux.

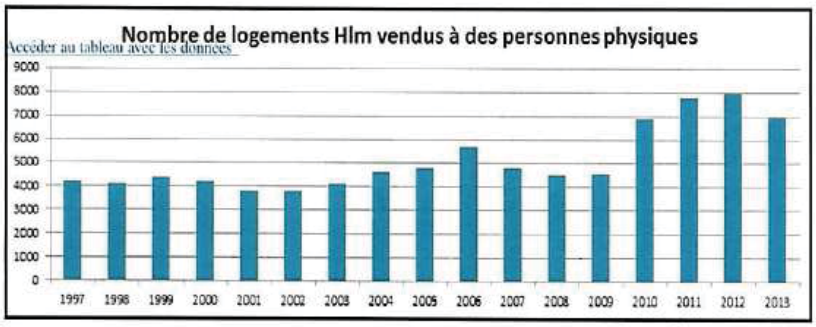
Au cours de l'année 2016, seuls 8 810[72] logements ont été vendu à des acheteurs qui n'étaient pas des organismes d'habitation à loyer modéré, ce qui est loin des 40 000 ventes annuelles visées dans la dernière convention relative au sujet entre l'État et l'Union sociale de l'habitat (USH).

---

[71] Audition réalisée dans le cadre du rapport d'information à l'Assemblée nationale par Christophe Caresche et Michel Piron sur « L'optimisation des aides à la construction des logements sociaux en fonction des besoins », 18 juillet 2013

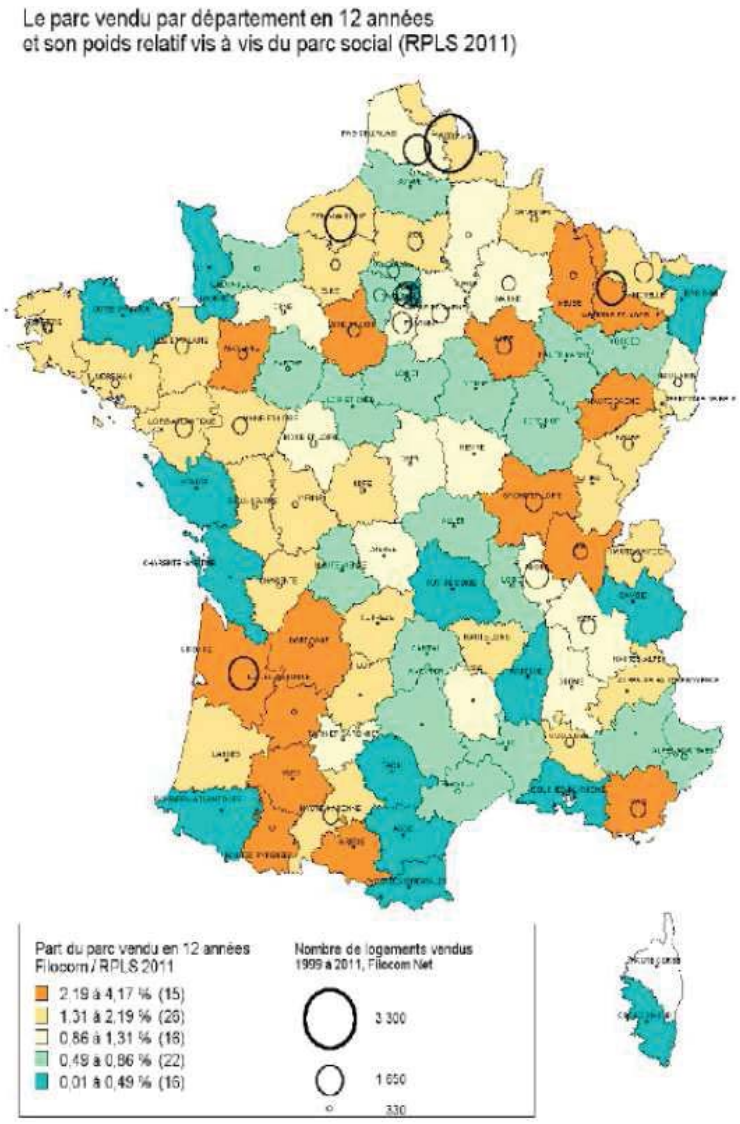
[72] Source : Répertoire du parc locatif social (RPLS), Ministère de la cohésion des territoires

On note toutefois une tendance à l'augmentation de ces ventes depuis le début des années 2010.



]

¿ Source : USH Observatoire de la vente HLM



En 2014, le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a fait une évaluation de la politique des ventes, émettant un certain nombre de recommandations pour permettre une plus grande efficacité de la politique de vente des logements sociaux.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

1.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le droit actuellement applicable à la vente des logements sociaux n'est pas favorable au développement de celle-ci. En effet, elle n'envisage pas la vente des logements comme un élément structurant de la politique patrimoniale du bailleur social.

Elle est autorisée, au coup par coup, sans vision stratégique et dans le cadre d'une procédure très encadrée d'autorisation sur la vente, le prix, les bénéficiaires.

Les collectivités qui ont des obligations en matière de nombre de logements ne sont pas encouragées à favoriser ces ventes alors que, sur le long terme, elles permettraient de nouveaux investissements.

L'usage des logements ainsi acheté est aussi encadré, ce qui ne favorise pas l'intérêt des acheteurs potentiels.

Il convient donc de définir un nouveau cadre qui permettra à la fois de développer quantitativement les ventes et d'assurer la pérennité du modèle français du logement social.

Pour cela, de nombreuses dispositions législatives doivent être modifiées, principalement au sein du code de la construction et de l'habitation.

1.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les objectifs de la politique de vente de logements sociaux restent inchangés :

- politique d'accession à la propriété ;
- politique de mixité sociale ;
- politique d'optimisation des capacités financières des bailleurs.

Ce dernier objectif se renforce avec le temps. En effet, on constate une augmentation du prix de la construction. Dans son rapport précité de 2014, le CGEDD notait, sur la base des statistiques de l'USH que le prix de revient de production d'un logement locatif social est passé en moyenne nationale de 80.000 euros en 2000 à 140.000 euros en 2012 (+ 83 % en euros courants). Les efforts de l'État qui se sont traduits par la baisse des taux des prêts PLUS et PLAI assortie d'une augmentation de leur durée de remboursement de 35 à 40 ans, celle sur les prêts fonciers (jusqu'à 60 ans), et la prolongation de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de 15 à 25 ans, n'ont pas suffi à compenser la très forte augmentation des coûts.

Bien que l'on constate sur la période un léger accroissement des subventions publiques, dont le niveau est passé de 13 % à 15 % (du fait des collectivités territoriales pour l'essentiel), les mises de fonds propres des organismes constructeurs, elles, ont dû être relevées de 8 % à 13 % sur la même période. Ainsi, la production d'un logement en 2012 nécessite 18.200 euros d'apport en fonds propres au lieu de 6 400 euros en l'an 2000. Cela suppose de disposer d'un autofinancement suffisant pour engager des constructions massives.

Le dispositif de vente de logements sociaux devient par conséquent un outil de gestion stratégique des opérateurs du logement social pour des raisons financières.

La politique de vente des logements sociaux doit se développer sur l'ensemble du territoire et pour l'ensemble de bailleurs. En 2007, un pacte État/union des organismes HLM prévoyait un rythme de vente de 1 % du parc chaque année. Il n'a pas été atteint. Cet objectif reste toujours pertinent et deviendrait réalisable avec un cadre assoupli.

3. DISPOSITIF RETENU

La politique de vente des logements sociaux devient un véritable élément du plan stratégique de patrimoine. Désormais, la convention d'utilité sociale prévoira un plan de vente qui listera les logements que le bailleur souhaite aliéner, après avis de la commune d'implantation, pendant la durée de la convention. La signature de la convention par le préfet vaudra autorisation pour la durée de la convention.

Pendant la durée de la convention, le bailleur pourra soumettre de nouvelles demandes d'autorisation au préfet, qui consultera la commune.

La vente entre organismes ne nécessite plus d'autorisation préfectorale, sauf lorsqu'elle entraîne une diminution excessive du parc du bailleur (plus de 30%) qui doit alors présenter ses perspectives

La vente se fera, au prix fixé par le bailleur, et non plus au prix estimé par le service des domaines soumis à un avis de la commune.

La liste des bénéficiaires potentiels des ventes est organisée par ordre de priorité :

- pour les logements occupés : l'occupant ou, pour les logements ayant bénéficié d'un prêt locatif social (PLS) de plus de 15 ans, toute personne morale qui devra maintenir le locataire dans ses droits ;

- pour les logements vacants :

- aux personnes physiques respectant les plafonds de ressources applicables à l'accession sociale à la propriété, parmi lesquelles seront prioritaires les locataires du parc social du département et les gardiens d'immeubles ;

- les collectivités locales ;

- à toute autre personne physique ;

- pour les PLS de plus de 15 ans, à toute personne morale de droit privé.

La vente en bloc, c'est-à-dire par lot de plusieurs logements est autorisée à des personnes morales, la possibilité pour les personnes physiques d'acquérir un logement social restant limitée à un logement.

La convention relative aux aides personnalisées au logement (APL) applicable au logement social vendu prend fin au moment de la vente, sauf lorsqu'il s'agit de PLS occupés vendus à une personne morale de droit privé, ce qui libéralise l'usage qui est fait par le nouveau propriétaire du logement.

Il est créé une nouvelle forme d'organisme d'habitations à loyer modéré (HLM), la société de vente d'habitations à loyer modéré. Cette société peut être créée par des organismes HLM ou Action Logement. Elle aura pour seul objet l'achat de logements à des bailleurs désireux de vendre rapidement et la vente de ces logements. L'objet de cette société de ventes étant limitée, les logements concernés restent gérés par des bailleurs sociaux tant qu'ils n'ont pas été vendus. Une telle société peut présenter l'intérêt de développer une véritable expertise sur les stratégies de vente et de mettre en place des outils, notamment de communication, susceptibles de toucher un nombre plus grand d'acheteurs potentiels.

Par ailleurs, la possibilité pour les communes de préempter les logements sociaux des bailleurs est supprimée, Cette possibilité, ouverte par la loi ALUR, s'avère dans les faits non pertinente car difficilement justifiable.

Elle pourrait même conduire à s'opposer au maintien de logements dans le parc social, lorsque la vente se réalise entre organismes HLM, puisque la vente entraîne la fin de la convention APL.

Il n'est donc plus approprié de prévoir une telle possibilité, dans un contexte de large réorganisation du tissu des bailleurs sociaux.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La présente disposition entrainera dans le code de la construction et de l'habitation :

- la modifications des articles L. 31-10-3, L. 411-3, L. 411-4, L. 443-7, L. 443-8, L. 443-9, L. 443-10, L. 443-11, L. 443-12, L. 443-12-1, L. 443-13, L. 443-14, L. 443-14-1, L. 443-15-2, L. 443-15-2-1, L. 443-15-2-2, L. 443-15-2-3, L. 443-15-3, L. 443-15-7
- la création des articles L. 422-4, L. 443-14-2, L. 443-15-1-1
- L'abrogation de l'article L 443-7-1

Cette mesure se traduira par ailleurs par une modification de l'article L. 213-1du code de l'urbanisme.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1 Impacts macroéconomiques

Dans le cadre de la mission d'évaluation du CGEDD citée plus haut, l'USH estimait estime le potentiel de logements susceptibles d'être mis en vente à 800 000, en excluant les immeubles de moins de 10 ans, ceux situés dans les quartiers de la politique de la ville qui sont moins attractifs et dans des communes concernées pas le quota exigé par la loi SRU mais qui ne l'atteigne pas.

Sur la base des hypothèses du ministère des finances, la vente de 800 000 logements permettrait de générer de quoi produire 2 400 000 logements.

Un rythme annuel de vente de 1 % du parc, soit environ 40 000 logements, semble être un rythme qui n'est pas hors d'atteinte, et permettrait de poursuivre un développement durable du parc de logement social (sur une base de 100 à 120 000 nouveaux logements sociaux par an).

Le paramètre de la revente à terme (à échéance de quelques décennies) pourrait même être intégré pour améliorer l'équilibre d'exploitation prévisionnel au moment du lancement de nouvelles opérations, en particulier pour les opérations financées en PLS, ce qui est une manière d'accentuer la création et le renouvellement de l'offre en fonction des besoins.

4.2.2 Impacts sur les entreprises

Les ventes permettront d'alimenter les fonds propres des bailleurs afin de leur donner une capacité d'auto-financement pour la construction neuve ou pour la réhabilitation.

Le CGEDD estimait dans son rapport que la vente de 32 000 logements annuels dégagerait la somme de 2 milliards d'euros.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La concentration des autorisations dans la convention d'utilité sociale permettra aux communes d'avoir une vision complète des stratégies de ventes des bailleurs présents sur son territoire, ce qui lui permettra de se prononcer sur ces ventes de façon plus pertinente.

La présente mesure devrait également de traduire par un allègement des consultations des communes qui n'auront plus d'avis à donner sur le prix de vente (il s'agit en l'état actuel du droit d'un avis simple).

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La présente mesure devrait avoir pour effet une augmentation du nombre de ventes à autoriser, mais se traduire par ailleurs par un allégement de la procédure qui sera concentrée dans le cadre de l'instruction des conventions d'utilité sociale et dans laquelle la consultation de la commune d'implantation revient au bailleur.

4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Le Gouvernement ambitionne, par la présente mesure, de développer l'offre d'accession à la propriété, pour les ménages les plus modestes en priorité, mais aussi pour l'ensemble des ménages.

Le développement de la vente permettra le développement d'une nouvelle offre, dans un contexte où on enregistre aujourd'hui 1,8 millions de demandeurs pour un peu moins de 500 000 attributions annuelles (source : Système national d'enregistrement). La vente de logement permettra donc de mieux satisfaire la demande de logement social.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

La présente disposition sera applicable immédiatement sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

CHAPITRE III - DISPOSITIONS DIVERSES

ARTICLE 30 - CONTRÔLE DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL PAR L'ANCOLS

1. ÉTAT DES LIEUX

L' Agence nationale de contrôle du logement (ANCOLS) a contrôlé de 2015 à 2017 348 organismes qui détiennent ou gèrent du logement social, ou emploi des fonds de la PEEC (participation des employeurs à l'effort de construction).

Parmi les suites données à ces contrôles, certaines aboutissent à une sanction du ministre chargé du logement. En 2016 et 2017, 25 organismes ont fait l'objet de sanctions pécuniaires ministérielles. Depuis la parution de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, le produit de ces sanctions est versé à la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Les mesures consistent à faciliter l'exercice de contrôle de l'ANCOLS en lui donnant un accès complet au répertoire du parc de logements sociaux. Aujourd'hui, son accès est limité aux logements des organismes HLM et aux logements conventionnés des autres acteurs du logement social tenus de renseigner le répertoire. Pourtant, une partie du contrôle de l'Agence consiste à vérifier la bonne utilisation des aides publiques pour le logement social. Il est nécessaire de recouper des données comptables avec des informations d'activité pour exercer ce contrôle sur les organismes développant plusieurs activités différentes.

En ayant accès directement aux informations du répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS), le contrôle est facilité, car l'information n'est pas demandée à nouveau au bailleur, conforment au principe « Dites-le-nous une fois ».

Pour des raisons de publicité des sanctions ministérielles, il est également prévu de publier au bulletin officiel du Ministère les sanctions prononcées à l'encontre des organismes. Il sera aussi possible pour l'ANCOLS de communiquer les rapports de contrôle non seulement à la « maison-mère » d'une filiale, mais aussi à la collectivité de rattachement d'un OPH et au groupe en conséquence de l'obligation prévue au projet de loi pour les organismes d'une taille inférieure à un seuil de rejoindre un groupe d'ici le 1er janvier 2021.

Enfin, il est précisé que le produit des sanctions prononcées sur la proposition de l'ANCOLS constitue une ressource de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

2. OBJECTIFS POURSUIVIS, NECESSITE DE LEGIFERER ET DISPOSITIF RETENU

L'objectif du Gouvernement est de remodeler, par le biais d'une mesure législative, le cadre d'exercice des contrôles de l'ANCOLS par un accès direct au RPLS à cette fin, d'améliorer la publicité des contrôles et sanctions et de clarifier le statut des sanctions pécuniaires comme ressources financières de la CGLLS.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

La présente mesure entraînera la modification des articles L. 342-5, L. 342-9, L. 342-14 et L 452-3 du code de la construction et de l'habitation.

La présente mesure n'aura pas d'incidence sur le respect de la décision 2012/21/UE de la Commission, du 20 décembre 2011, relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat.

4.2. MODALITÉS D'APPLICATION

La présente disposition sera applicable immédiatement sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion

ARTICLE 31 - RATIFIER LES ORDONNANCES RELATIVES À ACTION LOGEMENT

1. ÉTAT DES LIEUX

La réforme d'Action Logement est entrée en vigueur le 1er janvier 2017. A cette date, le nouveau groupe Action Logement, comprenant Action Logement Groupe, Action Logement Services et Action Logement Immobilier, a remplacé les comités interprofessionnels du logement (CIL) et l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL), en application de l'ordonnance n°2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction. Un projet de loi de ratification de cette ordonnance a été déposé au Parlement le 4 janvier 2017.

Par ailleurs, l'ordonnance n°2017-52 du 19 janvier 2017 a modifié l'objet de l'Association foncière logement (AFL) et l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL). Cette ordonnance conforte l'APAGL dans sa mission de mise en place du nouveau dispositif de sécurisation des salariés entrant dans le parc locatif privé (caution Visale). Elle prévoit également que l'AFL peut réaliser des programmes de logements en accession, que ces logements soient sociaux ou libres. Le projet de loi de ratification de cette ordonnance a été déposé devant le Parlement le 5 avril 2017. Ce projet de loi contient également une mesure permettant d'intégrer l'AFL et l'APAGL dans le groupe Action Logement, ainsi qu'une mesure de coordination permettant un contrôle de la Cour des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière sur Action Logement.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi par le présent article est tout d'abord de sécuriser juridiquement les deux ordonnances précitées en prévoyant leur ratification expresse. En outre, différentes mesures de coordination ou de simplification permettent d'améliorer la lisibilité et l'efficacité du nouveau groupe Action Logement.

3. DISPOSITIF RETENU

Il est proposé de ratifier l'ordonnance du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et celle du 19 janvier 2017 modifiant l'objet de l'AFL et de l'APAGL.

Ensuite, une mesure permet d'intégrer l'APAGL et l'AFL dans le groupe Action Logement. Cette intégration permet d'améliorer la cohérence du groupe Action Logement, de renforcer la gouvernance et de rendre plus efficace l'utilisation des fonds issus de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) dans le domaine de la sécurisation locative dans le parc privé et pour la mixité sociale. Est réaffirmé également le rôle d'Action Logement Groupe vis-à-vis des deux associations : Action Logement Groupe fixe les objectifs et le cadre financier d'emploi des ressources issues de la PEEC pour l'APAGL et l'AFL, elle agrée leurs directeurs généraux et fixe leurs montants prévisionnels de charges et de dépenses de fonctionnement.

Une mesure de coordination permet d'intégrer le groupe Action Logement dans le champ de contrôle de la Cour des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Enfin, une mesure permet d'autoriser les employeurs agricoles de plus de 50 salariés, soumis à l'obligation de cotiser pour le logement de leurs salariés en application de l'article L. 716-2 du code rural et de la pêche maritime, de pouvoir cotiser au fonds de la participation supplémentaire des employeurs à l'effort de construction (PSEEC), ce qui leur permet de bénéficier d'aides supplémentaires de la part d'Action Logement. Cette mesure rapproche les droits des employeurs et salariés agricoles des droits des employeurs et salariés non agricoles.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les mesures permettant d'intégrer l'AFL et l'APAGL au groupe Action Logement procèdent à la traduction juridique du contrôle *de facto* exercé par Action Logement Groupe sur l'AFL et l'APAGL. L'impact sur Action Logement est ainsi faible puisqu'Action Logement Groupe exerce déjà des missions de pilotage sur ces deux associations. Cela permet avant tout de clarifier l'organisation et d'améliorer la lisibilité d'ensemble du dispositif d'Action Logement.

Il n'y a pas d'impact non plus sur les missions de la Cour des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière qui pouvaient, avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2016-1408 relative à la réorganisation de la collecte de la PEEC et la dissolution de l'UESL et des CIL, exercer leur contrôle sur l'UESL et les CIL :

- pour la Cour des comptes, en application de l'article L. 111-12 du code des juridictions financières dans sa version issue de l'ordonnance n° 2016-1360 pour l'UESL et de l'article L. 111-7 du même code dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de l'ordonnance précitée pour les CIL ;

- pour la Cour de discipline budgétaire et financière, en application du c) du I de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Il n'y a pas d'impact financier, ni d'impact administratif pour les entreprises (par exemple les entreprises assujetties à la PEEC), ni pour les collectivités, ni pour tout autre établissement public, ni pour l'État.

Il est à noter que les employeurs agricoles de plus de 50 salariés pourront désormais cotiser au fonds PSEEC et ainsi bénéficier d'aides supplémentaires d'Action Logement.

5. CONSULTATIONS MENEES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat.

Les mesures permettant la ratification des ordonnances ainsi que celles permettant l'intégration de l'AFL et l'APAGL dans le groupe Action Logement ont fait l'objet d'une consultation d'Action Logement.

ARTICLE 32 – REPORTER LA DATE DE CONCLUSION DE LA SECONDE GÉNÉRATION DE CONVENTIONS D'UTILITÉ SOCIALE

1. ÉTAT DES LIEUX

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a rendu obligatoire la conclusion d'une convention d'utilité sociale (CUS) pour les offices publics de l'habitat (OPH), les entreprises sociales de l'habitat (ESH), les coopératives HLM (Coop) et les sociétés d'économies mixtes (SEM). Une première génération de CUS, applicables pour une durée de six ans, ont été signées le 1er juillet 2011.

Le III non codifié de l'article 81 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a prorogé d'un an la première génération de CUS et est venue modifier leurs conditions d'élaboration et de signature ainsi que leur contenu. Elle a également introduit la nouvelle politique des loyers (NPL), dispositif facultatif en faveur de la mixité sociale.

La CUS est l'outil par lequel le bailleur contractualise avec l'État sa stratégie patrimoniale, ses engagements en matière de service rendu aux locataires et sa politique sociale. L'organisme s'engage sur une série d'indicateurs (6 obligatoires, 5 facultatifs, territorialisés par le préfet de région signataire). Elle est établie sur la base du plan stratégique de patrimoine (PSP) et s'inscrit dans le cadre des stratégies opérationnelles définies dans les programmes locaux de l'habitat, dans le nouveau programme national de renouvellement urbain, dans les conventions de délégation des aides à la pierre et dans les conventions d'attribution.

Le calendrier actuel des CUS, établi par la loi n°2009-323 pré-citée, est le suivant :

- Avant le 31 décembre 2017 : dépôt par les organismes de logement social (OLS) d'un projet de CUS au préfet de département du siège de l'organisme ;
- Avant le 30 juin 2018 : signature de la CUS par le préfet de région signataire.

Par ailleurs, l'article 52 de la loi de finances pour 2018 entraîne des modifications importantes des conditions de financement des bailleurs sociaux, en particulier par la réduction de loyer de solidarité (RLS), qui consiste en une baisse des loyers pratiqués, pour les locataires du parc social répondant à certains critères de ressources.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS ET NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Il est proposé de reporter d'un an la date de dépôt du projet de CUS ainsi que sa date de conclusion. Les CUS précédentes sont donc prorogées jusqu'au 31/12/2018. La modification du calendrier doit être faite par la loi, puisque le calendrier actuel est fixé dans la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'Égalité et à la Citoyenneté précitée.

La mesure est nécessaire, car la conclusion des CUS nécessite la rédaction d'une stratégie patrimoniale, appuyée sur les capacités de financement du bailleur. Une part importante des bailleurs, suite à la loi de finances pour 2018, ont besoin de revoir leur stratégie à court et moyen termes, du fait des modifications des conditions économiques de leur activité. Un délai de 6 mois, à compter de l'adoption de la loi de finances, semble nécessaire.

Or, la limite pour le dépôt des projets de CUS est le 31 décembre 2017. D'ores et déjà, plusieurs associations régionales de bailleurs sociaux et organismes HLM ont fait part à l'administration de leur incapacité à respecter ce délai pour ces raisons.

Le gouvernement souhaite donner le temps aux bailleurs d'établir une stratégie patrimoniale cohérente avec les nouvelles conditions économiques, et de prendre en compte les autres évolutions législatives structurelles relatives à leur secteur présentes dans la présente loi, ainsi que les objectifs du gouvernement affichés dans la Stratégie pour le Logement.

Seront contractualisés dans les CUS, tout en prenant en compte les nouvelles capacités financières des OLS, les objectifs nouveaux de production de PLAI, les objectifs de ventes HLM, l'ajustement des règles d'accessibilité et les orientations de transition énergétique pour l'accession neuve et la rénovation. Les hypothèses premières retenues pour la rédaction des CUS seront donc caduques.

Afin de permettre aux OLS de contractualiser ces objectifs tout en intégrant rapidement leur nouveau contexte financier, il apparaît nécessaire de reporter d'un an les échéances relatives aux CUS. Cette mesure nécessite la modification du III de l'article 81 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'Égalité et à la Citoyenneté.

La présente mesure se traduira par une modification du calendrier des CUS :

- Jusqu'au 31/12/2018 : prorogation des CUS précédentes
- Avant le 1er janvier 2019 : dépôt par les organismes de logement social (OLS) d'un projet de CUS au préfet de département du siège de l'organisme
- Avant le 1er juillet 2019 : signature de la CUS par le préfet de région
- le 1er janvier 2019 : date d'effet de la CUS.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

Cette mesure entend modifier la rédaction du III de l'article 81 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

3.2. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

Environ 544 organismes HLM et sociétés d'économie mixte sont tenus de conclure avec les préfets une convention d'utilité sociale.

En l'absence de cette mesure, ces organismes seront de toute manière tenus de conclure une CUS. Il n'y a donc pas d'impact économique direct du fait de la mesure.

La mesure doit néanmoins avoir un impact positif sur la gestion ces organismes, en permettant aux conventions d'utilité sociale de mieux prendre en compte les évolutions législatives et notamment l'évolution des capacités financières des organismes.

3.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les services déconcentrés de l'État sont chargés de l'instruction et de la négociation des CUS avec les bailleurs sociaux. La mesure permet de détendre le calendrier de négociation.

Elle n'a pas d'impact sur les moyens humains à mettre en œuvre, mais améliorera l'efficacité de leur action.

3.4. Impacts sur les particuliers

Les locataires du parc social, comme les candidats à un logement social, ne sont pas directement impactés par cette mesure.

3.5. Impacts environnementaux

La mesure doit permettre de fixer les objectifs de rénovation énergétique du parc social sur des bases financières plus réalistes.

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. Consultations menées

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat.

4.2. Modalités d'application

La présente disposition sera applicable immédiatement sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

ARTICLE 33 - PROLONGER LE DÉLAI D'HABILITATION POUR LA CODIFICATION DES AIDES SOCIALES

1. ÉTAT DES LIEUX

La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a prévu de rassembler l'ensemble des dispositions relatives aux aides personnelles au logement dans un même code. L'article 117 de cette loi autorise le Gouvernement à prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi afin de réaliser cette codification des dispositions, à droit constant, au sein du code de la construction et de l'habitation, dans un délai de vingt-quatre mois, allant ainsi jusqu'à janvier 2019.

Ce travail de codification est lié au chantier de modernisation du système de calcul des aides personnelles au logement qui devrait être mis en en œuvre en 2019. Ce projet prévoit notamment une actualisation des bases ressources pour le calcul de ces aides.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le présent article vise à prolonger de six mois l'habilitation prévue à l'article 117 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté afin d'assurer une bonne coordination entre les travaux de codification déjà entrepris et les réformes d'ampleur à venir. En effet, au regard des échéances envisagées, l'articulation entre les différents travaux s'avère délicate.

Ce délai permettra d'anticiper les difficultés qui pourraient survenir fin 2018 au regard de la volonté du Gouvernement de mettre en place une actualisation des bases ressources pour les aides personnelles au logement, dont la mise en œuvre est fixée pour 2019. En effet, le chantier engagé nécessitera des évolutions législatives, qui viendront nécessairement impacter les dispositions actuelles.

Ces évolutions législatives devront être intégrées aux travaux de codification en cours, en lien avec la Commission supérieure de codification.

Le délai supplémentaire de six mois permettra ainsi d'assurer la coordination des différents travaux et d'aboutir à un cadre législatif et réglementaire stable, clarifié, cohérent et tenant compte des réformes de modernisation entrant en vigueur.

3. ANALYSE DES IMPACTS SUR L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

La mesure prolonge l'habilitation à codifier prévue par l'article 117 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. Elle n'a pas d'autre impact juridique.

4. CONSULTATION MENÉE

Le Conseil national de l'évaluation des normes également été consulté le 8 mars 2018.

TITRE III : RÉPONDRE AUX BESOINS DE CHACUN ET FAVORISER LA MIXITÉ SOCIALE

CHAPITRE IER - FAVORISER LA MOBILITÉ DANS LE PARC SOCIAL ET LE PARC PRIVÉ

ARTICLE 34 - CRÉER UN BAIL MOBILITÉ

1. ÉTAT DES LIEUX

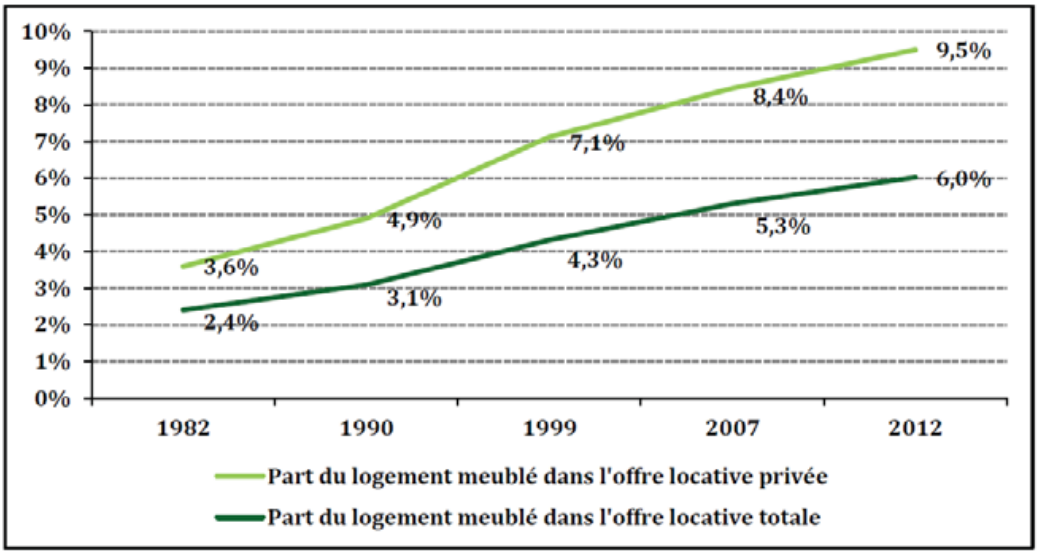
La loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 constitue le régime de droit commun en matière de baux d'habitation principale. Elle régule les rapports entre bailleurs et locataires de logements à usage d'habitation principale ou à usage mixte professionnel et d'habitation principale.

Jusqu'à la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, les locations de logements meublés étaient expressément exclues du champ d'application de la loi du 6 juillet 1989 susmentionnée, sauf en ce qui concerne l'obligation, pour le bailleur, de fournir un dossier de diagnostic, de délivrer un logement décent ou de demander une mise en conformité avec les caractéristiques de la décence. Pour le reste, les locations meublées relevaient des dispositions des articles L. 632-1 à L. 632-3 du code de la construction et de l'habitation qui instaurent une protection minimale aux locataires, à savoir un bail écrit d'une durée minimale d'un an avec reconduction tacite, une révision du loyer qui ne peut dépasser la variation de l'indice de référence des loyers et des conditions particulières de résiliation par le bailleur lié à la vente du logement, à la reprise pour habiter ou à des motifs légitimes et sérieux. En dehors de ces règles, les baux meublés relevaient des articles 1708 à 1762et suivants du code civil.

Face à une demande croissante de logements en meublé et le souhait d'une législation plus protectrice de la part des associations de locataires, la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové est venue renforcer la protection des locataires en ajoutant un nouveau titre à la loi du 6 juillet 1989 susmentionnée consacré aux locations de logements meublés constituant la résidence principale du locataire et en rapprochant les règles applicables au logement meublé de celles plus protectrices du logement loué vide. Ainsi, la location meublée bénéficie d'un bail type, de règles de fixation du loyer et de congés harmonisées. Elle bénéficie de règles qui lui sont propres notamment s'agissant de la définition des caractéristiques du logement meublé, de la durée du bail ou du dépôt de garantie.

En effet, l'offre de logements meublés a progressé plus vite que l'offre locative privée ou sociale. Ainsi, en trente ans, de 1982 à 2012, sa part dans l'offre locative privée est passée de 3,6 % à 9,5 %.

Graphique 1 : Evolution de la part de logements meublés diffus dans l'offre locative privée et totale entre 1982 et 2012

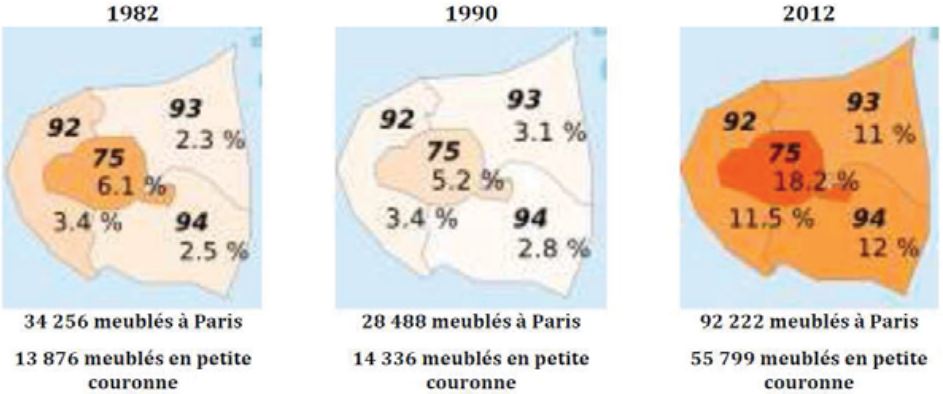


Source : INSEE, données harmonisées des recensements de la population 1968-2012, exploitations complémentaires par sondage.

Cette évolution est particulièrement forte à Paris et en petite couronne :

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové est venue étendre

Graphique 2 : Evolution de la part de meublés diffus dans l'offre locative privée à Paris et en petite couronne



Source : INSEE, données harmonisées des recensements de la population 1968-2012, exploitations complémentaires par sondage.

l'application du titre I de la loi du 6 juillet 1989 relatif aux logements vides aux logements meublés, tout en tenant compte de la spécificité de ce type de contrat de location.

Les aménagements touchent :

- à la durée du contrat : il est conclu pour une durée d'au moins un an. À la fin du bail et à défaut de congé donné par le bailleur ou le locataire ou de proposition de renouvellement, le bail est reconduit automatiquement et dans les mêmes conditions pour un an. Lorsque le locataire est un étudiant, les parties peuvent convenir d'un bail d'une durée de neuf mois qui n'est pas reconductible tacitement. Dans ce cas, si les parties ne conviennent pas de la reconduction du contrat, celui-ci prend fin à son terme ;

- aux charges locatives : les parties peuvent opter pour la récupération des charges sous la forme d'un forfait ;
- au dépôt de garantie : son montant est limité à deux mois de loyer ;
- à l'état des lieux : au-delà de l'état des lieux, un inventaire et un état détaillé du mobilier doivent être établis ;
- au délai de préavis : lorsque le congé est donné par le locataire, le délai de préavis est d'un mois. Lorsque le congé est délivré par le bailleur, le délai de préavis est de trois mois.

Dans le rapport « Évaluation de la politique publique : Le logement locatif meublé » de janvier 201673, l'inspection générale des finances et le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) estiment que le cadre législatif de la location meublée insuffisant pour permettre la prise en compte de baux inférieurs à un an que réclament tant les bailleurs que les locataires.

Ce rapport indique que pour des actifs, la recherche d'une location de quelques mois peut s'expliquer par le développement des contrats temporaires74 et par des mobilités professionnelles courtes. L'Institut national de la statistique et des études économiques estime, ainsi, qu'en 2011, 214 000 provinciaux, essentiellement des actifs (62 %) et plus particulièrement des cadres (25 %), occupaient un second logement en Île-de-France, majoritairement pour des raisons professionnelles75. Pour les étudiants, le besoin de locations de quelques mois peut s'expliquer par le développement, dans les cursus universitaires, d'une alternance entre des périodes de stage et des périodes d'études, dans des zones géographiques parfois distinctes. Enfin, pour les bailleurs, le rapport ajoute que la possibilité de conclure des baux d'une durée de quelques mois peut également répondre à un besoin de souplesse. C'est notamment le cas des propriétaires d'un pied à terre ou d'une résidence secondaire, utilisés quelques mois dans l'année, et qui ne souhaitent donc pas conclure des baux d'une année.

Or, la durée légale minimale d'un an (neuf mois pour les étudiants) est trop rigide pour tenir compte notamment du développement des mobilités professionnelles et de cette offre potentielle, insuffisamment mobilisée. Dans une recherche de plus grande flexibilité, des baux régis par le code civil, moins protecteurs du locataire, sont alors parfois conclus.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Compte tenu des difficultés constatées et les mesures en vigueur étant de nature législative, il est donc nécessaire de modifier la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 en la complétant par un titre III applicable aux contrats de location spécifiquement adapté à la mobilité des personnes et dénommé « bail mobilité ».

---

[73] http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/010267-01_rapport.pdf

74 De début 2000 à fin 2012, le nombre de déclarations d'intention d'embauche en CDD a progressé de 76 % et le nombre de missions d'intérim de 14 %, tandis, qu'hors titulaires de la fonction publique, le nombre de déclarations d'intention d'embauche en CDI a augmenté de 4 % (source : Insee, enquêtes Emploi 1982-2012 ; calculs Dares, Analyses n°056, juillet 2014).

75 Insee Analyses, n°12, février 2015

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent projet de loi vise à améliorer l'accès au logement en créant un cadre de location d'une durée réduite et souple tout en offrant des garanties pour les bailleurs et les locataires pour mieux prendre en compte le développement des mobilités professionnelles.

3. DISPOSITIF RETENU

La mesure envisagée consiste en la création d'un bail mobilité avec différentes caractéristiques.

Le bail mobilité est envisagé comme un bail sui generis, dérogatoire aux dispositions de la loi du 6 juillet 1989, y compris son article 2 relatif à la notion de résidence principale. Afin de satisfaire aux besoins temporaires de logement, le bail ne porte que sur des logements meublés et pourra être conclu pour une durée minimale d'un mois et maximale de dix mois. Pour éviter le risque de contournement des contrats de location meublée classiques et la précarisation des bénéficiaires, le bail mobilité ne pourra être renouvelé et les éventuelles relations des parties, si elles se poursuivent, seront régies, au terme du bail, non pas par un bail mobilité mais par un contrat de location meublée de droit commun. Afin que les dépenses liées au logement ne soient pas un frein, notamment à la mobilité des personnes, aucun dépôt de garantie ne sera exigé. En cas de colocation, il ne sera pas demandé de solidarité entre les colocataires ou leurs cautions. Enfin, l'équilibre des relations locatives est préservé en garantissant au bailleur le maintien du dispositif de cautionnement déjà existant pour les autres contrats de location régis par la loi du 6 juillet 1989 précitée et en prévoyant la possibilité pour le locataire de donner congé selon des conditions identiques à celles prévues au titre Ier bis de la loi du 6 juillet 1989.

Par ailleurs, le bail mobilité sera éligible au dispositif de garantie locative VISALE qui sera élargi aux dégradations locatives.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La présente disposition envisagée vise à compléter la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 par l'ajout d'un titre Ier ter applicable aux contrats de location spécifique et dénommé « bail mobilité ».

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Le dépôt de garantie, dans le cadre d'une location meublée, s'élève au maximum à deux mois de loyer hors charges. Dès lors, l'absence de versement de dépôt de garantie aura un effet favorable sur le pouvoir d'achat du locataire facilitant ainsi l'accès au logement.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

La mise en place du bail mobilité a vocation à participer à l'intégration des personnes inscrites dans la dynamique d'une mobilité, qu'elle soit professionnelle ou non, et à leur faciliter l'accès au logement.

En effet, parmi les locataires ou sous-locataires d'un logement loué meublé ou d'une chambre d'hôtel, 86 75576 personnes sont âgées de moins de 20 ans. Ce chiffre s'élève à 305 119 si on étend la tranche d'âge à 24 ans et à 526 062 pour la population âgée de moins de 39 ans.

En effet, en créant un cadre de location d'une durée réduite et souple tout en offrant des garanties pour les bailleurs et les locataires, la mesure tend à répondre aux besoins temporaires de logement.

De multiples freins tant réglementaire, par l'absence de souplesse des baux, que financier, par la nécessité de verser un dépôt de garantie, rendent difficile l'accès au logement et peuvent les conduire à renoncer à une formation, à un contrat d'apprentissage, à un stage ou tout autre motif nécessitant la mobilité des personnes. Même si le dispositif n'a pas vocation à s'appliquer exclusivement aux jeunes, car il ne contient pas de limite d'âge, il a vocation à bénéficier aux jeunes en mobilité et à favoriser leur intégration, notamment, au marché du travail. En effet, les jeunes actifs sont de plus en plus mobiles et ce nouveau dispositif leur offre un outil adapté à leur situation.

4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

En créant plus de souplesse pour le bailleur, le bail mobilité est susceptible d'inciter à la mise en location de biens utilisés par le propriétaire quelques mois dans l'année et donc d'accroître l'offre locative meublée. Ce cadre est de nature à rassurer les propriétaires qui auront un cadre juridique bien défini et plus flexible leur permettant de récupérer leur logement plus facilement. Pour le locataire, il permet une protection plus grande que les contrats soumis au code civil grâce à un cadre juridique bien défini, et offre une garantie contre les abus de par son caractère non renouvelable.

Il existe une demande, tant des bailleurs que des locataires, pour des locations de moyenne durée, de quelques mois à moins d'un an (dix mois permis avec ce bail mobilité). L'analyse des raisons ayant conduit les locataires à s'orienter vers une location temporaire montre qu'au-delà d'un séjour de trois mois, la proportion de touristes est marginale, la majorité des locations concerne un public d'étudiants, plus du tiers des locataires sont des actifs en déplacement professionnel pour quelques mois et une part plus faible des locations de 3 à 6 mois est motivée par une raison familiale (divorce, relogement dans l'attente de travaux…).

Pour des actifs, la recherche d'une location de quelques mois peut s'expliquer par le développement des contrats temporaires et par des mobilités professionnelles courtes. L'INSEE estime par exemple, qu'en 2011, 214 000 provinciaux, essentiellement des actifs (62 %) et notamment des cadres (25 %), occupaient un second logement en Île-de-France, majoritairement pour des raisons professionnelles. Pour les étudiants, le besoin de locations de quelques mois peut s'expliquer par le développement, dans les cursus universitaires, d'une alternance entre des périodes de stage et des périodes d'étude, dans des zones géographiques parfois distinctes.

Pour les bailleurs, la possibilité de conclure des baux d'une durée de quelques mois peut également répondre à un besoin de souplesse. C'est notamment le cas des propriétaires d'un pied à terre ou d'une résidence secondaire, utilisés quelques mois dans l'année, et qui ne souhaitent donc pas conclure des baux d'une année. Ou de propriétaires désireux de récupérer l'usage d'un logement à un terme bien précis (retours de mobilité professionnelle, scolarité

[76]Recensement de la population effectué par l'INSEE en 2014.

d'un enfant…) et qui seront donc intéressés par la perspective de pouvoir valoriser leur bien tout en en garantissant la disponibilité à une date donnée

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

Le Conseil national de l'évaluation des normes a été consulté le 8 mars 2018.

La Commission nationale de concertation, dont la consultation est facultative, a été informée le 9 novembre 2017 de cette mesure. Lors de cette réunion, la Commission nationale de concertation n'a émis aucun avis.

Le dispositif entrera en vigueur au lendemain du jour de la publication du projet de loi.

La présente disposition sera applicable sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

ARTICLE 35 - ADAPTER LES MISSIONS DES COMMISSIONS D'ATTRIBUTION DE LOGEMENTS

1. ÉTAT DES LIEUX

A la fin de l'année 2015, la France comptait 4 839 600 logements sociaux dont 481 596 avaient fait l'objet d'une attribution dans l'année, soit un taux de rotation au sein du parc social légèrement inférieur à 10%. Dans le même temps, 1 886 996 demandeurs de logement social étaient recensés.

Tous les deux ans, le bailleur social mène auprès de ses locataires une enquête lui permettant d'informer l'État dans le cadre du rapport sur l'occupation sociale du parc. Les années où cette enquête n'est pas menée, le bailleur interroge ses locataires sur leurs ressources.

Sur la base de ces informations, le bailleur est soumis à plusieurs obligations prévues par le code de la construction et de l'habitation :

- proposer un logement plus adapté lorsqu'une situation de sous-occupation est constatée. Si le locataire refuse trois offres, il peut perdre son droit au maintien dans les lieux dans certaines zones (article L. 442-3-1) ;
- proposer un nouveau logement lorsque le ménage dispose d'un logement adapté au handicap et que la personne présentant un handicap a quitté le logement. Si le locataire refuse trois offres, il peut perdre son droit au maintien dans les lieux (article L. 441-3-2) ;
- soumettre le locataire à un sur-loyer lorsque ses ressources financières sont supérieures au plafond de ressources applicable au logement, sauf exceptions prévues par les textes (article L. 441-3) ;
- avertir le locataire qu'il va perdre son droit au maintien dans les lieux lorsque ses ressources dépassent 150 % du plafond applicable pour les logements financés en Prêt Locatif à Usage Social (PLUS) (article L. 442-3-3) ;
- étudier le parcours résidentiel possible qui peut être proposé au locataire en cas de sous-occupation ou de dépassement de plafond de ressources pour étudier le parcours résidentiel possible (article L. 442-5-1).

Au-delà de ces obligations, dans le cadre de la gestion locative, le bailleur social doit accompagner les ménages en demande de mutation à l'intérieur du parc.

A la fin de l'année 2015, un tiers des demandeurs de logement social étaient déjà locataires au sein du parc social. Il y a donc une forte demande de mobilité. Dans ces demandes de mutation, 33 % sont motivées par un problème de taille du logement (trop grand ou trop petit), 5 % par des besoins d'adaptation au handicap et près de 10 % par un loyer non adapté aux ressources.

Pour 626 426 demandeurs de logements sociaux déjà locataires du parc social, il y a eu 141 113 attributions/mutations. Le tableau et le graphique ci-dessous récapitulent les principaux motifs des demandes de mutation sollicitées par les locataires du parc social.

	626 426	100,00%
adaptation de la taille du logement	211 818	33,81%
problème de santé	92 555	14,78%
évolution de la taille du ménage	41 625	6,64%
raisons professionnelles	32 892	5,25%
problème lié au logement ou à son environnement	103 489	16,52%
procédure d'expulsion	5 787	0,92%
logement devenu trop cher	55 924	8,93%
démolition	7 374	1,18%
rapprochement familial	24 460	3,90%
violences familiales	4 906	0,78%
autres	45 596	7,28%

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente mesure vise à mieux prendre en compte les souhaits de parcours résidentiels des locataires du parc social et d'optimiser l'occupation du parc social en recherchant la meilleure adéquation possible entre les logements et leurs occupants. Pour cela, un point périodique sur la situation des locataires est nécessaire. La mesure s'appliquera en zones tendues, là où les demandes sont les plus nombreuses et la nécessité d'optimiser l'occupation du parc la plus aiguë.

Les présentes mesures, à savoir les obligations du bailleur à l'égard de ses locataires ainsi que les missions actuelles des commissions d'attribution des logements, viennent modifier des dispositifs prévus actuellement par la loi.

3. DISPOSITIF RETENU

Tous les six ans, le bailleur est tenu de faire un point sur la situation des locataires, sur la base des informations recueillies par les enquêtes. Sans remettre en cause les dispositions existantes qui peuvent entraîner actuellement une perte du droit au maintien dans les lieux, le bailleur sera tenu de travailler avec le locataire pour proposer un logement adapté à ses souhaits et ses capacités dans les cas suivants :

- sous-occupation ;
- sur-occupation ;
- besoin d'un logement adapté au handicap ;
- disparition de la situation de handicap qui avait conduit à l'attribution d'un logement adapté ;
- dépassement des plafonds de ressources applicables au logement occupé, sans que ce dépassement n'entraîne la perte du droit au maintien dans les lieux.

Lorsque le bailleur constate une de ces situations, il transmet le dossier à la commission d'attribution dont les compétences sont élargies au-delà de la seule attribution initiale d'un logement. Celle-ci devient la commission d'attribution et d'examen de l'occupation des logements. Elle émet des préconisations en matière d'offres de relogement à proposer au locataire. Ces avis sont communiqués au locataire, sans que ses droits d'occupation du logement soient remis en cause.

Cet examen périodique permettra de mieux prendre en compte les demandes de mutation toujours en attente d'attribution (1 demande de mutation sur 5 est actuellement satisfaite alors que la moitié des demandeurs de mutation relève d'une situation visée par la nouvelle disposition).

La disposition apportera une meilleure fluidité des parcours de logement.

Pour faciliter le travail de ces commissions, la possibilité de procéder à des examens dématérialisés, qui n'existait actuellement qu'à titre expérimental sur certains territoires, est ouverte à tous.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation sera modifié. Est par ailleurs inséré un article L. 442-5-1 dans le code de la construction et de l'habitation.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Les enquêtes « ressources et occupation du parc social » permettent aux bailleurs d'examiner la situation des locataires. Le point complet qui devra être fait tous les six ans ne devrait donc pas entraîner une sur-charge de travail pour ceux-ci.

Le nombre de dossiers à faire examiner en commission d'attribution et d'examen de l'occupation des logements augmentera. Il est difficile de chiffrer exactement le nombre de dossiers supplémentaires qui seront à examiner, mais si l'on se base sur l'état de la demande de mutation des locataires du parc social et les motifs invoqués, on peut estimer que le nombre de dossiers supplémentaires à examiner par les commissions se situerait entre 50 000 et 80 000, soit une augmentation comprise entre 10 % et 17 %..

Pour autant, l'impact sur la charge de travail de chaque commission d'attribution et d'examen de l'occupation des logements devrait être limité :

- l'analyse à réaliser par la commission entre une attribution, pour laquelle elle examine trois dossiers, et une préconisation que le bailleur lui soumettra n'est pas la même.
- la prise en compte en amont des demandes de mutation par le bailleur permettrait de faire diminuer le surcroît de travail pour la commission.
- l'ouverture de la possibilité de procéder par commission dématérialisée devrait permettre des gains de productivité.

Cette possibilité avait été ouverte à titre expérimental par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Le projet de loi prévoit de généraliser cette possibilité. A ce jour, compte tenu des incertitudes liées au maintien de cette possibilité, un seul bailleur, l'OPAC de Saône-et-Loire, a officiellement expérimenté cette possibilité. Si le rapport d'évaluation est en cours de rédaction, il ressort du bilan fait par l'office que cette modalité d'organisation des commissions d'attribution a permis de diminuer les temps entre relocation, ce qui entraîne un gain financier pour l'organisme ainsi qu'une diminution des temps d'attente des demandeurs, de redéployer des moyens humains de l'organisation des commissions à la gestion locative dont le suivi des locataires et de leurs parcours résidentiels et d'apporter une plus grande souplesse aux membres des commissions. La pérennisation de la possibilité de procéder de façon dématérialisée devrait permettre à plusieurs bailleurs intéressés, mais hésitants compte tenu de la limitation dans le temps de l'expérimentation, de se lancer dans la démarche.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La présente mesure se traduira par une augmentation du nombre de dossiers à examiner par les commissions auxquelles participent les collectivités territoriales.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La présente mesure se traduira par une augmentation du nombre de dossiers à examiner par les commissions auxquelles participent les services déconcentrés.

4.5. IMPACTS SOCIAUX : PRISE EN COMPTE DU HANDICAP

L'examen de la situation du locataire tous les six ans favorisera les échanges entre le bailleur social et le locataire dont les besoins pourront avoir évolué. Ainsi, le bailleur pourra apporter une solution plus adaptée aux nouveaux besoins du locataire.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

A l'heure actuelle, trop de propositions de logement social font l'objet d'un refus par les demandeurs en raison des faibles perspectives de mobilité ultérieure. Une meilleure prise en compte des aspirations, des besoins et des capacités des locataires permettra d'ouvrir les possibilités d'évoluer au sein du parc et donc encouragera les acceptations d'attribution initiale.

L'optimisation de l'occupation du parc social permettra aussi de mieux répondre à la demande aujourd'hui non satisfaite.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le Conseil national de l'évaluation des normes a été consulté le 8 mars 2018 et la mesure a également été transmise au Conseil national de l'habitat.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

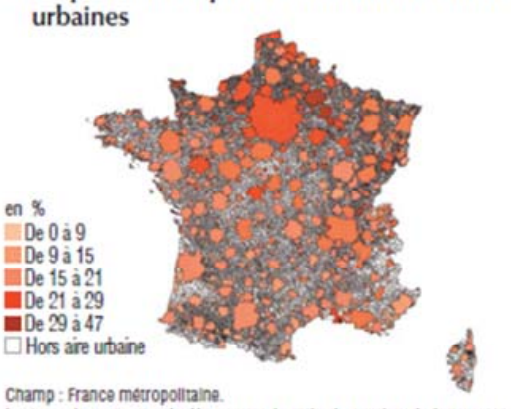
Les dispositions entreront en vigueur dès la promulgation de la présente loi et seront applicables immédiatement sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion

ARTICLE 36 - COTER LA DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL

1. ETATS DES LIEUX

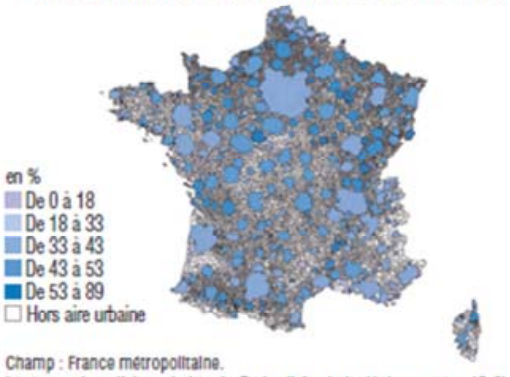
A la fin de l'année 2015, il y avait 4 839 600 logements sociaux en France, dont 481 596 avaient fait l'objet d'une attribution dans l'année. Par ailleurs, fin 2015, il y avait 1 886 996 demandeurs de logement social. La demande annuelle de logement social est donc beaucoup plus forte que l'offre disponible.

3. Proportion du parc social dans les aires urbaines



Champ : France métropolitaine.
Lecture : la part est calculée comme le ratio du nombre de logements sociaux sur le nombre de résidences principales.
Source : SOeS-DGFIP, Filocom 2013.

4. Inégalité de répartition du logement social entre communes au sein des aires urbaines



Champ : France métropolitaine.
Lecture : dans l'aire urbaine de Paris, il faudrait déplacer entre 18 % et 33 % des logements sociaux pour uniformiser la répartition entre communes.
Source : SOeS-DGFIP, Filocom 2013.

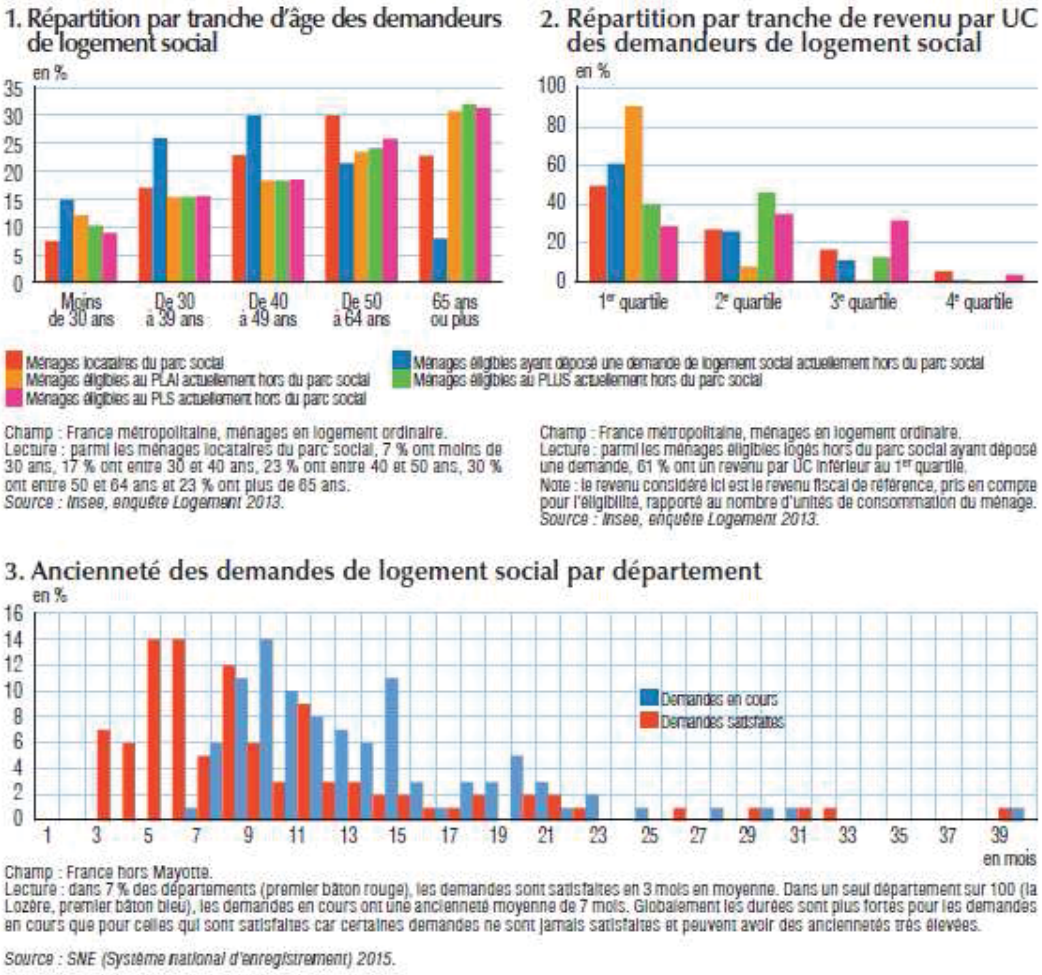
La législation actuelle en matière de logement social prévoit des conditions pour y accéder (respect de plafonds de ressources et régularité du séjour en France). Toute personne respectant ces conditions peut accéder au logement social.

5. Proportion de ménages éligibles à un logement social

en %

	PLAI	PLUS	PLS
Locataires du parc social	56,7	87,5	94,3
Non locataires du parc social	23,1	55,4	72,4

Champ : France métropolitaine.
Lecture : 56,7 % des ménages actuellement locataires du parc social sont éligibles à un logement social PLAI.
Source : SOeS-DGFIP, Filocom 2013.



L'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que sont prioritaires pour l'accès au logement social les personnes bénéficiant d'une reconnaissance de priorité dans le cadre de la procédure du droit au logement opposable et les demandeurs se trouvant dans une des situations suivantes :

- personne en situation de handicap ;
- personne quittant un appartement de coordination thérapeutique ;
- personne mal logée ou défavorisée et personne rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à ses conditions d'existence ou confrontée à un cumul de difficultés financières et d'insertion sociale ;
- personne hébergée ou logée temporairement en structure ;
- personne reprenant une activité après une période de chômage de longue durée ;
- personne exposée à une situation d'habitat indigne ;
- personne victime de violence au sein du couple ou menacée de mariage forcé ;
- personne engagée dans un parcours de sortie de la prostitution ;
- personne victime de traite des humains ou de proxénétisme ;

- personne ayant à sa charge un enfant mineur et vivant dans un logement sur-occupé ou non décent ;
- personne dépourvue de logement, y compris si elle est hébergée chez des tiers ;
- personne menacée d'expulsion sans relogement.

La gestion du logement social est organisée autour du système des réservations. La réservation de logements permet d'obtenir la mise à la disposition du réservataire de logements livrés ou remis à la location, afin que ce réservataire présente des candidats à la commission pour l'attribution de ces logements. Les réservataires et les bailleurs sont désormais soumis à une obligation de consacrer tout ou partie de leurs contingents au logement des demandeurs prioritaires.

Toutefois, la législation ne précise pas de modalités de désignation qui s'imposeraient aux réservataires. Ainsi, le processus d'accès au logement social est jugé par le public opaque.

Il est possible de mettre en place un système de cotation de la demande. La cotation de la demande consiste à attribuer une « note » aux demandeurs de logement social, selon des critères et des pondérations préétablis, portant sur la situation du ménage rapportée à un logement donné ou à une catégorie de logements. A ce jour, seuls deux territoires ont mis cette possibilité en pratique : Rennes Métropole depuis plusieurs années sur son périmètre et la ville de Paris depuis 2014 sur son contingent. Le bilan est positif aussi bien en termes d'objectivation des choix que de transparence pour le public des critères et priorités d'attribution des logements. Les EPCI du pays voironnais, de Strasbourg, Grenoble et Lyon préparent également sa mise en œuvre. La commune de Vitry sur Seine a pris l'initiative de l'instituer à l'automne 2017 pour les désignations sur le contingent communal.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Afin d'assurer plus de transparence dans l'attribution des logements, il convient d'objectiver les critères de choix retenus par les différents acteurs du logement social. Cette objectivation, qui nécessite de modifier des dispositions législatives, permettrait à la fois de rendre le processus plus compréhensible pour le demandeur et d'harmoniser les pratiques.

3. DISPOSITIF RETENU

Sur les territoires concernés par la réforme des attributions initiée par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, qui consacrent notamment la mise en place d'une gouvernance intercommunale, un système de cotation devra être mis en place.

La grille de cotation devra être établie à l'échelle intercommunale et permettre de respecter les obligations qui pèsent sur l'ensemble des acteurs en matière de droit au logement.

Ce système de cotation sera un outil d'aide à la décision pour les services en charge de désigner les candidats dont les dossiers seront présentés à la commission d'attribution et pour la commission elle-même.

La cotation devant s'appuyer sur des outils, ces outils pourraient être à développer par les territoires si ceux-ci font le choix de ne pas s'appuyer sur l'outil national qui leur sera proposé.

Les territoires auraient donc la possibilité d'utiliser :

- leur propre outil de cotation et importer dans le SNE pour chaque numéro unique, une note ;
- un module de cotation existant dans le SNE. Cela implique de développer ce module de cotation qui permettra dans le SNE de noter les demandes, à partir de critères pouvant changer pour chaque EPCI dans une certaine mesure.

Seront concernés les établissements publics territoriaux tenus de se doter d'un programme local de l'habitat ou ayant la compétence habitat et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville, les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, la commune de Paris et la métropole de Lyon.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La présente disposition entrainera une modification des articles L. 441-2-8 et L 441-2-9 du code de la construction et de l'habitation.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Pour la mise en œuvre de la cotation au niveau de chaque territoire, l'État devra faire évoluer le Système national d'enregistrement (SNE). Le développement (études préalables, développement et recette) d'un module de cotation peut être estimé entre 1,2M€ et 1,7M€.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les établissements publics de coopération intercommunale, les établissements publics territoriaux de la Métropole du Grand Paris et la commune de Paris devront, dans le cadre plus général de mise en place de la réforme des attributions, animer les réflexions sur les modalités et la grille de la cotation appliquée sur le territoire.

La cotation devant s'appuyer sur des outils, ces outils pourraient être à développer par les territoires si ceux-ci font le choix de ne pas s'appuyer sur l'outil national qui leur sera proposé.

4.4. IMPACTS SOCIAUX : PRISE EN COMPTE DU HANDICAP

La cotation devra rendre effective la priorité dont dispose les personnes handicapées pour l'accès au logement social.

4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La présente mesure devrait se traduire par une augmentation de la transparence en matière d'accès au logement social. Les territoires pratiquant la cotation devant rendre publics les critères retenus.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans l'espace

Seront concernés les établissements publics territoriaux tenus de se doter d'un programme local de l'habitat ou ayant la compétence habitat et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville, les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, la commune de Paris et la métropole de Lyon.

5.2.2 Textes d'application

Un décret viendra fixer les modalités de la mise en place de la cotation.

ARTICLE 37 - SIMPLIFIER LES PROCÉDURES D'ATTRIBUTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

1. ÉTAT DES LIEUX

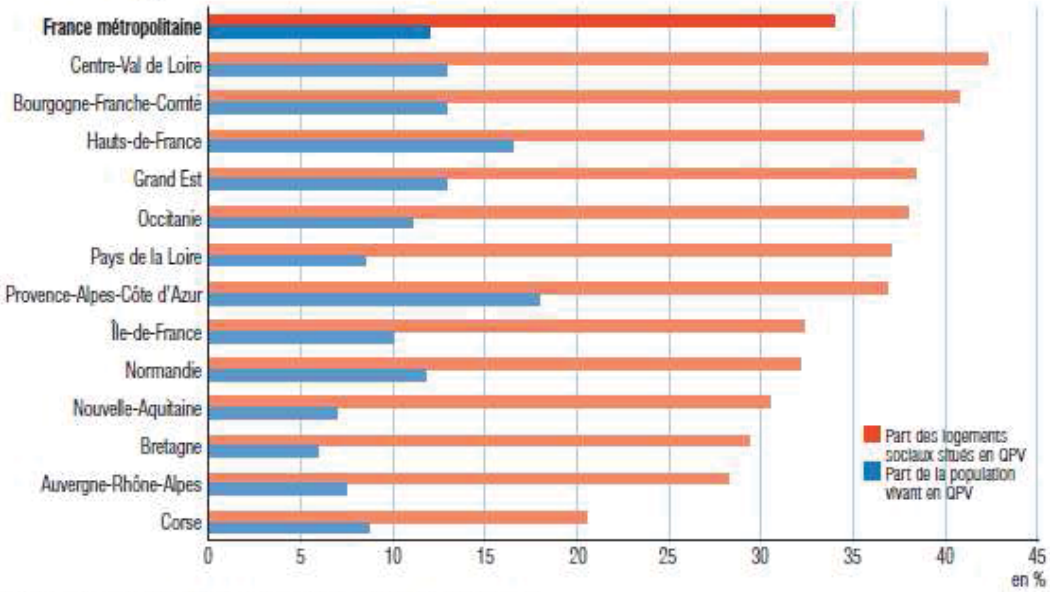
L'attribution des logements sociaux relève de la compétence exclusive des commissions d'attributions (CAL), prévues à l'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation. La CAL examine pour chaque logement à attribuer les dossiers des demandeurs désignés par le réservataire du logement en question ou par le bailleur. Sauf exception, trois dossiers sont présentés pour chaque logement.

La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a prévu la mise en place d'une commission dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville intervenant en amont. En effet, cette commission, composée des bailleurs sociaux, des réservataires, du maire, du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du président du conseil de territoire de l'établissement public territorial de la métropole du Grand Paris, ou de leurs représentants, est chargée de désigner, d'un commun accord, les candidats pour l'attribution des logements disponibles.

Il en résulte donc l'obligation que chaque attribution de logement situé dans un quartier prioritaire de la politique de la ville fasse l'objet d'un premier examen par une commission réunissant tous les acteurs du territoire, puis d'un examen en commission d'attribution.

En 2015, 481 596 logements sociaux ont été attribués sur l'ensemble du territoire national. 27 % d'entre eux se situaient en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) Il est à noter que le logement social représente en moyenne 60 % des résidences principales dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

1. Proportion du parc social et de la population des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les régions



Champ : France métropolitaine, unités urbaines de 10 000 habitants ou plus.
Lecture : dans les unités urbaines de 10 000 habitants ou plus de France métropolitaine, 34 % des logements sociaux sont situés en quartiers prioritaires, alors que ces quartiers n'abritent que 12 % de la population.
Sources : SOeS, RPLS 2014 ; Insee, recensement de la population de 2013.

Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques, « le parc social des QPV est ancien, un logement sur deux ayant été construit avant 1969, tandis qu'en dehors de ces quartiers, un sur deux l'a été après 1979. Il est constitué à près de 60 % de logements d'habitations à loyer modéré ordinaire (HLMO) ».

2. Caractéristiques du parc social dans et en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville

	Logements sociaux situés en quartier prioritaire	Logements sociaux situés dans les quartiers environnants des QPV
Année médiane de construction	1969	1979
Type de financement (en %)		
Part des HLMO[1]	57,7	32,2
Part des PLUS[1]	6,6	14,9
Part des PLA ordinaires[1]	12,1	26,4
Nombre de pièces (en %)		
Part des logements de deux pièces ou moins	22,1	26,8
Part des logements de 3 ou 4 pièces	68,2	64,8
Part des logements de 5 pièces ou plus	9,6	8,4
Surface habitable médiane (en m²)	66	66
Part de logements vacants depuis plus de trois mois (en %)	2,1	1,0
Taux d'emménagés dans l'année en 2013[2] (en %)	9,1	9,2
Ancienneté médiane dans le logement (en années)	7,3	6,5
Part des baux signés il y a plus de 20 ans (en %)	33,7	36,5
Loyer médian par m² de surface habitable (en euros)	5,1	5,8

1. HLMO : habitation à loyer modéré ordinaire ; PLUS : prêt locatif à usage social ; PLA : prêt locatif aidé.
2. Les emménagements considérés sont ceux dont les baux ont pris effet au cours de l'année 2013 et sont encore en cours au 1er janvier 2014. Les emménagements multiples au cours de la période ne sont pas pris en compte.
Champ : France métropolitaine, unités urbaines de 10 000 habitants ou plus.
Source : SOeS, RPLS 2014.

De plus, il est constaté qu'il est plus facile pour un ménage à faible revenu de se loger dans le parc privé des quartiers environnants des QPV[77].

La mise en place obligatoire de cette commission entraîne une lourdeur administrative puisqu'il faut réunir deux commissions, de composition distincte mais néanmoins en grande partie commune (maire, président de l'EPCI, réservataires, bailleurs), qui examinent les mêmes dossiers individuels pour les demandes de logement social dans les 1500 quartiers prioritaires de la politique de la ville, représentant 130 000 attributions par an. Cette lourdeur est d'autant plus grande pour les nombreux EPCI qui comptent sur leur territoire plusieurs dizaines de ces quartiers.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Si la situation de ces quartiers, au regard de l'objectif de mixité sociale, peut justifier qu'on porte une attention particulière aux attributions de logements qui s'y situent, il conviendrait de laisser à l'échelon local le soin de définir les modalités de travail pour une meilleure coopération des acteurs du logement social.

En conséquence, il faut recourir à la loi pour modifier les dispositions de l'article L. 441-1-5 du code de la construction et de l'habitation relatives à la commission prévue pour chaque quartier prioritaire de la politique de la ville.

[77] Définition INSEE : Au sein des unités urbaines comprenant un QPV, ensemble des quartiers qui ne sont pas dans ces QPV. Les quartiers environnants des QPV constituent un environnement comparable en termes d'urbanisation et donc un point de référence plus pertinent que l'ensemble du territoire.

3. DISPOSITIF RETENU

La commission prévue pour chaque quartier prioritaire de la politique de la ville est supprimée

La commission de coordination, mise en place par la convention intercommunale d'attribution, voit ses missions modifiées : elle assure le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la convention.

Elle peut avoir pour mission, si les signataires de la convention le décident, d'examiner des dossiers de demandeurs de logement social, par exemple s'agissant de désignations sur des logements situés en quartiers prioritaires de la politique de la ville, et émettre un avis quant à l'opportunité de présenter en commission d'attribution les dossiers présentés par les réservataires.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La présente mesure se traduira par une modification des articles L. 441-1-5 et L. 441-1-6 du code de la construction et de l'habitation.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La mesure entraînera un allègement de la procédure d'attribution en quartier prioritaire de la politique de la ville. L'impact de l'ajout de la mission de suivi et d'évaluation pour la commission de coordination dépendra du périmètre exact retenu par les territoires pour le fonctionnement de cette commission. A minima, la commission devrait se réunir une fois par an.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La mesure devrait produire un allègement de la procédure (présence des réservataires, du maire et du président de l'EPCI ou de leurs représentants à une seule commission au lieu de deux). L'impact de l'ajout de la mission de suivi et d'évaluation pour la commission de coordination dépendra du périmètre exact retenu par les territoires pour le fonctionnement de cette commission. A minima, la commission devrait se réunir une fois par an.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La mesure entraînera un allègement de la procédure (présence à une seule commission au lieu de deux). L'impact de l'ajout de la mission de suivi et d'évaluation pour la commission de coordination dépendra du périmètre exact retenu par les territoires pour le fonctionnement de cette commission. A minima, la commission devrait se réunir une fois par an.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

La présente disposition sera applicable immédiatement sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion

ARTICLE 38 - GÉRER EN FLUX LES CONTINGENTS DU LOGEMENT SOCIAL

1. ÉTAT DES LIEUX

La gestion du logement social est organisée autour du système des réservations.

D'une manière générale, la réservation de logements permet d'obtenir la mise à la disposition du réservataire de logements livrés ou remis à la location, afin que ce réservataire présente des candidats à l'attribution de ces logements.

L'article R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation donne la liste des réservataires possibles, prévoit que les réservations donnent lieu à la passation d'une convention qui définit les modalités pratiques de leur mise en œuvre et dispose que ces réservations peuvent porter :

- sur des logements identifiés dans des programmes (gestion en stock) : cette gestion repose sur l'identification physique des logements qui, lorsqu'ils sont libérés ou livrés, sont remis à la disposition du réservataire afin qu'il puisse présenter des candidats au bailleur sur ces logements.
- sur un flux annuel de logements portant sur un ou plusieurs programmes ou sur l'ensemble du patrimoine de logements locatifs du bailleur (gestion en flux) : cette gestion repose sur la fixation d'un nombre ou pourcentage annuel de logements qui doit être mis à disposition du réservataire, le bailleur choisissant les logements qu'il propose sur des programmes ou tout le patrimoine
- ou sur une combinaison entre ces deux formules.

Cette réglementation n'impose pas de limitation de durée pour les réservations sauf lorsqu'une commune ou un établissement public de coopération intercommunale les a obtenues en contrepartie d'une garantie d'emprunt : dans ce cas, la durée des droits correspond au délai de remboursement intégral de l'emprunt souscrit par le bailleur augmenté de 5 ans.

La gestion en stock présente les inconvénients suivants :

- l'offre disponible pour le réservataire est tributaire de l'historique des programmes réservés en termes de localisation, de typologie de logements et de niveau de loyers, et peut éventuellement ne plus correspondre à un moment donné à ses priorités institutionnelles
- la division du patrimoine en contingents de réservation ne permet pas de répondre de façon optimale à l'allocation de l'offre de logements disponibles à l'ensemble de la demande de logement social. A chaque libération de logement, selon le contingent réservataire concerné, tout ou seulement une partie des demandeurs de logement social est éligible. Le logement libéré, compte tenu de sa localisation, sa typologie, son loyer, peut ne pas correspondre à la demande de logement exprimée sur son contingent de rattachement, mais répondre à une demande non satisfaite relevant d'un autre contingent.

En outre, l'éligibilité à un contingent n'étant pas nécessairement connue des demandeurs, elle rend difficile un positionnement sur un logement dans le cadre d'un dispositif de location voulue. En effet, celui-ci implique que les logements soient portés à la connaissance des

demandeurs qui font part de leur souhait de se porter candidat sur des logements précis. Le dispositif des réservations est difficilement compréhensible pour le demandeur qui n'a pas conscience que le patrimoine d'un bailleur est divisé en plusieurs sous-ensembles.

La gestion en flux permet au bailleur de mettre à disposition du réservataire des logements en s'affranchissant des périmètres de programme, de mutualiser les opportunités avec celles de son patrimoine non réservé ou les logements d'autres contingents pour lesquels le réservataire n'a pas fait de désignation ou a opté pour une gestion en flux. Sur de nombreux territoires, tout ou partie des contingents sont déjà gérés selon cette modalité. C'est notamment déjà le mode de gestion du contingent préfectoral dans 39 départements

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Il convient d'apporter plus de souplesse à la gestion du parc social pour que les caractéristiques des logements réservés évoluent au même rythme que les profils des demandeurs éligibles aux différents contingents , donner plus de souplesse au bailleur pour définir le meilleur équilibre dans l'occupation de son parc, facteur de plus grande mixité sociale, et pour permettre de rendre le demandeur davantage acteur du choix de son logement.

Pour ce faire, le Gouvernement souhaite instaurer une obligation de gestion en flux des contingents du logement social ; ce qui suppose de modifier la partie législative du code de la construction et de l'habitation.

La mesure a pour objet de généraliser la gestion en flux sur la totalité du parc de logements sociaux, à tous les contingents, de façon à optimiser l'adéquation entre l'offre de logements disponibles et l'ensemble de la demande de logement social

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

En matière de gestion des réservations, plusieurs évolutions sont envisageables :

- la suppression du système des réservations : s'il est un facteur de rigidité de la gestion du parc social, il est indispensable aujourd'hui à son financement ;
- la mutualisation des contingents : cette option nécessite ensuite un travail commun des réservataires pour travailler sur les désignations des candidats. Cette possibilité est aujourd'hui déjà offerte, mais elle n'est pas pratiquée, la mutualisation entraînant une diminution de la prise en compte des spécificités des publics éligibles à chacun des contingents.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Les réservations ne peuvent porter que sur un flux de logement. Chaque réservataire aura droit de désigner des candidats sur une partie du patrimoine du bailleur qui n'est pas identifiée physiquement. C'est au bailleur, à la libération d'un logement, de choisir le réservataire auquel il signale le logement, dans le respect de ses obligations quantitatives qui découlent des conventions de réservation.

Une exception est prévue pour les logements réservés par des services publics en charge de la défense nationale ou de la sécurité intérieure, pour lesquels la question de la proximité entre le logement et le lieu de travail est primordiale compte tenu des contraintes professionnelles des personnes concernées.

Pour que la mesure soit opérante, il est nécessaire que les conventions en vigueur qui ne portent pas exclusivement sur une gestion en flux de logements soient mises en conformité avec la loi. En effet, sinon, il faudrait attendre plusieurs années ou parfois dizaines d'années le terme de ces conventions pour que la mesure porte sur la totalité du parc social. Or, les bénéfices attendus de cette mesure seront d'autant plus grands qu'elle s'appliquera sur l'ensemble du patrimoine de logements sociaux. Cette mise en conformité devra intervenir dans un délai de deux ans à compter de la publication de la loi.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation est modifié.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La gestion en flux obligera les bailleurs sociaux à un suivi plus fin des attributions pour que les droits de chaque réservataire soient respectés.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La mesure favorisera une évolution qualitative de la gestion de leurs réservations de logement social, sans remettre en cause de ces droits de réservation.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La mesure favorisera une évolution qualitative de la gestion des réservations de l'Etat sans remettre en cause de ces droits de réservation. De nombreux territoires pratiquent déjà la gestion en flux pour le contingent préfectoral.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

La plus grande souplesse dans la gestion du parc social résultat de la gestion de tous les contingents en flux devrait permettre une meilleure prise en compte des besoins des personnes handicapées dans les attributions de logement social.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La mesure devrait augmenter les chances, pour les demandeurs de logements sociaux, de se voir attribuer un logement adapté à leurs besoins.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté le 8 mars 2018.

La mesure a été transmise également pour avis au conseil national de l'habitat.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Pour les logements mis en service à compter de la publication de la loi, l'application sera immédiate. Pour le stock de logements sociaux existant, l'application se fera à compter de la publication de la réglementation d'application.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

5.2.3 Textes d'application

La partie réglementaire du code de la construction et de l'habitation sera actualisée par un décret d'application qui fixera une échéance pour la mise en conformité des conventions existantes avec la nouvelle réglementation.

CHAPITRE II - FAVORISER LA MIXITÉ SOCIALE

ARTICLE 39 - FAVORISER LA MIXITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE

1. ÉTAT DES LIEUX

Pour l'année 2015, 6,5 millions de ménages sont allocataires des aides personnelles au logement sur 27,5 millions de ménages en France. Les ménages allocataires se répartissent globalement ainsi :

- 2,8 millions de ménages sont allocataires de l'aide personnalisée au logement (parc conventionné)
- 2,3 millions de ménages sont allocataires de l'allocation de logement familiale
- 1,2 millions de ménages sont allocataires de l'allocation de logement sociale.

En secteur locatif, l'aide moyenne s'élève à 245 euros par ménage.

Actuellement, selon le type d'aide personnelle au logement perçue (aide personnalisée au logement, allocation de logement sociale ou allocation de logement familiale) les règles applicables diffèrent.

Pour l'aide personnalisée au logement, en application de l'article L. 442-8-1 du code de la construction et de l'habitation, les locataires de logements appartenant à des bailleurs sociaux ont la possibilité après information de leurs bailleurs de sous-louer une partie de leur logement, à des personnes de plus de 60 ans, à des personnes handicapées adultes, et à des personnes de moins de 30 ans. En application de l'article L. 442-8-2 du même code, ces sous-locataires peuvent bénéficier d'une aide personnelle au logement.

Par extension, l'aide personnalisée au logement est accordée aujourd'hui à tout sous-locataire de logements conventionnés répondant à ces critères, mais en toute rigueur, il est nécessaire d'apporter cette précision au niveau législatif.

Pour l'allocation de logement familiale, aucune disposition ne s'oppose à l'ouverture des droits à l'allocation de logement au profit à la fois du locataire et du sous-locataire.

En revanche, pour l'allocation de logement sociale, en application de l'article L. 831-4 du code de la sécurité sociale, il n'est pas précisé que les personnes de moins de trente ans sous louant une partie de logement peuvent percevoir l' allocation de logement sociale et en application de l'article R. 831-13-2 du même code, les locataires sous-louant leur logement perdent l'allocation de logement sociale.

Par ailleurs, le développement croissant des pratiques de sous-location et d'intermédiation locative nécessitent de prévoir de façon explicite des dispositions réglementaires précisant les modalités de calcul de l'aide tant pour le locataire que pour le sous-locataire, afin de clarifier le cadre applicable. L'objectif de cette clarification est également d'éviter d'éventuels effets d'aubaines et d'assurer la maîtrise des coûts.

D'après une étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques[78], 0,4 % des ménages sont sous-locataires.

[78] Comptes du logement 2014, étude INSEE sur les conditions de logement en France, édition 2017.

Les personnes de moins de trente ans représentent un public spécifique pour lequel l'accès au logement peut s'avérer difficile en raison de plusieurs facteurs : faibles ressources, situation professionnelle non-stabilisée...etc. Ainsi, alors que la part de personnes dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté[79] est de 8 % pour l'ensemble de la population française, ce taux de pauvreté pour les personnes âgées de 18 à 29 ans, est respectivement de 12,8 % pour les jeunes hommes et de 10,9 % pour les jeunes femmes[80] en soulignant cependant que ces pourcentages n'intègrent pas la situation des étudiants.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif du Gouvernement est de clarifier le droit à l'allocation de logement sociale pour les personnes sous-locataires de moins de trente ans ainsi que d'ouvrir le droit à l'allocation de logement sociale pour les locataires sous-louant une partie de leur logement à des personnes de moins de trente ans.

L'article poursuit également l'objectif de toiletter le code de la construction et de l'habitation en actualisant une référence législative obsolète (actualisation de la référence à l'ancien article L. 443-1 du code de l'action sociale et des familles) et en clarifiant les droits en matière d'aide personnalisée au logement en reprenant dans le livre du code de la construction et de l'habitation relatif à l'aide personnalisée au logement les dispositions sur la sous-location figurant dans le livre relatif aux habitations à loyer modéré.

Ainsi, cet article vise :

- une meilleure équité de traitement entre les allocataires quel que soit le type d'aide qu'ils perçoivent et une homogénéisation des règles entre les trois aides au logement ;
- à favoriser le développement d'une offre de logement pour les jeunes âgés de moins de trente ans en leur permettant de bénéficier de l'allocation de logement sociale ; dans le même temps les locataires sous-louant une partie de leur logement pourront également bénéficier de l'allocation de logement sociale. Ainsi cette mesure :
    - favorise le logement intergénérationnel ;
    - répond à la problématique de pénurie de logements rencontrée par les jeunes ;
    - concourt au renforcement des liens intergénérationnels et du maintien à domicile des personnes âgées.
- Par ailleurs, un décret ultérieur précisera les modalités de calcul de l'aide, actuellement partiellement non explicitées par les textes.

3. DISPOSITIF RETENU

Il est proposé de compléter les dispositions relatives à l'allocation de logement sociale en précisant que :

- les locataires sous-louant une partie de leur logement à des personnes de moins de trente ans peuvent bénéficier de l'allocation de logement sociale (ALS),

[79] Le seuil de pauvreté est calculé par rapport à la médiane de la distribution nationale des niveaux de vie. Dans cet exemple, c'est le seuil à 50 % du niveau de vie médian qui est utilisé. Le taux de pauvreté correspond à la proportion de personnes dont le niveau de vie est inférieur à ce seuil.
[80] Source : *Insee Références, édition 2016 – Revenus- salaires.*

- les personnes de moins de trente ans sous louant une partie de logement, peuvent bénéficier de l'allocation de logement sociale.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les articles L. 831-2 et L. 831-4 du code de la sécurité sociale et l'article L. 351-15 du code construction et de l'habitation sont modifiés.

La présente mesure s'accompagnera d'un toilettage des dispositions réglementaires relatives aux aides personnelles au logement, afin de les mettre en cohérence avec les évolutions portées par la présente disposition législative : les articles R. 831-1 et R. 831-13-2 du code de la sécurité sociale feront ainsi l'objet d'une abrogation totale ou partielle du fait de précisions contradictoires ou redondantes.

Un décret sera pris pour préciser les règles applicables au calcul de l'aide des allocataires sous-louant leur logement et des sous-locataires y compris dans le cas d'intermédiation locative.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Actuellement :

- la sous-location est possible pour les trois aides au logement quand il s'agit de personnes âgées ou handicapées
- la sous-location pour des personnes de moins de trente ans est possible pour l'allocation de logement familiale et l'aide personnalisée au logement (au moins pour le parc des bailleurs sociaux)
- la colocation est possible pour les trois aides au logement, sans conditions d'âge.

Concernant la sous-location pour des personnes de moins de trente ans percevant une allocation de logement sociale, le code de la sécurité sociale précise que le locataire perd l'allocation de logement sociale s'il sous-loue. Pour le sous-locataire, la rédaction actuelle nécessite une clarification, car dans le silence actuel des textes, l'une des interprétations possibles serait de considérer que les sous-locataires n'ont pas droit à l'allocation de logement sociale.

Cependant, les consignes données aujourd'hui par les organismes payeurs à leurs réseaux autorisent le sous-locataire de moins de 30 ans à percevoir l'allocation de logement sociale et l'aide personnalisée au logement quelle que soit la nature du logement conventionné.

D'ailleurs :

- Le formulaire de demande de logement permet de préciser si le locataire sous-loue son logement mais il n'indique pas si le sous-locataire est une personne de moins de trente ans ou une personne âgée ou handicapée.
- Un demandeur ne peut pas préciser s'il est sous-locataire de son logement, cette précision est fournie par l'attestation de loyer.

Cette mesure vient donc donner une meilleure assise juridique à un dispositif déjà existant.

Sur la base des données de la caisse nationale des allocations familiales et de l'Institut national de la statistique et des études économiques[81], en croisant la part de moins de 30 ans dans la population et la part de sous-location, on aboutit à une estimation du coût de l'allocation de logement sociale supplémentaire à 0,4 M€.

Les hypothèses du calcul sont les suivantes :

- 20% des ménages locataires ont moins de 30 ans
- 0,4% sont sous-locataires ; on suppose la même proportion de ménages de moins de 30 ans parmi les sous-locataires,
- 20% de ménages sous-locataires non bénéficiaires déjà de l'allocation de logement sociale
- ratio calculé à partir du montant moyen d'allocation de logement sociale de 200 euros
- la part de locataires à l'allocation de logement sociale est d'environ 18% du nombre de locataires France entière (11,4M) : 50% des locataires sont allocataires d'aides au logement et 37% parmi eux perçoivent l'allocation de logement sociale. En effet, tous les ménages louant leur logement ne sont pas nécessairement éligibles à l'allocation de logement sociale : compte-tenu de leur ressource et de leur situation familiale, ils peuvent être hors champ des aides personnelles au logement ou être déjà bénéficiaires de l'allocation de logement familiale. Seuls ceux éligibles à l'allocation de logement sociale sont pris en compte ;
- coefficient correctif : 20% : ménage sous-locataire non bénéficiaire déjà de l'ALS : on suppose ici que les organismes versent déjà des aides à cette catégorie de ménages conformément aux instructions et qu'une partie de cette catégorie de ménages n'avait pas effectué de demande car n'ayant pas connaissance de cette possibilité.

Ces hypothèses permettent d'aboutir à :

- Coût pour les ménages sous-locataires de moins de 30 ans non bénéficiaires actuellement : 200€ × 20% (non bénéficiaires actuels) × (0,4%×11400×20%) (part des sous-locataires de moins de 30 ans)×18% (ALS) ≈ 0,065 M€
- Coût pour les ménages locataires sous-louant à des moins de 30 ans : 200€ × (0,4%×11400×20%) (part des sous-locataires de moins de 30 ans)×18% ≈ 0,33M€

Total ≈ 0,4 M€

Par ailleurs, les précisions qui seront apportées au niveau réglementaire permettront de poser un cadre clarifié et cohérent des modalités de calcul des aides tout en assurant une maîtrise des coûts liés au développement de la sous-location, en veillant notamment à ce que le loyer servant de base pour le calcul de l'aide au logement corresponde à la réelle dépense de logement du locataire ou sous-locataire présents dans le logement.

4.3. IMPACTS SUR LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES ET LES MUTUALITÉS SOCIALES AGRICOLES

Le formulaire actuel de demande de logement ne nécessite pas de modification spécifique à l'ouverture de l'ALS à la sous-location pour les moins de 30 ans puisque c'est un formulaire commun aux 3 aides au logement et que le dispositif est déjà existant pour les autres aides.

[81]Comptes du logement 2014, étude INSEE sur les conditions de logement en France, édition 2017.

En outre, aujourd'hui, la demande d'aide au logement est essentiellement réalisée via une télé procédure développée par les organismes payeurs afin de réduire au maximum les temps d'instruction. A l'échelle des 6,5 millions d'allocataires, 0,4 % d'oscillation annuelle correspond à une variation minime inférieure aux variations annuelles du volume des allocataires. Il convient par ailleurs de préciser que cette problématique de l'intergénérationnel est déjà identifiée par les CAF qui sont sensibilisées à l'accès des jeunes au logement et sont facilitateurs en pratiquant notamment du rapprochement de dispositifs existants sur le sujet.

4.4. IMPACTS SOCIAUX

Cette mesure vient encourager le développement de la cohabitation intergénérationnelle, en permettant aux allocataires de percevoir l'allocation de logement sociale, que ce soit en tant que sous-locataire de moins de trente ans ou en tant que locataire sous-louant une partie de son logement.

La pratique de la cohabitation intergénérationnelle via la sous-location d'une partie de logement ne sera donc plus pénalisante pour les allocataires.

La pratique de la cohabitation intergénérationnelle permet d'apporter des réponses à la recherche de logements pour les personnes de moins de trente ans.

4.5. IMPACTS SUR LA JEUNESSE

Cette mesure aura un impact favorable pour les jeunes, car elle permet d'encourager le développement de la cohabitation intergénérationnelle qui constitue une solution pertinente pour les personnes de moins de trente ans en recherche de logement.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et la Caisse centrale de la mutualité agricole (CCMSA) ont été consultées conformément aux dispositions de l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale et de l'article L. 723-12 du code rural et de la pêche maritime.

Le Conseil national de l'évaluation des normes également été consulté le 8 mars 2018.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure entre en vigueur dès la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion, à Saint-Martin, Saint Barthélémy et Saint Pierre et Miquelon.

5.2.3 Textes d’application

Un décret précisera les modalités de calcul de l'aide.

ARTICLE 40 - COORDONNER LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE DE SURENDETTEMENT AVEC LA PROCÉDURE JUDICIAIRE D'EXPULSION

1. ÉTAT DES LIEUX

Aujourd'hui, le traitement parallèle et non coordonné en droit de la dette locative par les commissions de surendettement et la juridiction civile conduit fréquemment à l'expulsion du locataire alors même que chacune des mesures de droit commun proposées par ces deux instances visent séparément à permettre le rétablissement de sa situation.

Cette absence de coordination entre les deux procédures se matérialise à travers plusieurs dysfonctionnements à la fois avant et après la décision de justice statuant sur la résiliation du bail.

Ainsi, aucune articulation n'est aujourd'hui prévue entre les mesures de surendettement traitant la dette locative et la décision judiciaire postérieure qui statue sur cette même dette locative comme motif de la résiliation du bail. Le magistrat ne prend donc pas en compte les mesures antérieures de la commission de surendettement, quand bien même ces mesures traitent précisément la dette locative à l'origine de la procédure judiciaire dont il est saisi et sur laquelle il doit statuer. Le locataire débiteur se retrouve ainsi confronté à une double injonction contradictoire relative au remboursement de sa dette locative qui lui est particulièrement préjudiciable lorsque la décision judiciaire conditionne le maintien de son bail au paiement d'un échéancier judiciaire.

La loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 prévoit en effet que le juge d'instance puisse conditionner le maintien dans les lieux des locataires assignés pour expulsion dans le cadre d'un impayé de loyer au remboursement de leur dette, suivant des modalités de paiement fixées par décision judiciaire dans une limite de 36 mois.

Ces décisions d'expulsion, dites « conditionnelles », ne sont accordées que dans la mesure où le locataire a repris le paiement régulier de son loyer. En cas de non-paiement du loyer ou d'une échéance, la procédure d'expulsion reprend son cours ; dans le cas contraire, le bail est maintenu une fois la dette apurée et ce, quel que soit le moyen utilisé pour y parvenir.

Or dans l'hypothèse où l'échéancier judiciaire diffère des mesures de la commission de surendettement, le respect de ces dernières provoque un défaut dans le paiement du premier et donc la résiliation automatique du bail et la reprise de la procédure d'expulsion ; à l'inverse, le respect de l'échéancier judiciaire entraîne la caducité du dossier de surendettement.

Symétriquement, aucune articulation n'est aujourd'hui prévue entre la décision judiciaire qui octroie des délais de paiement de la dette locative conditionnant le maintien du bail et des mesures de surendettement postérieures qui traiteraient cette même dette locative.

Ces saisines de la commission de surendettement postérieures à la décision d'expulsion conditionnelle s'expliquent notamment par le fait que le juge prend en compte dans sa décision les dispositifs administratifs à disposition du locataire pour apurer la dette – aide FSL « maintien », dossier de surendettement – dont l'usage est conçu de jure comme complémentaire de sa décision. L'échéancier judiciaire qui en découle prévoit donc fréquemment des modalités de paiement qui ne permettent pas à elles seules de solder la dette – la quasi-totalité de son montant reposant alors sur la dernière échéance qui, selon l'expression juridiquement consacrée, « solde la dette ».

Dans ces conditions, si le locataire n'est pas en mesure de payer cette dernière échéance et si le Fonds de Solidarité Logement ne peut prendre en charge la dette – que ce soit du fait de la faiblesse de son plafond d'attribution locale ou du refus du bailleur d'en accepter les conditions – le dossier de surendettement reste la seule solution pour apurer la dette. Or les mesures qui s'ensuivent entrent presque systématiquement en conflit avec la décision antérieure du juge d'instance. Le locataire-débiteur est alors confronté au même dilemme qu'évoqué précédemment : le respect des mesures de surendettement entraînent le non-respect de l'échéancier judiciaire et donc la reprise de la procédure d'expulsion tandis que le respect de l'échéancier judiciaire entraîne la caducité du dossier de surendettement.

Par ailleurs, outre les mesures de surendettement, la recevabilité elle-même du dossier de surendettement entraîne à ce stade un conflit avec la décision judiciaire antérieure.

La recevabilité du dossier de surendettement interdit en effet actuellement aux débiteurs de rembourser leurs dettes autres qu'alimentaires jusqu'à la décision de la commission de surendettement, alors même que certains d'entre eux font l'objet d'une décision d'expulsion conditionnelle antérieure les obligeant à rembourser leur dette locative sous peine d'être expulsés. À l'inverse, le respect de l'échéancier fixé par le juge dans le cadre de la décision d'expulsion conditionnelle provoque la caducité du dossier de surendettement.

Pour surmonter cette contradiction, la loi impose actuellement au débiteur de saisir le juge du surendettement pour obtenir l'autorisation de poursuivre le paiement de l'échéancier judiciaire. Toutefois, cette procédure complexe est peu utilisée par les locataires, contraignant les commissions de surendettement à occulter le remboursement de la dette locative. Par ailleurs, les délais de procédure devant le juge du surendettement sont trop longs par rapport à ceux contraints de la procédure de surendettement et surtout au regard de l'urgence de la situation dans laquelle se trouve le ménage. Enfin, lorsqu'il est saisi, le juge du surendettement autorise systématiquement le débiteur à régler sa dette locative pour éviter son expulsion.

Le rapport inter-inspections sur l'évaluation de la politique de prévention des expulsions remis au Gouvernement en août 2014[82] prévoyait deux recommandations (n°26 et 27) pour remédier à cet état de fait dans le cas de mesures de surendettement accordées après décisions d'expulsion conditionnelles, recommandations reprises dans le cadre du plan d'actions interministériel de prévention des expulsions locatives validé par le cabinet du premier ministre le 18 mars 2016.

Pour compléter ces mesures, les partenaires ministériels (ministère de la Justice et ministère de l'Économie et des Finances), institutionnels (Banque de France, bailleurs sociaux) et associatifs ont souhaité étendre ces recommandations aux mesures de surendettement accordées avant la décision judiciaire afin de couvrir l'ensemble des éventualités et réaliser une réforme globale de l'articulation de ces deux procédures. Cet article est la traduction législative de ce travail partenarial.

Dans un contexte de forte augmentation des expulsions locatives sur le fondement des impayés de loyers et charges (+75% de procédures depuis 1999 pour plus de 160 000 personnes concernées par an et +150% d'expulsions effectives sur la même période) qui traduit un effet ciseau patent entre la précarisation des ressources d'une part croissante de la population française et l'augmentation décorrélée des loyers de marché, il importe d'éviter l'expulsion des personnes qui sont en mesure de se maintenir dans leur logement.

[82] Rapport CGEDD/IGAS/IGSJ/IGA d'évaluation de la prévention des expulsions locatives

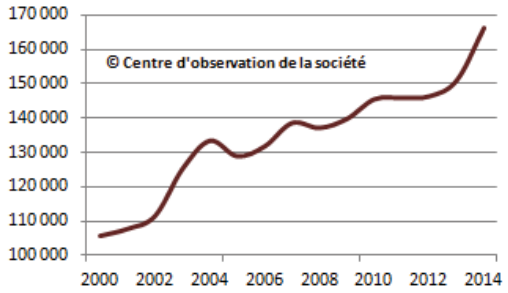
3. Personnes ayant un logement personnel mais privées de confort ou confrontées à une pression financière excessive pour le logement

	Catégories de difficultés[1]						Ensemble de la population
	Logements privés de confort		Logements surpeuplés	Ménages confrontés à une pression financière excessive			
	Habitations de fortune	Autres logements[2]	Surpeuplement accentué	Taux d'effort excessif[3] sans impayé	Impayés[4] sans taux d'effort excessif	Impayés[4] et taux d'effort excessif[3]	
Nombre de personnes en métropole	**75 500**	**2 113 000**	**896 600**	**4 135 400**	**1 135 400**	**303 500**	**63 697 800**
dont adultes[5]	*59 600*	*1 526 600*	*555 200*	*3 050 900*	*742 500*	*209 000*	*50 450 400*
Répartition des adultes (en %)	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Proportion d'hommes	58,2	47,0	45,2	45,6	46,8	46,6	**47,7**
Situation vis-à-vis de l'emploi							
Actifs occupés	44,8	50,3	40,2	49,0	49,9	34,4	**51,7**
Chômeurs	13,8	12,3	21,0	15,4	21,4	41,5	**7,7**
Apprentis, étudiants, inactifs	41,4	37,4	38,8	35,6	28,7	24,1	**40,6**
Nombre de personnes dans les DOM	**13 300**	**175 200**	**112 600**	**108 400**	**60 600**	**10 900**	**1 866 900**
dont adultes[5]	*11 200*	*113 500*	*55 600*	*74 700*	*36 900*	*7 300*	*1 365 700*
Répartition des adultes (en %)	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Proportion d'hommes	72,5	43,5	41,8	43,1	42,0	36,5	**46,5**
Situation vis-à-vis de l'emploi							
Actifs occupés	16,2	27,8	23,4	26,2	34,6	13,8	**41,8**
Chômeurs	12,5	27,3	35,8	37,2	37,2	54,5	**19,5**
Inactifs	71,3	45,0	40,8	36,7	28,2	31,7	**38,8**

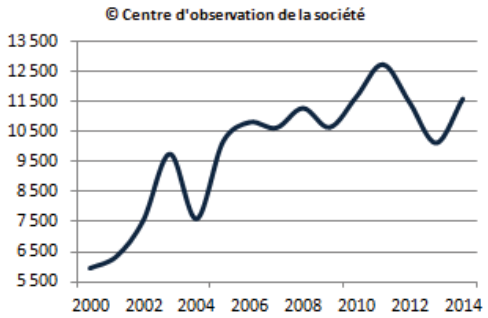
1. Les trois catégories présentent des recouvrements entre elles. 2. Le logement présente deux défauts graves ou plus ; hors habitations de fortune.
3. Le ménage se situe dans les trois premiers déciles de revenu par unité de consommation et a un taux d'effort net strictement supérieur à 40 % de son revenu ; hors ménages dont la personne de référence est étudiante, hors ménages déclarant des revenus négatifs.
4. Au moment de l'enquête, le ménage est en situation d'impayé de loyer, de charges ou de ses remboursements d'emprunt.
5. Personnes de 18 ans ou plus.
Champ : France métropolitaine et DOM, personnes ayant un logement personnel.
Lecture : 58,2 % des personnes de 18 ans ou plus qui vivent en habitation de fortune sont des hommes. Ils sont 72,5 % dans les DOM.
Source : Insee, enquête Logement 2013 ; recensement de la population 2013 pour les habitations de fortune.

Selon le centre d'observation de la société, les contentieux ont augmenté de + 57 %.

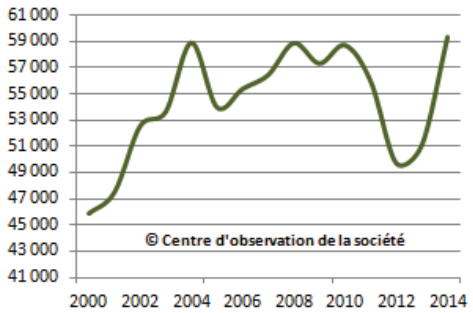
Nombre de contentieux locatif pour impayés de loyers ou défaut d'assurance
Source : Ministère de la Justice.



Nombre d'expulsions locatives
Source : Ministère de l'intérieur. Interventions de la



Nombre de commandements à quitter les lieux
Source : Ministère de l'intérieur.



2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'articulation des procédures d'expulsion et de surendettement relevant respectivement de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, et de la partie législative du code de la consommation, une modification législative de ces deux textes est impérative pour la mener à bien.

L'absence de dispositions légales explicitant l'impact réciproque de ces deux procédures provoque actuellement une contradiction dans leurs effets respectifs. Il convient de remédier à l'absence d'articulation légale de ces deux procédures, préjudiciable tant pour les ménages, soumis à des injonctions contradictoires, que pour les juridictions et les finances publiques.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Cet article vise à clarifier et simplifier l'articulation entre les décisions judiciaires conditionnant le maintien du locataire dans son logement au remboursement de sa dette locative et la procédure de surendettement.

Cet article de loi propose de rétablir en le simplifiant, le bon fonctionnement simultané des deux procédures, contribuant par là-même à désengorger les juridictions civiles et à diminuer les coûts incidemment engendrés pour le budget de l'État. Sa rédaction entend également préserver l'équité entre les intérêts du bailleur et ceux du locataire en garantissant au bailleur le paiement de son loyer et le remboursement de sa dette locative légalement exigible, ainsi que la possibilité dans le cas contraire de faire exécuter immédiatement l'expulsion. Il permet dans le même temps de soutenir le rétablissement du locataire de bonne foi, ayant repris le paiement de ses loyers et charges, en lui permettant de se maintenir dans son logement s'il respecte ses obligations locatives.

Cet article prévoit en outre plusieurs garanties cumulatives de façon à préserver les droits et intérêts des bailleurs au regard de leur bien et de la dette locative.

S'agissant des dispositions relatives aux locataires :

- Seuls sont ainsi susceptibles de bénéficier de ces mesures les locataires remplissant la double obligation d'avoir repris le paiement de leur loyer et de leur charge au jour de l'audience et de faire la démonstration de leur capacité à poursuivre cette reprise de manière pérenne.
- Parmi eux, seuls ceux éligibles aux deux critères d'admissibilité de la procédure de surendettement peuvent encore y prétendre. Le surendettement n'est pas accessible à tous les locataires en situations d'impayés. Le locataire-débiteur doit ainsi impérativement être de bonne foi quant à la nature de ses dettes et ses capacités de remboursements déclarées (article L.711-1 du code de la consommation). Il doit par ailleurs être dans une situation telle qu'il soit dans l'impossibilité manifeste de faire face à l'ensemble de ses dettes ; en ce sens, le seul fait d'avoir contracté une dette locative ne suffit pas à bénéficier d'une mesure de surendettement.
- Pour garantir l'effectivité de ces différentes conditions sur la durée, le projet prévoit systématiquement une période de plusieurs années (2 à 3 ans) au cours de laquelle le locataire doit faire la démonstration de sa capacité effective à respecter sa double obligation de paiement régulier du loyer et des charges ainsi que de mesures de surendettement. Tout défaut dans le respect de l'une ou l'autre de ces obligations provoque la reprise immédiate de la procédure d'expulsion.

S'agissant des dispositions relatives aux bailleurs :

- Le bailleur dispose pour sa part d'un droit de contestation des mesures de surendettement, ainsi que de leurs implications pour la procédure d'expulsion parallèle, qu'il peut faire valoir dans le cadre d'une procédure judiciaire contradictoire devant le juge du surendettement.
- Il est systématiquement informé de ce droit par la commission de surendettement et peut y recourir sous un délai de trois mois suivant cette notification – qui explicite pour sa part clairement les conséquences d'absence de refus en termes de maintien dans le logement de son locataire-débiteur.
- Toute contestation des mesures de surendettement formulée par le bailleur entraîne automatiquement la suspension desdites mesures contestées – et avec elles, leurs articulations prévues avec la procédure d'expulsion – jusqu'au jugement statuant sur son fondement.

Cet article s'emploie enfin à garantir un traitement équitable voire plus efficient de la dette locative qui permette son remboursement effectif au bailleur-créancier lorsqu'elle est légalement exigible, à travers le recours au surendettement.

Les commissions de surendettement disposent en effet de moyens d'analyses supérieurs et plus précis que ceux des magistrats d'instance pour déterminer la situation budgétaire et financière du locataire, ce qui leur permet in fine de définir des modalités d'apurement de la dette locative plus pertinentes.

Dans cette perspective, il est à noter que la dette locative est prioritaire sur toutes les autres créances dans le cadre du surendettement (art. L.333-1-1 du code de la consommation) et, qu'en conséquence, toute capacité de remboursement du locataire, si infime soit-elle, lui est systématiquement affectée en priorité. Symétriquement, la dette locative est la dernière à faire l'objet d'un effacement total ou partiel par les commissions de surendettement. Celles-ci ne recourent à l'effacement dans son cas que lorsque toutes les autres dettes ont déjà été effacées et que le locataire demeure en capacité de remboursement dite négative – c'est-à-dire qu'il n'est pas même en mesure de payer ses charges contraintes.

En définitive, 85% des dettes locatives faisant actuellement l'objet d'un plan d'apurement par le surendettement sont de fait remboursées sous 3 ans (ce qui correspond de fait aux 36 mois de l'échéancier judiciaire déjà à disposition des magistrats d'instance) et 93% sous 5 ans[83] tandis que les échéanciers judiciaires proposés par les magistrats ne permettent pas la plupart du temps en eux-mêmes d'apurer la dette. Ces échéanciers gagent en effet sur la perspective d'une saisine ultérieure des dispositifs publics d'apurement de la dette locative par le locataire et renvoient donc in fine vers la procédure de surendettement elle-même pour assurer un traitement adéquat. Le présent article constitue en ce sens une mesure d'efficience et de simplification de l'action publique aussi bien en faveur du locataire que du bailleur auquel il garantit plus certainement le remboursement de sa dette locative légalement exigible.

3. DISPOSITIF RETENU

La mesure s'adresse uniquement aux locataires ayant repris le paiement du loyer et des charges et donc en capacité de se maintenir dans leur logement sans préjudice actuel ou futur pour leur bailleur.

Elle permettra :

[83] Données de la Banque de France (BDF)

- une exception au principe selon lequel la décision de recevabilité du dossier de surendettement interdit au débiteur de faire tout acte qui aggraverait son insolvabilité, s'agissant d'une dette locative dont le paiement conditionne la suspension des effets de la clause résolutoire et ce, jusqu'à ce que la commission de surendettement prenne sa décision (recommandation 26 du rapport inter-inspections de 2014)[84].
- la validation et l'intégration des délais et modalités de paiement prévues par les mesures de la commission de surendettement, ou le juge du surendettement, dans la décision judiciaire statuant postérieurement sur la demande d'expulsion du locataire sur le moyen de la dette locative. Quatre cas possibles :

1. En cas de plan d'apurement :

Si le locataire a repris le paiement du loyer et des charges au jour de l'audience, la suspension des effets de la résiliation ou de la clause résolutoire est conditionnée par le juge au respect du plan d'apurement, pour la durée impartie par la commission de surendettement au remboursement de la seule dette locative (et non de l'ensemble des créances). Un défaut de paiement (dette ou loyer) entraîne la reprise immédiate de l'expulsion.

2. En cas d'effacement total de la dette du fait d'une procédure de rétablissement personnel :

Si le locataire a repris le paiement du loyer et des charges au jour de l'audience, l'effacement est entériné par le juge qui constate la résiliation du bail ou l'acquisition de la clause résolutoire. Il suspend les effets et conditionne le maintien du bail au respect du paiement régulier du loyer sur une période probatoire d'une durée de deux ans. Un défaut de paiement entraîne la reprise immédiate de l'expulsion.

3. En cas d'effacement partiel :

Si le locataire a repris le paiement du loyer et des charges au jour de l'audience, l'effacement partiel est entériné par le juge qui constate la résiliation du bail ou l'acquisition de la clause résolutoire. Il suspend les effets et conditionne le maintien du bail au respect du plan d'apurement défini par la commission de surendettement sur la partie non-effacée de la dette locative. Un défaut de paiement entraîne la reprise immédiate de la procédure d'expulsion.

4. En cas de moratoire :

Si le locataire a repris le paiement du loyer et des charges au jour de l'audience, les effets de la clause résolutoire sont suspendus par le juge pour la durée du moratoire jusqu'à la réévaluation de la situation par la commission de surendettement et la mise en place d'un plan d'apurement ou d'un effacement de la dette dont les modalités respectives d'articulation avec la procédure judiciaire s'appliquent alors. Pendant la durée du moratoire, la suspension de la résiliation du bail est conditionnée au paiement régulier du loyer et des charges.

La suspension est conditionnée à la re-saisine de la commission de surendettement dans le délai réglementaire de trois mois après la fin de la période de suspension. Faute de quoi, le

[84] Recommandation n°26 : « prévoir une exception au principe selon lequel la décision de recevabilité du dossier de surendettement interdit au débiteur de faire tout acte qui aggraverait son insolvabilité, s'agissant de sa dette locative, dont le paiement selon les modalités fixées par le juge d'instance, conditionne la suspension des effets de la clause résolutoire du bail »

bailleur peut alors faire immédiatement exécuter la décision de justice et procéder à l'expulsion.

Lorsque la commission de surendettement a de nouveau été saisie dans les délais d'une demande de traitement de la situation de surendettement formée par le locataire, ce délai se poursuit jusqu'à, selon les cas, la mise en œuvre d'une des mesures de surendettement précédemment évoquées. A défaut, ou dès lors que la nouvelle procédure de traitement du surendettement est clôturée sans que de nouveaux délais de paiement de la dette locative aient été accordés, la clause de résiliation de plein droit reprend son plein effet.

- La substitution des délais de paiement prévus par les mesures de la commission de surendettement à ceux prévus par la décision judiciaire d'expulsion conditionnelle antérieure (recommandation 27 du rapport inter-inspection de 2014)[85]. Quatre cas possibles :

1. En cas de plan conventionnel de redressement :

Le plan conventionnel de redressement proposé par la commission de surendettement se substitue à l'échéancier prévu antérieurement par le juge. Son respect entraîne le maintien dans les lieux du locataire ; à l'inverse, un défaut de paiement du loyer, des charges ou de l'échéance entraîne la reprise de l'expulsion.

2. En cas d'effacement partiel :

Le plan d'apurement proposé par la commission de surendettement sur la partie non effacée de la dette se substitue à l'échéancier prévu antérieurement par le juge. Son respect entraîne le maintien dans les lieux du locataire ; à l'inverse, un défaut de paiement entraîne la reprise de l'expulsion.

3. En cas de Procédure de Rétablissement Personnel :

Le locataire qui continue de s'acquitter sans défaut de son loyer et de ses charges pendant une période de deux ans suivant l'effacement est maintenu dans son logement.

4. En cas de moratoire :

L'échéancier prévu par le juge est suspendu pendant sa durée sans entraîner l'acquisition de la clause résolutoire et la poursuite de la procédure d'expulsion qui en résulte et ce, jusqu'à la réévaluation de la situation par la commission de surendettement dont les mesures ou recommandations se substituent alors à celles du juge d'instance. Pendant la durée du moratoire, la suspension de la résiliation du bail est conditionnée au paiement régulier du loyer et des charges.

La suspension est conditionnée à la re-saisine de la commission de surendettement dans le délai réglementaire de trois mois après la fin de la période de suspension. Faute de quoi, le bailleur peut alors faire immédiatement exécuter la décision de justice et faire procéder à l'expulsion.
Lorsque la commission de surendettement a de nouveau été saisie dans les délais d'une demande de traitement de la situation de surendettement formée par le locataire, ce délai se poursuit jusqu'à, selon les cas, la mise en œuvre d'une des mesures de surendettement précédemment évoquées. A défaut, ou dès lors que la nouvelle procédure de traitement du surendettement est clôturée sans que de nouveaux délais de paiement de la dette locative aient été accordés, la clause de résiliation de plein droit reprend son plein effet.

[85]Recommandation n°27 : « prévoir que les modalités de délai de paiement de la dette locative déterminées par le plan conventionnel de surendettement ou les mesures imposées ou recommandées par la commission ou le juge du surendettement se substitueront à celles prévues par la décision judiciaire d'expulsion conditionnelle et suspendront, tout comme elle, les effets de la clause résolutoire, tant qu'ils seront respectés.

Quel que soit le stade auquel l'articulation entre les deux procédures s'opère, le bailleur conserve le droit de contester les mesures de surendettement devant le juge compétent, et avec elles, leurs implications en termes d'articulation avec la procédure d'expulsion. Il dispose à cet effet d'un délai de trois mois suivant la signification de la décision de la commission de surendettement pour y recourir. La signification explicite les conséquences d'une absence de contestation sur la procédure d'expulsion parallèlement en cours. Toute contestation formulée durant ce délai entraîne la suspension immédiate des mesures de surendettement ainsi que des modalités afférentes d'articulation avec la procédure d'expulsion. Cette suspension est effective jusqu'à la décision du juge du surendettement statuant sur le bienfondé de la contestation du bailleur.

- L'articulation entre effacement de la dette par le surendettement et un protocole de cohésion social dans le parc social. Si le locataire a repris le paiement du loyer : le maintien dans les lieux et la re-signature du bail sont conditionnés au respect du paiement régulier de l'indemnité d'occupation et des charges sur une période d'une durée à définir (2-3 ans).
- Une amélioration de l'information des magistrats : introduction, dans l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989, d'une disposition précisant que le magistrat statuant sur la demande de résiliation du bail invite les parties à lui fournir tout élément relatif à l'existence d'un dossier de surendettement afin qu'il effectue, le cas échéant, les articulations prévues par le code de la consommation et détaillées dans ce projet de réforme.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La mesure entraînera une modification des articles L.722-5, L.722-16, du code de la consommation ainsi que de l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. Par ailleurs, un chapitre IV intitulé « Articulation entre le traitement des situations de surendettement et la procédure en constat de résiliation du bail » sera inséré au titre Ier du livre VII du code de la consommation.

4.2. IMPACTS BUDGÉTAIRES

Cet article vise à trouver un équilibre entre l'intérêt privé du bailleur relatif à son bien et l'intérêt du locataire de bonne foi relatif à son domicile, qui est aussi en l'espèce celui de la collectivité dans la mesure où l'expulsion à un coût social, humain mais surtout budgétaire non négligeable pour les finances publiques.

Le coût d'une expulsion pour le BOP 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »en termes de prise en charge d'hébergement après expulsion peut atteindre jusqu'à 43€ la nuitée soit l'équivalent mensuel d'un loyer de 1300€ et un coût annuel à la place de plus de 15 000€ ; si l'on extrapole ces données au nombre d'expulsions effectives réalisées chaque année (15 522), c'est-à-dire, toutes les personnes qui n'ont pas réussi à trouver une solution de relogement ou d'hébergement par leurs propres moyens dans les 4 mois mis à leur disposition à partir de la décision de justice, et si l'on prend l'hypothèse basse de 10% de prise en charge annuelle en hébergement sur ce total (soit moins

de 2000 personnes), on peut estimer que le coût des expulsions pour les finances de l'État uniquement en termes d'hébergement varie entre 30 et 230 millions d'euros par an.

Ce à quoi il faut ajouter les dépenses du BOP 216 « conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » relatives à l'indemnisation des bailleurs en cas de refus d'octroi du concours de la force publique dont le montant est stabilisé autour de 41 millions d'euros par an (données DLPAJ).

Les mises à la rue impactent également fortement les services médico-hospitaliers ainsi que divers services préfectoraux et Pôle emploi dans la mesure où la perte du logement est fréquemment synonyme de perte d'emploi mais surtout de difficultés accrues pour revenir sur le marché du travail, de l'avis même des employeurs[86]. Dans le contexte actuel, toute économie permettant de ne pas alimenter ce cercle vicieux est autant de gagné pour les personnes comme pour les finances de l'Etat qui seront également sollicitées dans ce cadre au titre des minima-sociaux.

On peut toutefois évaluer le coût global des expulsions pour le seul budget de l'État entre 100 et 400 millions d'euros par an.

Les dispositions d'apurement de la dette proposées ici sont par ailleurs très favorables aux bailleurs dans la mesure où 85% des dettes locatives sont effectivement apurées dans le cadre des mesures de surendettement sous un délai de 3 ans[87] – le remboursement de la dette locative étant légalement systématiquement prioritaire par rapport aux autres créances dans le cadre du surendettement – alors que le taux de remboursement effectif de la dette dans le cadre d'un échéancier judiciaire est très aléatoire et dépend majoritairement des capacités du locataire à se saisir des dispositifs d'apurement de la dette ; ils débouchent de fait fréquemment sur un non-paiement et l'expulsion du locataire. L'effacement de la dette par la Procédure de Rétablissement Personnel suivi du maintien, qui représente le principal grief des propriétaires privés à l'égard de ce projet d'articulation, porte objectivement moins sur le maintien en soi que sur l'effacement de la dette qui le précède, qui est cependant indépendant de la mise en œuvre de ce projet de réforme et relève de l'application du droit commun et du principe législatif à l'origine même du surendettement. L'actuel projet n'ajoute ainsi aucune atteinte disproportionnée aux intérêts du locataire.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La mesure doit entraîner :

- une baisse du volume de demandes d'octroi du concours de la force publique auprès des services du préfet
- une baisse du volume de ménages reconnus prioritaires DALO sur le critère de la menace d'expulsion
- une baisse du volume des indemnisations des bailleurs du fait du refus d'octroi de la force publique par le préfet (BOP 216)
- une baisse des sollicitations des dispositifs d'hébergement d'urgence (BOP 177).

[86] cf. livre blanc du MEDEF.
[87] Données BDF.

4.4. IMPACTS SOCIAUX

La mesure permet d'assurer le maintien dans le logement de tout locataire menacé d'expulsion du fait d'une dette locative alors qu'il a repris le paiement régulier de son loyer et de ses charges au jour de l'audience judiciaire et bénéficiant d'une mesure de surendettement.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été soumise à l'avis du Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et au Conseil national de l'habitat.

Diverses concertations ont par ailleurs été menées auprès de :

- la Banque de France
- l'Union sociale pour l'habitat (USH) (bailleurs sociaux)
- l'Association nationale des juges d'instances (ANJI)
- la Fondation Abbé Pierre
- l'Association nationale d'information sur le logement (ANIL)
- le Crédit Municipal de Paris.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

La mesure, qui sera mise en œuvre de manière effective au 1er mars 2019, s'applique sur le territoire métropolitain et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

5.2.1 Textes d'application

Un décret en conseil d'État est nécessaire pour assurer la mise en œuvre des mesures prévues aux articles L.733-9 et L741-2 du code de la consommation relatives à l'information des bailleurs sur les conséquences de l'absence de contestation, de leur part, de la décision de la commission de surendettement.

ARTICLE 41 - PRÉCISER LES INFORMATIONS TRANSMISES À LA COMMISION DE COORDINATION DES ACTIONS DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES PAR LES BAILLEURS

1. ÉTAT DES LIEUX

Le commandement de payer est signifié par l'huissier de justice au locataire en cas de défaut de paiement du loyer ou des charges avant que la clause de résiliation du contrat de location puisse produire effet.

L'alinéa 4 de l'article 24. I de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 prévoit les modalités de signalement par l'huissier de justice pour le compte du bailleur personne physique ou d'une société civile société civile constituée exclusivement entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus, du commandement de payer à la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX).

L'alinéa 2 de l'article 24 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 précise le contenu du commandement de payer en prévoyant qu'il mentionne, à peine de nullité, la faculté pour le locataire de saisir le fonds de solidarité pour le logement, dont l'adresse de saisine est précisée.

L'alinéa 1 de l'article 24. II de la loi du 6 juillet 1989 susvisée impose la saisine de la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives par les bailleurs personnes morales autres que les sociétés civiles « familiales » visées ci-dessus au moins deux mois avant toute assignation aux fins de constat de résiliation du bail.

La saisine de la CCAPEX par le bailleur personne morale et le signalement à la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives par le bailleur personne physique ont le même objectif, à savoir, l'informer le plus tôt possible des incidents de paiement des locataires pour traiter leur situation le plus en amont possible. Ainsi, c'est la même information qui est transmise et même si sa forme est libre pour le bailleur personne morale, c'est souvent le commandement de payer qu'il transmet à la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives.

Or, les mentions obligatoires prévues par la loi pour le commandement de payer en cas d'impayé de loyer ou de charges sont aujourd'hui insuffisantes pour que les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives disposent de l'information utile pour remplir leur mission d'examen et de traitement des situations individuelles des ménages menacés d'expulsion de façon optimale.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente mesure a pour objectif de renforcer l'efficacité du dispositif public de prévention des expulsions locatives en particulier dans le parc privé par l'amélioration de sa capacité à analyser, et donc à prendre en charge le plus tôt possible, la situation des personnes qui y sont menacées d'expulsion pour impayés de loyer et/ou de charges.

Il s'agit en l'espèce de permettre le traitement efficient des dossiers par les services déconcentrés de l'Etat en charge des commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives dans le cadre de leur mission d'examen et de traitement des

situations individuelles des ménages menacés d'expulsion, que ces situations soient portées à leur connaissance par les signalements des commandements de payer délivrés pour le compte de bailleurs privés par les huissiers de justice ou par sa saisine par les bailleurs personnes morales L'objet de la mesure est donc de fournir aux services l'information nécessaire, c'est-à-dire le montant du loyer et des charges ainsi que le décompte de la dette du ménage, de façon à permettre la réalisation d'une analyse succincte de la situation du locataire à travers sa dette locative pour l'orienter ensuite au plus vite vers le dispositif d'apurement adapté - l'objectif final étant le maintien du locataire dans le logement et le remboursement de la dette pour le bailleur.

Concrètement, le commandement de payer signalé à la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives par les huissiers de justice pour le compte des « bailleurs personnes physiques » devra reproduire les mentions suivantes :

- le montant mensuel du loyer et des charges ;
- le décompte de la dette.

La saisine de la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives par les « bailleurs personnes morales » devra préciser les mêmes informations.

3. DISPOSITIF RETENU

Le dispositif retenu par le Gouvernement consiste, d'une part, à supprimer à l'alinéa 4 de l'article 24. I et au premier alinéa de l'article 24. II de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989, les références devenues obsolètes aux dates d'entrées en vigueur des obligations de signalement et de saisine de la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives issues de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et à supprimer la phrase « *Il reprend les éléments essentiels du commandement de payer* », et d'autre part, à renvoyer à un décret les conditions de signalement et de saisine de la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives visées aux mêmes alinéas de l'article 24.

Le décret précisera postérieurement, les mentions obligatoires du commandement de payer qui doit être signalé à la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives par l'huissier de justice pour les bailleurs personnes physiques et les informations (identiques aux mentions obligatoires du commandement de payer) que doivent transmettre les bailleurs personnes morales lors de leur saisine de la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives .

La mention obligatoire du décompte de la dette locative permettra de donner une base légale à la jurisprudence relative au contenu minimal du commandement de payer pour qu'il puisse produire l'effet, à terme, de permettre l'acquisition de la clause de résiliation du contrat de location. Au-delà des mentions légalement prévues par l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989, la Cour de Cassation, dans un arrêt du 1er mars 2000 (Cass. Civ.3, n°98-15.244), a considéré en effet que la résiliation de plein droit en vertu de la clause résolutoire ne pouvait être valablement poursuivie sur le fondement d'un commandement de payer imprécis qui ne permet pas au locataire d'apprécier la nature ou le bien-fondé des demandes qui lui sont adressées[88]. Est ainsi considéré comme imprécis l'acte qui précise le montant des sommes

[88] Cass. 3e civ., 1er mars 2000 : AJDI 2000, p. 553.

demandées à titre de charges, mais qui ne comporte aucun décompte permettant à la locataire de faire une quelconque vérification[89]. (

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La disposition envisagée modifiera l'article 24. I, alinéa 4, et l'article 24. II, de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

Le décret n°2015-1384 du 30 octobre 2015 relatif à la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives sera modifié pour prévoir :

- les mentions obligatoires du commandement de payer qui doit être signalé à la CCAPEX par les bailleurs personnes physiques (article 24. I, alinéa 4).
- les informations qui doivent être transmises lors de la saisine de la CCAPEX par les bailleurs personnes morales (article 24. II).

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La présente mesure, qui augmente les chances de parvenir à un apurement de la dette dans les deux mois qui suivent la délivrance du commandement de payer, prévient la possibilité même qu'une procédure judiciaire soit engagée par la suite et limite donc le coût budgétaire de la procédure d'expulsion pour les finances publiques. Selon la Chancellerie, les mentions à apporter aux commandements de payer n'engendrent pas de coût supplémentaire.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le présent article cherche à améliorer l'information adressée aux services en charge de la politique de prévention des expulsions locatives pour leur permettre d'examiner et de traiter le plus efficacement possible et le plus en amont possible les situations individuelles des ménages menacés d'expulsion devrait désengorger les tribunaux d'instance mais aussi les services décentralisés de l'État et les acteurs en charge de la mise en œuvre locale de la politique de prévention des expulsions locatives.

4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Pour le locataire, la présente mesure doit permettre la prise en charge de sa situation le plus en amont possible, de mieux l'orienter et permettre de résorber au plus vite sa dette en lui évitant ainsi l'expulsion.

Pour le bailleur, l'article envisagé par le Gouvernement doit permettre d'assurer un remboursement rapide de la dette et une reprise du paiement régulier du loyer et des charges, en prenant en charge le plus en amont possible le locataire en situation d'impayé.

5. CONSULTATION MENÉE ET MODALITÉS D'APPLICATION

[89] CA Paris, 6e ch. B, 27 oct. 1993 : JurisData n° 1993-023427 ; Loyers et copr. 1994, comm. 61.

Le Conseil national de l'évaluation des normes également été consulté le 8 mars 2018.

La mesure entre en vigueur au lendemain du jour de la publication du projet de loi.

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

ARTICLE 42 - AUTORISER LE PROTOCOLE DE COHÉSION SOCIALE EN L'ABSENCE DE DETTE LOCATIVE

1. ÉTAT DES LIEUX

Le protocole de cohésion sociale a été introduit par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005. Il a pour but de donner dans le parc social une seconde chance à un locataire dont le bail a été résilié pour dette locative. En signant ce protocole avec le bailleur, l'occupant peut continuer à occuper le logement pendant une durée déterminée et les aides au logement sont maintenues, en contrepartie il règle l'indemnité d'occupation et les charges et s'engage à respecter un plan d'apurement de sa dette approuvé par l'organisme payeur des aides au logement. A l'issue, si les obligations sont respectées, le bailleur lui propose de re-signer un bail, il redevient donc locataire.

La condition du respect d'un plan d'apurement empêche aujourd'hui la signature de protocoles pour les cas où la dette locative a été effacée dans le cas d'une procédure de surendettement (ex : procédure de rétablissement personnel).

En 2015, les effacements de dettes ont concerné 28 000 ménages dans le parc social contre 21 000 en 2014 pour un montant moyen de dette de 2 540€[90].

En 2015, 13 600 protocoles de cohésion sociale ont été signés contre 11 500 en 2014.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi par le Gouvernement est de permettre aux ménages qui ont fait l'objet d'un effacement de dette mais dont le bail a déjà été résilié pour dette locative, de conclure un protocole de cohésion sociale avec le bailleur social, afin de leur permettre de continuer à occuper leur logement, sans risquer l'expulsion et avec un maintien des aides au logement, le temps de montrer leur capacité à payer le loyer de leur appartement et ainsi, à la fin du protocole se voir proposer la signature d'un nouveau bail. En contrepartie, ils règlent l'indemnité d'occupation et les charges.

L'objectif final est le maintien du locataire dans le logement et d'éviter l'expulsion locative.

3. DISPOSITIF RETENU

La mesure propose d'ouvrir le protocole de cohésion sociale au cas d'absence de dette locative ce qui couvre à la fois l'éventuelle dette remboursée et la dette effacée par décision de la commission de surendettement. Dans ce cas, il n'y a pas de plan d'apurement, le protocole est transmis pour information à l'organisme payeur des aides au logement.

90Source : Enquête USH diffusée en mars 2017 sur les résultats de l'enquête « Impayés et prévention des expulsions » sur les données 2015 couvrant 88 % du parc locatif HLM.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les articles L 353-15-2 et L 442-6-5 du code de la construction et de l'habitation seront modifiés par la présente disposition.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Pour le bailleur social, la présente mesure doit permettre de ne pas expulser le locataire et percevoir l'indemnité d'occupation et les charges.

Pour les cas où il n'y a pas de plan d'apurement (cas de dette effacée), l'organisme payeur des aides personnelles au logement recevra pour information le protocole de cohésion sociale.

4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Pour l'occupant dont la dette a été effacée, la présente disposition lui permettra de bénéficier d'une seconde chance et d'éviter l'expulsion et, à terme, de redevenir titulaire d'un bail pérenne.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

La mesure entre en vigueur dès la promulgation de la loi..

Elle s'appliquera sur le territoire métropolitain et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

ARTICLE 43 - RENDRE OPPOSABLES LES PDALHPD POUR LA DÉLIVRANCE DES AUTORISATIONS D'ACTIVITÉS DES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT AUTORISÉES ET SUBORDONNER LEUR HABILITATION À L'AIDE SOCIALE AUX BESOINS DÉCRITS DANS CE PLAN

1. ÉTAT DES LIEUX

Les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) sont prévus aux articles 2 et suivants de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, ainsi qu'à l'article L. 312-5-3 du code l'action sociale et des familles.

Co-élaborés par l'Etat et le département, ils constituent l'outil de planification conjoint des politiques du logement et de l'hébergement des personnes défavorisées depuis les dispositions de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové qui a fusionné les anciens plans d'action pour le logement des personnes défavorisées et plans d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile. A ce titre, aux termes de l'article 4 de la loi de 1990 susmentionnée, le plan « fixe, de manière territorialisée, en tenant compte des programmes locaux de l'habitat et des bassins d'habitat, les objectifs à atteindre pour assurer aux personnes et familles concernées par le plan la mise à disposition durable d'un logement et pour garantir la mixité sociale des villes et des quartiers, ainsi que les objectifs à atteindre en matière d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile. »

A ce jour, ce document n'est pas opposable pour la délivrance par les services de l'Etat des autorisations d'activités qui en relèvent (notamment des activités des centres d'hébergement et de réinsertion sociale autorisés au titre du 8° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles). L'état du droit ne fait donc pas obligation de s'appuyer sur un outil de planification qualitative et quantitative pour délivrer ces autorisations d'activité.

Par ailleurs, l'article L. 313-9 du code de l'action sociale et des familles ne permet pas de retirer une habilitation délivrée à un établissement aux fins de recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale au motif que cette habilitation ne correspondrait plus à l'évolution des objectifs et des besoins fixés par le plan. Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale relèvent de l'aide sociale de l'Etat vertu des dispositions des articles L. 111-2 et L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

En application des règles prévues par le code de l'action sociale et des familles propres à l'autorisation des Etablissements Sociaux et Médicaux Sociaux, celle-ci emporte d'une part le droit de fonctionner, et d'autre part l'habilitation à l'aide sociale et l'autorisation à délivrer des soins remboursables aux assurés sociaux, qui impliquent à la fois un droit à financement et une obligation de faire.

En l'état actuel du droit, la délivrance des autorisations pour les établissements et services mentionnés au 8° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles ne s'appuie pas de manière obligatoire sur le plan départemental d'action pour le logement. Il est

proposé de compléter l'état du droit sur ce point afin que ces autorisations soient fondées sur une évaluation partagée des besoins et une définition partagée des objectifs de logement des personnes défavorisées, le plan départemental d'action pour le logement ayant vocation à répondre au besoin en matière de logement et à inclure les mesures complémentaires destinées à répondre aux besoins en hébergement des personnes et familles relevant du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement. Les schémas d'organisation sociale et médico-sociale élaborés dans la plupart des autres secteurs sociaux et médico-sociaux (personnes âgées, personnes handicapées, accueil des demandeurs d'asile ou encore protection des majeurs) sont déjà pleinement opposables aux demandes d'autorisation de fonctionnement des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS).

Par ailleurs, le retrait d'habilitation à l'aide sociale s'effectue à ce jour dans des conditions précises fixées à l'article L. 313-9 du code de l'action sociale et des familles. Cet article prévoit que cette habilitation peut être retirée pour un motif fondé sur l'évolution des objectifs et des besoins sociaux et médico-sociaux fixés par le schéma régional de santé ou le schéma applicable en vertu de l'article L. 312-4 du code de l'action sociale et des familles mais ne vise pas les plans départementaux d'action pour le logement.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit de créer un enchaînement plus clair entre identification concertée des besoins des populations sur le terrain dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre des plans départementaux d'action pour le logement et création et financement par la puissance publique de structures d'hébergement. L'opposabilité doit permettre de renforcer le pilotage de l'offre dans les territoires. Largement concertés, les plans doivent servir de guide au développement des capacités dans les différents types de dispositif dans une optique de priorité au logement.

3. DISPOSITIF RETENU

Il est proposé de donner au plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées prévu à l'article L.312-5-3 du code de l'action sociale et des familles un caractère opposable pour la délivrance des autorisations d'activités au titre du 8° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles afin de renforcer l'adéquation de l'offre avec les besoins sociaux identifiés dans les territoires. Il est également proposé de subordonner l'habilitation à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale à la conformité de la structure avec les besoins identifiés dans ce même plan.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La disposition envisagée déroge temporairement au I de l'article L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles à la condition de donner lieu à la conclusion d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens. La disposition envisagée modifierait l'article L. 313-4 du code de l'action sociale et des familles afin de prévoir que l'autorisation d'activité est accordée si le projet correspondant est compatible, lorsqu'il en relève, avec le plan départemental d'action pour le logement. Elle modifie également l'article L. 313-9 du même code afin de prévoir que l'habilitation à l'aide sociale peut être retirée pour des motifs fondés sur l'évolution des objectifs et des besoins fixés par le plan.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La mesure n'a pas d'impact budgétaire. Elle permet de s'assurer de l'adéquation entre les autorisations délivrées et les besoins identifiés. En fonction de ces besoins, elle permettra le cas échéant de retirer une habilitation à l'aide sociale.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

La mesure entre en vigueur dès la promulgation de la loi.

La mesure s'appliquera sur le territoire métropolitain et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

ARTICLE 43 - DÉROGER PROVISOIREMENT À LA PROCÉDURE D'APPEL À PROJETS AFIN DE FAVORISER LE PASSAGE SOUS STATUT (AUTORISATION ET TARIFICATION) DES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT SUBVENTIONNÉES

1. ÉTAT DES LIEUX

Les structures d'hébergement destinées aux personnes sans domicile relèvent aujourd'hui de deux régimes juridiques distincts :

- Le régime de l'autorisation en application de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles. Les Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) relèvent du 8° de cet article : « *établissements ou services comportant ou non un hébergement, assurant l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse* ». L'autorisation d'exercer ce type d'activité est délivrée par les services de l'Etat pour une durée de quinze ans. Cette procédure est destinée à favoriser une bonne coordination des interventions des institutions sociales et médico-sociales conformément aux besoins identifiés sur le territoire, à assurer le respect par ces structures de standards d'organisation et de fonctionnement et également à contrôler l'impact financier des projets, qui font appel à des fonds publics pour fonctionner. Les établissements autorisés sont tarifés annuellement, c'est-à-dire que les services de l'Etat fixent, au terme d'un dialogue contradictoire annuel avec l'établissement, le niveau de financement public de l'établissement. Ce régime concernait fin 2016 43 370 places.

- Le régime de la déclaration relevant de l'article L.322-1 du code de l'action sociale et des familles qui dispose que « toute personne physique ou morale privée qui veut héberger, à titre gratuit ou onéreux, des adultes dans un établissement qui ne relève pas du régime d'autorisation prévu au titre 1er du présent livre, doit préalablement en faire la déclaration à l'autorité administrative. Celle-ci est tenue d'en donner récépissé ». Ces structures d'accueil sont ensuite subventionnées par les services de l'Etat.

Le nombre de places créées sous ce régime a connu une croissance importante ces dernières années. Il concernait fin 2016 36 217 places.

Ce cadre juridique crée deux régimes distincts qui ne se justifient plus à l'aune de l'évolution des prestations délivrées dans les établissements et des besoins constatés, notamment de l'importance de délivrer un accompagnement social global et individualisé, et institue des modes de fonctionnement différents entre les établissements (conditions d'accueil, droits individuels et collectifs des usagers, modalités de financement...). Par ailleurs, il ne correspond plus à la volonté des pouvoirs publics de rompre avec une logique « d'escalier d'insertion » (hébergements d'urgence, de stabilisation puis d'insertion) dans une logique de « logement d'abord ».

Par ailleurs, en vertu de l'article L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles, les projets, y compris expérimentaux, de création, de transformation et d'extension des établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux relevant de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles sont, sauf dérogation, autorisés au terme d'une procédure d'appel à projet (qui permet de départager les projets présentés par les opérateurs après publication d'un cahier des charges. Il en est ainsi des projets d'extension au-delà d'un seuil de 30 % d'augmentation de la capacité d'accueil.

Des réflexions sur la création d'un « statut unique » pour les structures pourvues de mission d'hébergement généraliste ont été engagées en 2014.

Par ailleurs, depuis 2014, des places subventionnées sont, à l'initiative du ministère de la Cohésion des territoires, « mises sous statut », c'est-à-dire qu'elles rentrent dans le cadre de l'autorisation (par extension non importante des CHRS) et de la tarification ; en 2017, 1 223 places sont ainsi transformées. Depuis 2014, 5 195 places ont ainsi été mises sous statut CHRS.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Dans le cadre de ces réflexions visant à mettre en œuvre un statut unique pour l'ensemble des structures d'hébergement, l'objectif de la mesure est à ce stade d'étendre la mise sous le régime de l'autorisation de structures relevant au 30 juin 2017 du régime de la déclaration, tout en maintenant dans l'état du droit le régime de la déclaration prévu à l'article L. 322-1 dont la souplesse de mise en œuvre permet de faire face aux situations d'urgence.

La mesure permettrait ainsi de disposer d'un parc très majoritairement composé de structures sous le régime de l'autorisation au sein duquel, les perspectives de financement des opérateurs seront pérennisées, les conditions d'accueil seront harmonisées afin d'assurer un accompagnement social global et individualisé, tout en garantissant les mêmes droits et obligations pour les personnes quelles que soient leurs structures d'hébergement. Elle participerait à réduire fortement « l'escalier d'insertion » qui ralentit le parcours des ménages vers le logement.

3. DISPOSITIF RETENU

Pour la durée du plan quinquennal « Logement d'abord », il est proposé de donner temporairement au préfet la possibilité de déroger à l'obligation de passer par un appel à projets pour les projets d'extension inférieure ou égale à 100% de la capacité d'un établissement autorisé au titre du 8° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles ou pour l'autorisation de structures relevant du régime de la déclaration prévu à l'article L. 322-1 du code de l'action sociale et des familles à la date du 30 juin 2017, afin de favoriser le passage sous statut (autorisation et tarification) des structures aujourd'hui subventionnées. L'exonération temporaire permet de réaliser avec plus de sécurité l'objectif du Gouvernement de limiter au maximum le nombre de structures d'hébergement et d'insertion relevant du régime de la déclaration au titre de l'article L.322-1 du code de l'action sociale et des familles et de la subvention, au profit d'une mise sous statut (c'est-à-dire délivrance d'une autorisation relevant du 8° du I de l'article L. 312-1 susmentionné offrant de meilleures garanties de pérennité financière aux structures, à condition que celles-ci correspondent aux besoins identifiés dans les et donnent lieu à l'établissement d'un contrat pluriannuel et de moyens.

La disposition donne la possibilité au préfet de passer par la voie de cette dérogation afin de faciliter la mise sous le régime de l'autorisation des places existantes créées sous le régime de la déclaration et de la subvention. Le choix effectué subordonne cependant cette possibilité à la signature d'un permettant de contractualiser avec le gestionnaire de l'établissement ou du service sur les objectifs de l'activité et les moyens qui lui sont alloués.

S'agissant de la dérogation pour les projets d'extension, la mesure facilite l'extension, à hauteur d'une augmentation de 100 % des capacités (doublement de la capacité) de la

structure, de structures donnant satisfaction par l'intégration dans le régime de l'autorisation de places subventionnées.

Un seuil de 100 % est maintenu, l'exonération de l'ensemble des extensions viderait de son sens la procédure pour les extensions de grande ampleur allant au-delà du doublement de capacité, il importe de vérifier l'efficience du projet en permettant qu'il soit confronté à des projets concurrentiels.

S'agissant de la dérogation pour les projets d'autorisation, l'option retenue vise les structures déclarées à la date du 30 juin 2017 (bilan à mi- année correspondant à la dernière enquête lancée sur les capacités). La mesure a donc vocation à s'appliquer au stock de ces places.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La disposition La disposition envisagée déroge temporairement au I de l'article L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles à la condition de donner lieu à la conclusion d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La mesure en tant que telle n'a pas d'impact budgétaire net. En effet, la mise sous statut des places subventionnées se fait à coût constant (transfert de crédits correspondants de la ligne « hébergement d'urgence » vers la ligne budgétaire « CHRS » à l'occasion de la mise sous statut). Le coût moyen d'une place subventionnée (10 200 € coût moyen constaté en 2016) étant inférieur en général au coût d'une place tarifée (14 864 € coût moyen constaté en 2016), l'intégration à coût constant d'une place subventionnée dans un CHRS a pour effet d'abaisser le coût moyen du CHRS, sans générer d'économie nette pour le programme 177.

En revanche, la mesure sera accompagnée par la mise en œuvre d'une tarification par prestation à l'étude et par la démarche de convergence des coûts.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La dérogation provisoire à l'appel à projets facilitera pour les services déconcentrés de l'Etat la mise sous le régime de l'autorisation de structures subventionnées sans passer la procédure de l'appel à projet décrites aux articles L313-1-1 et R.313-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

Elle devrait en effet conduire à réduire la charge administrative induite par la conduite de cette procédure très encadrée par les textes, en raison notamment des exigences d'égalité de traitement entre les candidats et de transparence. La mission d'appui au secrétariat général des ministères sociaux à l'analyse des processus d'autorisations sanitaires et médico-sociales a estimé, dans un rapport de décembre 2011, à 18 à 36 jours/homme le temps unitaire de traitement d'un appel à projet (selon le degré d'appropriation de la procédure par les services) et à 1,5 jour/homme le temps unitaire de traitement d'une opération d'extension non importante non soumise à appel à projet. Il peut ainsi être attendu un gain de temps administratif non négligeable.

Néanmoins, le gain de temps représenté pour les services doit être nuancé car cette mesure doit s'accompagner de la conclusion d'un CPOM, dont l'élaboration demande un investissement technique - budgétaire et en dialogue de gestion – non négligeable.

4.4. IMPACTS SOCIAUX

La mesure, vise à améliorer la prise en charge de l'ensemble des personnes sans domicile ou éprouvant des difficultés à se loger.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

D'application immédiate au lendemain de la publication de la loi, la mesure est une mesure provisoire qui ne s'appliquera que jusqu'au 31 décembre 2022, afin de faciliter la mise sous le régime de l'autorisation des places créées à ce jour sous le régime de la déclaration.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

ARTICLE 43 - RENDRE PROGRESSIVEMENT OBLIGATOIRES LES CONTRATS PLURIANNUELS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS (CPOM) POUR LES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES MENTIONNÉS AU 8° DU I DE L'ARTICLE L. 312-1

1. ÉTAT DES LIEUX

La contractualisation s'inscrit dans une évolution des politiques publiques initiée au début des années 2000 visant à moderniser et à restructurer le secteur social et médico-social. Le Contrat Pluriannuel d'Objectifs et de Moyens (CPOM) est un des outils privilégiés par l'État afin de permettre la recomposition du secteur social et médico-social lequel est marqué par la dispersion de ses établissements et services et par leur disparité tant au niveau du type de public, de la taille des établissements que de leur mode de financement. Le mouvement de contractualisation a pour objet de mettre en place un nouveau cadre institutionnel et de nouveaux modes de gestion et de relations entre pouvoirs publics et acteurs du secteur.

L'article L. 313-11 du code de l'action sociale et des familles prévoit la possibilité de conclure des CPOM « *entre les personnes physiques et morales gestionnaires d'établissements et services et la ou les autorités chargées de l'autorisation […]. Ces contrats fixent les obligations respectives des parties signataires et prévoient les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs poursuivis, sur une durée maximale de cinq ans notamment dans le cadre de la tarification. Ces contrats peuvent concerner plusieurs établissements et services* ».

Le CPOM est donc un outil permettant de moderniser le dialogue entre les autorités de tarification et les gestionnaires d'établissements et de services sociaux et médico-sociaux, en fixant des objectifs de qualité et d'efficience en contrepartie de perspectives financières pluriannuelles pour les structures gérées. Il constitue un véritable outil de gestion budgétaire au service de la stratégie d'un gestionnaire, partagée et validée par le financeur public.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Une mesure législative est nécessaire à double titre. En premier lieu, l'article L. 313-11 du code de l'action sociale et des familles, qui cadre le dispositif général de la contractualisation, prévoit la signature d'un contrat sur la base du volontariat. Or le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens prévu pour les centres d'hébergement et de réinsertion sociale revêt un caractère obligatoire, ce qui conduit à la création d'un article L.313-11.2. En second lieu, il convient de modifier l'article L. 313-11 de ce code car celui-ci prévoit dans sa rédaction actuelle une signature avec l'autorité compétente en matière d'autorisation du ou des établissements ou services qui relèvent du périmètre du contrat. Dans la quasi-totalité des cas, cette autorité est également compétente pour la tarification de ces établissements ou services. Le cas des centres d'hébergement et de réinsertion sociale constitue à cet égard une exception. En effet, en matière d'autorisation, c'est le préfet de département qui est compétent alors que la tarification de ces établissements relève du préfet de région.

Ces deux dispositions législatives sont donc nécessaires, d'une part pour affirmer le caractère obligatoire de la contractualisation pour les centres d'hébergement et de

réinsertion sociale et, d'autre part, pour permettre au préfet de région, en charge des moyens financiers dédiés à ces établissements, d'être le signataire du contrat.

Cette dernière modification n'emporte aucune conséquence, ni pour les contrats signés ou à venir pour d'autres catégories d'établissements ou services sociaux ou médico-sociaux, ni pour les autres autorités administratives habituellement signataires de ces contrats.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La généralisation des CPOM sur le secteur des établissements et services relevant du 8° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles a pour but de permettre la modernisation du dialogue entre les pouvoirs publics et les établissements sociaux. Le permet de concentrer les échanges entre établissements et autorités de l'Etat sur les stratégies de réponses aux besoins des territoires et aux conditions générales de santé financière des établissements parties prenantes au contrat, et remplace le dialogue de tarification traditionnel fondé sur un examen exhaustif des charges des établissements. Il est donc vecteur de modernisation du pilotage de la politique publique de l'hébergement et de l'insertion. Ainsi, dans le cadre du plan quinquennal « Logement d'abord » annoncé par le Gouvernement, la généralisation des CPOM permettra d'accompagner l'évolution de l'offre.

3. DISPOSITIF RETENU

Le présent article a pour but de rendre obligatoire les contrats pluriannuels d'objectifs etde moyens (CPOM) pour les établissements et services sociaux relevant du 8° du I de l'article L. 13-11-2. La signature de ces CPOM sera progressive, il est prévu une montée en charge du dispositif jusqu'au 1er janvier 2023. Le préfet de région devra arrêter une programmation pluriannuelle étalée sur cinq ans, après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (ou du conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement pour les départements d'Outre-Mer). En effet, malgré une incitation répétée chaque année au développement de la contractualisation, la part de CHRS couvert par un CPOM est seulement de 12% à fin 201691.

Il est également proposé de modifier l'article L. 313-11 du code de l'action sociale et des familles afin que l'autorité chargée de la tarification soit signataire du en lieu et place de l'autorité chargée de l'autorisation. En effet, l'ordonnance n° 2010-177 du 23 février 2010 de coordination avec la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 a modifié l'article L.314-1 du pour transférer au Préfet de région la compétence de tarification des établissements et services financés par l'Etat, en revanche l'article L 313-11 qui prévoit que le est signé par l'autorité ayant délivré l'autorisation n'a pas été modifié. Dans la majorité des cas, cela n'a pas d'incidence car dans le secteur social et médico-social, l'autorité de tarification est également l'autorité chargée de l'autorisation. Toutefois, dans le cas des Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (), l'autorité chargée de l'autorisation est le préfet de département alors que l'autorité chargée de la tarification est le préfet de région. Il est logique de désigner, dans ce cas, l'autorité de tarification comme signataire du CPOM, ce dernier comportant des dispositions financières puisque son objet est avant tout de permettre de déroger à la procédure annuelle de tarification contradictoire en fixant des règles pluriannuelles d'évolution des financements des établissements et services.

Le CPOM vaut habilitation à l'aide sociale de l'Etat. Il fixe obligatoirement les éléments pluriannuels budgétaires et une modulation en fonction d'objectifs d'activité définis dans ce

[91] Indicateur 2.1 du PAP 177 annexé au PLF 2018.

contrat peut être prévue. Des mesures de coordination permettent d'insérer la référence à l'article L. 313-11-2 du code de l'action sociale et des familles, nouvellement créé, dans différents articles du CASF préexistants.

Une disposition transitoire prévoit une montée en charge du dispositif sur 5 ans selon un arrêté du préfet de région.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Pour les établissements visés au 8° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, la signature d'un CPOM est facultative conformément à l'article L. 313-11 du même code. La création d'un article L. 313-11-2 au sein du code de l'action sociale et des familles rend obligatoire la conclusion de ce contrat pour cette catégorie d'établissements.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La contractualisation est un outil favorisant les logiques de mutualisation et de coopération. Le nouveau mode de gouvernance permis par le doit encourager la réalisation d'économies d'échelle induites notamment par une gestion plus centralisée et la possibilité d'opérer des redéploiements inter établissements au sein d'une même dotation globalisée.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Dans le cadre d'un CPOM, les modes de relation entre l'autorité de tarification et l'organisme gestionnaire sont renouvelées et simplifiées, ce qui permet d'éviter la multiplication de procédures administratives et budgétaires itératives, lesquelles constituent également un écueil et une lourdeur pour les établissements et services hors champ contractuel.

La charge de travail liée à la préparation du contrat sera ainsi compensée par l'allègement de la procédure d'autorisation budgétaire annuelle.

Outre l'allègement des procédures budgétaires, la signature d'un contrat permet de passer d'un dialogue et d'une négociation annuelle à un cadre négocié portant sur un dialogue de gestion dont le spectre est bien plus large que la seule tarification. Les, dès lors qu'ils ont été négociés, permettent aux autorités de tarification de se concentrer sur leur cœur de métier, soit le pilotage des objectifs sociaux et médico-sociaux, le contrôle d'efficience et l'évaluation des pratiques.

4.4. IMPACTS SOCIAUX

La généralisation de la contractualisation doit favoriser la fluidité des parcours des usagers mais également servir à la transformation de l'offre et à la mise en œuvre d'objectifs qualitatifs qui seront intégrés dans le contrat.

S'agissant d'associations gestionnaires de CHRS, la charge de travail liée à la préparation du CPOM pour 5 ans est compensée par l'allègement de la procédure d'autorisation budgétaire sur cette période.

S'agissant des usagers en CHRS, la mise en place des CPOM doit favoriser une meilleure qualité de prise en charge.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Une disposition transitoire prévoit une montée en charge du dispositif sur 5 ans selon une programmation établie par le préfet de région.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

5.2.3 Textes d'application

Un décret précisera l'application du mécanisme de modulation du tarif en fonction d'objectif d'activité.

ARTICLE 43 - PERMETTRE L'EXERCICE DES MISSIONS DE VEILLE SOCIALE, NOTAMMENT DES MISSIONS DU SIAO, À L'ÉCHELON DE PLUSIEURS DÉPARTEMENTS

1. ÉTAT DES LIEUX

L'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles institue un dispositif départemental de veille sociale en prévoyant que « Dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'Etat, un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état. Cette orientation est assurée par un service intégré d'accueil et d'orientation, dans les conditions définies par la convention conclue avec le représentant de l'Etat dans le département prévue à l'article L. 345-2-4. (…) »

Il est complété par l'article L. 345-2-1 qui rend possible un dispositif de veille en sociale francilien : « En Ile-de-France, un dispositif unique de veille sociale est mis en place à la demande et sous l'autorité du représentant de l'Etat dans la région. »

Par ailleurs, l'article L. 345-2-4, inséré par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 précise les missions des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) en prévoyant que « une convention est conclue dans chaque département entre l'Etat et une personne morale pour assurer un Service Intégré d'accueil et d'Orientation (SIAO) qui a pour mission, sur le territoire départemental : … ».

L'article L. 345-2-5 du code de l'action sociale et des familles précise que cette convention comporte notamment : « les engagements de la personne morale (…) en matière de (…) coopération avec les Service Intégré d'accueil et d'Orientation (SIAO) d'autres départements. »

Ce dispositif est complété par un article, inséré par la même loi, relatif à l'animation régionale des. L'article L. 345-2-9 du même code prévoit ainsi que : « En Ile-de-France, le représentant de l'Etat dans la région, dans le cadre d'une conférence régionale, coordonne l'action des services intégrés d'accueil et d'orientation de chaque département. Pour les autres régions métropolitaines, le représentant de l'Etat dans la région détermine les modalités de coordination des services intégrés d'accueil et d'orientation de chaque département. Cette coordination peut prendre la forme d'une conférence régionale. »

Il ressort de ces dispositions, à l'exception de celles de l'article L. 345-2-1 du code de l'action sociale et des familles qui rendent possible un dispositif de veille sociale unique en Ile-de-France, que le dispositif de veille sociale destiné aux personnes sans abri, dont fait partie le, est mis en place à l'échelon départemental, dans le cadre notamment d'une convention entre le (gérant le 115) et le préfet de département, nonobstant l'obligation par ailleurs d'une animation régionale de ces dispositifs.

Les SIAO ont été créés par circulaire du 8 avril 2010 et font l'objet de dispositions dans le code de l'action et des familles introduites par l'article 30 de la loi n° 2014-366 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

Ces dispositions législatives, modifiant l'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles relatif au dispositif de veille sociale et créant un nouvel article L. 345-2-4 confortent le caractère départemental du dispositif de veille sociale et notamment du SIAO.

Elles confient la gestion du service d'appel téléphonique 115 au SIAO et lui attribuent un rôle de coordination des acteurs concourant à la veille sociale décrits à l'article D. 345-8 du code de l'action sociale et des familles.

Enfin, elles formalisent la nécessité d'une coopération entre les SIAO et rendent obligatoire leur animation régionale sous l'autorité du préfet de région.

A ce jour, les SIAO existent dans tous les départements et ont une vocation départementale.

L'objectif d'animation régionale connaît quant à lui des degrés d'avancement et des formés variés (existence depuis plusieurs années d'une conférence régionale des SIAO en Ile-de-France).

A ce jour, très peu d'initiatives de mutualisation de l'activité des SIAO, notamment des 115, ont été recensées.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 Cet état du droit, qui permet d'ores et déjà les coopérations entre, ne permet pas la possibilité de mettre en place un compétent pour plusieurs départements et la mutualisation qui en découlerait. Il est donc nécessaire de le modifier.

2.2 Il s'agit de favoriser la coopération interdépartementale des dispositifs de veille sociale (115 notamment) gérés les départementaux mais aussi le cas échéant leur mutualisation. Cette coopération et a fortiori cette mutualisation permettraient une réponse plus efficiente auprès des usagers (régulation de l'offre d'hébergement et de logement dans plusieurs départements et accessibilité des usagers à des solutions adaptées existant dans un autre territoire de proximité) et de participer à réduire l'isolement et l'enclave territoriale de territoires (organisation d'une plate-forme téléphonique 115 mutualisée à l'échelon interdépartemental, coordination des plateformes téléphoniques permettant d'assurer une réponse 24/24). L'objectif de la mesure proposée ne remet pas en cause le caractère départemental de la veille sociale et de l'activité des SIAO mais rend possible et encourage la mutualisation de ces activités.

3. DISPOSITIF RETENU

Par dérogation aux premiers alinéas des articles L. 345-2 et L. 345-2-4 du code de l'action sociale et des familles, il est proposé de permettre l'exercice des missions de la veille sociale à l'échelon de plusieurs départements et notamment de permettre qu'une même personne morale se voit confier par plusieurs préfets les missions de SIAO sur le territoire de plusieurs départements.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La disposition envisagée modifierait l'article L. 345-2-4 du code de l'action sociale et des familles.

4.2. IMPACTS BUDGÉTAIRES

La mutualisation des activités SIAO/115 (fusion de plusieurs SIAO) a vocation à générer des économies et une plus grande efficience des dépenses consacrées à la veille sociale notamment par la mutualisation des moyens alloués aux plateformes 115 (infrastructures, personnels chargés de l'écoute, etc.). Cet impact éventuel n'est pas mesurable à ce jour.

4.3. Impacts sur les services administratifs

La mesure impliquera au besoin un travail de coordination entre services départementaux de l'Etat et le cas échéant la conclusion de nouvelles conventions entre l'Etat et la personne morale chargée du SIAO interdépartemental.

4.4. Impacts sociaux

La mesure vise à améliorer la prise en charge de l'ensemble des personnes sans domicile ou éprouvant des difficultés à se loger ou à se maintenir dans le logement en raison notamment de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, quelles que soient leurs caractéristiques. Il s'agit notamment, en fonction des besoins des territoires, d'assurer la mission de service d'appel téléphonique dans les meilleures conditions et d'offrir à chacun une solution adaptée à sa situation, de préférence une solution de logement à une solution d'hébergement, en permettant au besoin la mobilisation de solutions dans un département limitrophe. Ces dispositions s'adressent à l'ensemble des personnes ou familles entrant dans le champ d'intervention du SIAO précisé au 1er alinéa de l'article L. 345-2-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

Le plan « Logement d'abord » prévoit par ailleurs une attention portée à certains publics et le développement de l'offre de logement adapté, notamment de pensions de famille destinées pour partie à des personnes atteintes de troubles psychiques. Le mouvement de transformation de l'offre permettra ainsi d'amener les prestataires vers le développement de solutions adaptées aux personnes en situation de handicap.

5. CONSULTATIONS MENÉES ET MODALITÉ D'APPLICATION

5.1. Consultation menées

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat.

5.2. Modalités d'application

5.2.1 Application dans le temps

La mesure entre en vigueur au lendemain du jour de la publication du projet de loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

ARTICLE 44 - FACILITER LA TRANSFORMATION D'HÔTELS EN RÉSIDENCES HÔTELIÈRES À VOCATION SOCIALE

1. ÉTAT DES LIEUX

Il est actuellement obligatoire de délivrer une autorisation pour réaliser des travaux dans un établissement recevant du public même quand ces derniers ont pour objet de lui faire perdre cette qualité pour la totalité de l'immeuble.

Cette mesure est notamment un obstacle à la transformation d'hôtels en résidences hôtelières à vocation sociale d'intérêt général qu'il convient de lever afin de permettre leur développement et ainsi de réduire les nuitées hôtelières et de répondre à la crise migratoire.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF RETENU

Le présent article vise à supprimer l'obligation de délivrer l'autorisation qui est nécessaire lorsque des travaux sont réalisés dans un établissement recevant du public si les travaux ont pour objet de lui faire perdre cette qualité pour la totalité de l'immeuble.

Ainsi, par exemple, un hôtel pourrait plus facilement être transformé en locaux d'habitation, dont une résidence hôtelière à vocation sociale. Le dépôt d'une autorisation d'urbanisme est toujours nécessaire suivant la nature des travaux.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation sera modifié par la présente mesure.

3.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les collectivités territoriales n'auront plus à instruire et délivrer l'autorisation qui est nécessaire lorsque des travaux sont réalisés dans un établissement recevant du public si les travaux ont pour objet de lui faire perdre cette qualité pour la totalité de l'immeuble.

3.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les services administratifs n'auront plus à instruire et délivrer l'autorisation qui est nécessaire lorsque des travaux sont réalisés dans un établissement recevant du public, lorsque le préfet est compétent pour délivrer le permis de construire ou lorsque le projet porte sur un immeuble de grande hauteur, si les travaux ont pour objet de lui faire perdre cette qualité pour la totalité de l'immeuble.

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat.

4.2. MODALITÉS D'APPLICATION

La mesure entrera en vigueur dès la promulgation de la loi.

La mesure s'appliquera sur le territoire métropolitain et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

ARTICLE 45 – PERMETTRE LA COLOCATION POUR LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

1. ÉTAT DES LIEUX ET NECESSITE DE LEGIFERER

1.1 La colocation est un dispositif propre au parc locatif privé introduit, par la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, à l'article 8-1 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. En application de l'article 40 de la loi du 6 juillet 1989 susmentionnée, la colocation n'est pas autorisée pour les logements non conventionnés à l'aide personnalisée au logement appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) et pour les logements conventionnés à l'aide personnalisée au logement de tous les bailleurs.

Pour les organismes d'HLM et les sociétés d'économie mixte, une exception est prévue à l'article L. 442-8-4 du code de la construction et de l'habitation, mais dans des cas ponctuels, en cas de vacance de logements, par exemple, pour un public autre que les personnes handicapées et dans des conditions d'habitat non pérenne.

1.2 La France compte 2,7 millions de personnes âgées de 15 à 64 ans, bénéficiaires de la reconnaissance administrative d'un handicap ou d'une perte d'autonomie. Un million d'entre elles percevaient, au 31 décembre 2016, l'allocation adulte handicapé. Par ailleurs, 200 000 personnes environ perçoivent la prestation de compensation du handicap. Les personnes handicapées adultes, autonomes et nécessitant éventuellement un accompagnement médico-social, ont besoin de solutions d'habitat inclusif dans le parc social.

La loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement a favorisé le logement des personnes en perte d'autonomie en instituant une priorité de logement de ces personnes dans des structures dédiées, constituées de logements ordinaires et bénéficiant d'un agrément en ce sens.

La colocation des personnes handicapées adultes dans ces structures dédiées peut constituer une alternative pertinente et adaptée leur permettant d'accéder à un logement ordinaire du parc social.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF RETENU

L'objectif poursuivi est, en facilitant l'accès des personnes handicapées sous plafond de ressources, ayant une certaine autonomie mais qui ne souhaitent pas vivre seules, au logement ordinaire dans le parc social, de diversifier l'offre d'habitat inclusif à leur bénéfice.

Le dispositif retenu consiste à insérer un nouvel article dans le code de la construction et de l'habitation, prévoyant que les logements des organismes d'HLM, construits ou aménagés spécifiquement à l'usage des personnes en perte d'autonomie et bénéficiant d'une autorisation spécifique délivrée par le représentant de l'État dans le département, peuvent être loués meublés ou non meublés à plusieurs personnes en perte d'autonomie liée au handicap,

lorsqu'elles en ont fait la demande.

Les personnes susceptibles de bénéficier de ce dispositif devront en manifester la volonté au moment de leur demande de logement social afin d'éviter que ce dispositif ne soit imposé.

Par ailleurs, ce dispositif prévoit que les colocataires seront titulaires, pour chacun d'entre eux, d'un contrat de location qui lui est propre. Ainsi, chaque colocataire ne porte la responsabilité que de son loyer et de ses charges. Au départ d'un colocataire, les autres n'auront pas à supporter le loyer et les charges du partant, dans l'attente de la signature d'un nouveau contrat de location.

Ces dispositions sont également applicables aux logements conventionnés à l'aide personnalisée au logement des sociétés d'économie mixte et des bailleurs autres que les organismes d'HLM et les sociétés d'économie mixte.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

La mesure envisagée conduira à la création de deux nouveaux articles L. 353-22 et L. 442-8-5 du code de la construction et de l'habitation et à la modification des articles. 472-1-2 et L. 481-2 du même code.

Le dispositif est susceptible de concerner toutes les personnes en situation de handicap bénéficiant d'une autonomie suffisante pour pouvoir habiter dans un logement ordinaire.

Parmi les 2,7 millions de personnes bénéficiaires de la reconnaissance administrative d'un handicap ou d'une perte d'autonomie, toutes n'ont évidemment pas le désir de vivre en colocation dans les structures dédiées aux personnes en perte d'autonomie et devant obtenir un agrément de l'État depuis la loi du 28 décembre 2015 susmentionnée. Cependant, pour certaines d'entre elles qui souhaitent être autonomes, sans pour autant vivre seules, la colocation peut être un moyen sécurisant de vivre une vie en logement ordinaire, comme les autres personnes.

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été soumise à l'avis du Conseil national de l'habitat. Le Conseil national de l'évaluation des normes également été consulté le 8 mars 2018.

4.2. MODALITÉS D'APPLICATION

La mesure entrera en vigueur dès la promulgation de la loi et s'appliquera sur le territoire métropolitain et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

Des mesures réglementaires seront nécessaires pour prendre en compte les nouvelles dispositions législatives.

ARTICLE 46 - ALLONGER LA DURÉE PENDANT LAQUELLE LES LOGEMENTS SOCIAUX VENDUS CONTINUENT D'ÊTRE DÉCOMPTÉS DANS LE CADRE DU DISPOSITIF SRU

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 L'article 55 de la loi « solidarité et renouvellement urbains » du 13 décembre 2000 impose aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France) comprises dans un EPCI et/ou une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, une part de logements sociaux représentant 20 à 25 % des résidences principales, selon le niveau de tension sur la demande de logement social du territoire.

Chaque commune « soumise SRU » et déficitaire en regard de cette obligation est, d'une part, redevable d'un prélèvement annuel opéré sur ses ressources, directement proportionnel à son potentiel fiscal et au déficit en logement social et, d'autre part, soumise à un rythme de rattrapage triennal devant lui permettre d'atteindre le taux légal en 2025, et dont le respect fait l'objet d'un bilan tous les 3 ans.

Pour appliquer ces dispositions, la loi du 13 décembre 2000 comporte une définition spécifique du logement social décompté dans les communes. Les logements locatifs sociaux retenus pour ce décompte sont énumérés limitativement à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation. D'une manière générale, sont décomptés principalement l'ensemble des logements conventionnés à l'APL (aide personnelle au logement) et la totalité du parc des sociétés d'habitation à loyer modéré (HLM) construit avant 1977. Par ailleurs, les logements vendus à leurs locataires (en application des articles L. 443-7 et L. 443-15-7 du code de la construction et de l'habitation) et les logements dont la convention APL est venue à échéance (en application de l'article L411-5 du code de la construction et de l'habitation), sont décomptés SRU pendant une durée de 5 ans, le temps que la commune reconstitue son parc de logement social.

1.1. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le conseil constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer sur la constitutionnalité du dispositif SRU (notamment par ses décisions n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 et 2012-660 DC du 17 janvier 2013). Ce dernier a été jugé conforme à la constitution car poursuivant un objectif de mixité sociale, et étant défini avec suffisamment de précision par l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel laisse au parlement une grande marge d'appréciation quant aux logements pouvant entrer dans le décompte SRU. Il a ainsi admis que les logements du parc privé faisant l'objet d'une convention sociale et très sociale conclue avec l'Anah (et assimilée à une convention APL par les dispositions des articles L. 321-4 et L. 321-8 du code de la construction et de l'habitation) participaient à l'objectif de mixité sociale précité, et de ce fait pouvaient être intégrés à l'inventaire SRU. De la même manière, il a admis qu'un certain nombre de logements sociaux sortis du conventionnement APL (vente aux locataires, échéance de convention), pouvaient être décomptés SRU, pour ne pas pénaliser les communes, le temps de leur reconstitution.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La loi fixant la durée pendant laquelle des logements sortis du parc social suite à une vente peuvent être inclus dans le décompte des logements SRU, il est nécessaire de recourir à la loi pour allonger cette durée.

Actuellement, les logements vendus à leurs occupants ou dont la convention APL vient à échéance sont décomptés SRU pendant 5 ans (6 ans pour les logements locatifs appartenant aux sociétés immobilières à participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignation), après la vente ou la fin de la convention. Cette durée a étémise en place pour ne pas pénaliséer les communespar ces ventes qui peuvent d'ailleurs faire suite à des orientations nationales en faveur de plus de mixité sociale, par une dégradation de son taux de logement social SRU ne résultant pas d'un manque de volontarisme ou d'ambition communaux en la matière. En pratique, les communes hésitent fortement à donner un avis favorable à de telles ventes, de crainte de ne pas parvenir à reconstituer le parc de logements sociaux correspondants.

Afin de favoriser l'accession sociale à la propriété et de permettre aux organismes de dégager les fonds propres nécessaires à leurs activités de développement et de réhabilitation de leur parc, le gouvernement a décidé d'encourager la vente HLM. Dans ce contexte, il est envisagé de donner plus de temps aux communes pour reconstituer les logements vendus. Il est donc nécessaire de légiférer pour allonger la durée de décompte SRU des logements ainsi vendus.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Si le développement des logements sociaux sur le périmètre des communes soumises au dispositif « article 55 SRU » est indispensable à l'amélioration de la mixité sociale sur le territoire, la vente HLM participe également de la mixité sociale en permettant l'accès de ménages modestes à la propriété, et les fonds propres dégagés par la vente permettent d'accélérer la production de nouveaux logements. L'objectif est donc de rééquilibrer le dispositif existant en facilitant les ventes, sans pour autant renoncer à la production de logements sociaux requise par la loi SRU.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Il n'a pas été envisagé d'options alternatives à l'inscription dans la loi, du décompte dans l'inventaire annuel SRU, pour une durée de dix ans au maximum, des logements vendus.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La disposition envisagée va compléter le IV de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, en ajoutant un alinéa pour permettre un décompte pendant 10 ans des logements qui ont fait l'objet d'une vente tandis que le dernier alinéa de l'article L.443-15-7 dudit code sera supprimé.

4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Cette disposition ne devrait entraîner aucun impact sur les charges de personnel des collectivités territoriales. En revanche, elle aura un impact positif sur le budget des communes concernées puisque le montant du prélèvement SRU versé annuellement et l'obligation de rattrapage en matière de logements sociaux définie de manière triennale (en vue d'atteindre le taux légal SRU en 2025 au plus tard), qui dépendent notamment du nombre de logements sociaux manquants de la commune, ne seront pas affectés les années pendant lesquelles les logements resteront décomptés dans l'inventaire SRU.

Le tableau ci-dessous présente, pour chaque année depuis 2007, le nombre de logements vendus à leur locataire comptabilisés dans le décompte SRU

Nombre de logements vendus pris en compte dans l'inventaire des logements sociaux SRU sur les 10 dernières années

Année d'inventaire	Nombre de communes soumises*	Nombre de logements vendus
01/01/2016	1 219	1 117
01/01/2015	1 218	829
01/01/2014	1 115	1 579
01/01/2013	1 141	2 295
01/01/2012	1 023	808
Total sur 5 ans		***6 628***
01/01/2011	980	***482***
01/01/2010	966	***329***
01/01/2009	978	***376***
01/01/2008	906	***327***
01/01/2007	712	***50***
Total sur 5 ans		***1 564***
Total sur 10 ans		***8 192***

** A savoir que ce chiffre est calculé sur les communes soumises à 20 % jusqu'au bilan 2013 inclus (inventaire au 01/01/2012). Le nombre de communes soumises a augmenté avec l'application de la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social qui a fait passer le taux légal de référence de 20 % à 25 %.*

L'impact est donc positif pour les communes concernées.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'impact sur services déconcentrés (DDT(M) et DEAL) en charge de l'inventaire annuel SRU sera marginal. En effet, cette mesure n'est pas susceptible de modifier substantiellement les conditions du décompte SRU des communes soumises aux dispositions des articles L. 302-5 et suivants du CCH. Par ailleurs, les services déconcentrés décomptent déjà dans l'inventaire

annuel SRU les logements vendus à leurs locataires et les logements déconventionnés, pendant 5 ans.

4.4. IMPACTS SOCIAUX

Cette mesure vise à améliorer la mixité sociale par les ventes aux occupants de logements sociaux et en permettant de dégager des fonds propres disponibles pour une production nouvelle. Les fonds propres issus de la vente d'un logement représentent la mise de fonds propres dans la production nouvelle de 2 à 3 logements. La mesure doit donc permettre d'entretenir les efforts en faveur de la mixité sociale par la réalisation de logements sociaux.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018. Elle a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat et au Conseil national des villes.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

La disposition entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi et sera applicable sur le territoire métropolitain et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

CHAPITRE III - AMÉLIORER LES RELATIONS LOCATAIRES BAILLEURS ET FAVORISER LA PRODUCTION DE LOGEMENTS INTERMÉDIAIRES

ARTICLE 47 - SUPPRIMER L'OBLIGATION DE CARACTÈRE MANUSCRIT DE L'ACTE DE CAUTIONNEMENT EN MATIÈRE DE LOCATION LOGEMENT

1. ÉTAT DES LIEUX

La loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 constitue le régime de droit commun en matière de baux d'habitation en résidence principale. Des règles spécifiques en matière de cautionnement sont prévues à son article 22-1, lequel prévoit que la personne qui se porte caution s'engage envers le bailleur à payer les dettes locatives du locataire et à exécuter les obligations qui lui incombent en cas de défaillance de sa part.

En raison de la portée de cet engagement, l'acte de cautionnement doit comporter diverses mentions manuscrites de la personne se portant caution afin de s'assurer de sa parfaite information. La personne se portant caution doit ainsi faire précéder sa signature de la reproduction manuscrite du montant du loyer et des conditions de sa révision tels qu'ils figurent au contrat de location, de la mention manuscrite exprimant de façon explicite et non équivoque la connaissance qu'elle a de la nature et de l'étendue de l'obligation qu'elle contracte, et, de la reproduction manuscrite de l'avant-dernier alinéa de l'article 22-1 précité relatif aux modalités et effets de la résiliation. Ces formalités sont prescrites à peine de nullité du cautionnement.

L'acte de cautionnement impose un formalisme très lourd, du fait des mentions manuscrites obligatoires de la personne qui se porte caution.

Ainsi, l'expression de l'engagement de la caution par l'écriture de sa main même des mentions exigées par l'article 22-1 de la loi du 6 juillet 1989 précitée ne peut pas être réalisée par voie électronique.

Une évolution des dispositions relatives au cautionnement d'obligations locatives est intervenue par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté qui a allégé le formalisme de la caution lorsque celle-ci est une personne morale. L'exigence des mentions manuscrites est supprimée à leur égard. Cette mesure de simplification a permis à l'association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL), en charge du dispositif de sécurisation des loyers du parc locatif privé qui prend la forme d'une caution, dénommée Visale, de gérer l'activité de caution de manière dématérialisée par l'intermédiaire d'une plate-forme électronique. Ainsi, selon les données de l'étude d'impact de la loi du 27 janvier 2017 précitée, 150 000 cautions devraient bénéficier de cette mesure de simplification.

Aussi, afin de parachever cette évolution et permettre la dématérialisation entière du processus à l'égard des cautions personnes physiques, il est nécessaire de modifier la loi du 6 juillet 1989 précitée.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'obligation de mentions manuscrites pour les personnes physiques se portant caution est de nature législative. La mesure de suppression de cette obligation nécessite que soit modifié l'article 22-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

3. OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF RETENU

En supprimant le formalisme de la mention manuscrite, la mesure tend à simplifier les démarches administratives pour la caution et le bailleur, et, à faciliter l'accès au logement du candidat locataire.

Par ailleurs, en maintenant les mentions explicites relatives à l'étendue de l'engagement de la caution et sa signature, la mesure concourt à la bonne information de celui qui s'engage. La protection des personnes qui se portent caution est ainsi garantie.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

En supprimant l'exigence des mentions manuscrites des personnes qui se portent caution, la mesure tend à simplifier et à améliorer l'intelligibilité du droit en alignant les règles relatives à la caution lorsque celle-ci est une personne morale ou une personne physique.

La mesure proposée vient modifier l'article 22-1 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 susmentionnée.

4.2. IMPACT SUR LA JEUNESSE

Les étudiants ayant souvent recours à une caution personne physique ne se trouvant pas nécessairement géographiquement au même endroit, cette mesure tend à favoriser l'accès au logement de ce public mobile que sont les étudiants.

4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les démarches administratives seront simplifiées pour la caution en permettant la dématérialisation complète par la signature électronique de l'acte de cautionnement.

En 2014, le parc de logements compte 34,9 millions de logements. Le parc locatif privé compte 6,78 millions de logements et le parc locatif social, 5,39 millions de logements[92].

92 Commissariat général au développement durable, février 2016, références, comptes du logement 2014 – premiers résultats 2015

D1.1 Le parc de logements en 2014

En milliers de logements

	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	*Évolution en %* 2014/2013
Résidences principales	20 834	22 030	23 371	24 799	26 507	27 907	28 152	28 382	28 598	28 805	0,73
Propriétaires occupants	11 000	12 088	12 823	13 816	15 101	16 077	16 222	16 360	16 490	16 616	0,76
Accédants	*5 113*	*5 508*	*5 253*	*5 247*	*5 220*	*5 039*	*4 991*	*4 939*	*4 883*	*4 825*	*-1,20*
Non-accédants	*5 887*	*6 580*	*7 570*	*8 569*	*9 881*	*11 038*	*11 231*	*11 421*	*11 607*	*11 791*	*1,59*
Locataires *	9 834	9 942	10 548	10 983	11 406	11 830	11 930	12 022	12 108	12 190	0,68
Secteur libre	*6 456*	*6 042*	*6 053*	*6 248*	*6 451*	*6 631*	*6 676*	*6 717*	*6 756*	*6 792*	*0,54*
Secteur social	*3 378*	*3 901*	*4 495*	*4 735*	*4 955*	*5 199*	*5 254*	*5 304*	*5 352*	*5 397*	*0,85*
Résidences secondaires	2 531	2 837	2 890	2 946	3 068	3 147	3 176	3 215	3 252	3 289	1,13
Logements vacants	1 922	1 939	2 008	2 046	2 007	2 430	2 523	2 624	2 726	2 828	3,76
Ensemble des logements ordinaires	25 288	26 806	28 270	29 791	31 582	33 484	33 850	34 221	34 576	34 923	1,00

**Les ménages logés gratuitement (2,5 % des ménages en 2014) sont comptés avec les locataires.*

Source : Parc Insee et SOeS (au 1er juillet) – France entière

Entre 2011 et 2013, en moyenne, 7,3 % des logements ont changé d'occupants. La mobilité résidentielle est la plus élevée dans le parc locatif privé. Le taux de rotation s'y établit en moyenne à 17,8 %. Dans le parc locatif social, moins soumis à une logique de marché, la mobilité y est nettement plus faible (8,9 %) que dans le parc locatif privé.

En croisant ces deux types de données, en moyenne chaque année, 1,2 millions de ménages emménagent dans le parc privé et 480 000 dans le parc social. Le bailleur pouvant demander un cautionnement pour chaque emménagé, 1,8 millions d'actes de cautionnement pourraient être impactés.

En simplifiant les démarches à l'égard de la caution, la mesure facilitera, par ailleurs, l'accès au logement du locataire.

Enfin la visée informative à l'égard de la caution sur l'étendue de son engagement sera maintenue. En effet, les mentions essentielles et explicites portant sur le montant du loyer, ses modalités de révision et le rappel de l'étendue de son engagement devront apparaître clairement dans l'acte de cautionnement. En tout état de cause, cet engagement sera signé.

5. CONSULATION MENÉE ET MODALITÉS D'APPLICATION

Le Conseil national de l'évaluation des normes également été consulté le 8 mars 2018.

La mesure entre en vigueur dès la promulgation de la loi.

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

ARTICLE 48 – PERMETTRE AUX AGENCES D'URBANISME D'ÊTRE AGRÉÉS COMME OBSERVATOIRES DES LOYERS

1. ÉTAT DES LIEUX

À la fin de l'année 2017, le réseau des observatoires comptait 28 organismes opérationnels pour 30 agglomérations. Quatre d'entre eux ont reçu un agrément, d'une part, ceux d'Alençon et de Rennes, qui se situent en dehors de la zone d'encadrement des loyers, et, d'autre part, ceux de Paris et de Lille où l'encadrement des niveaux de loyers a été mis en place respectivement à compter du 1er août 2015 et du 1er février 2017.

Au-delà de « *la réticence de certains professionnels envers cette mesure* » mise en exergue par la Cour des comptes dans son rapport de juin 2016, le développement de nouveaux observatoires de loyers se heurte à une difficulté opérationnelle : l'impossibilité d'agréer des observatoires portés par des agences d'urbanisme.

Dans la pratique, les observatoires des loyers (agréés ou non) sont portés par les Agences Départementales d'Information sur le Logement et les agences d'urbanisme. Sur le réseau des 28 observatoires des loyers, onze sont portés par des agences d'urbanisme.

Pourtant les exigences préalables prévues à l'article 16 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 ne permettent pas aux agences d'urbanisme de réunir les conditions nécessaires à l'obtention de l'agrément. En effet, l'article dispose que :

« *L'agrément n'est accordé qu'aux observatoires dont les statuts assurent la représentation équilibrée des bailleurs, des locataires et des gestionnaires au sein de leurs organes dirigeants ainsi que la présence de personnalités qualifiées au sein de ces organes* ». Or les statuts des onze agences d'urbanisme ne prévoient pas ce type de gouvernance et il n'est pas envisagé de les faire évoluer. En effet, les activités des agences d'urbanisme sont en dehors du champ des impôts commerciaux et, plus particulièrement, de la TVA, en raison de leur assimilation à des personnes morales de droit public, sous réserve qu'elles soient composées exclusivement d'organismes publics (État, établissement public et collectivité territoriale). Par ailleurs, du fait de leur positionnement par rapport à leurs donneurs d'ordre, le dispositif de dispense de mise en concurrence « in house » leur est applicable pour la réalisation d'études « *répondant aux besoins exclusifs d'un membre*[93] ».

Du fait de leur implantation locale et leur connaissance fine des territoires, mais aussi grâce à leur relation historique avec les différents acteurs intervenant dans le domaine du logement, notamment les élus et les gestionnaires de biens immobiliers, les bailleurs et les locataires, les agences d'urbanisme participent activement à la connaissance des marchés locatifs locaux, ce

[93] Rubriques n°360, 370 et 380 de l'instruction BOI-TVA-CHAMP-10-20-10-20 du 12 septembre 2012

qui s'avère essentiel à l'élaboration des politiques de l'habitat, tant au niveau national qu'au niveau local.

La Cour des comptes a souligné dans son rapport de juin 2016 que *« la démarche engagée depuis 2012, même si elle n'est pas achevée, apparaît riche et mérite d'être poursuivie résolument. …/... Tout doit être donc être mis en œuvre pour préserver cet élan et assurer la pérennité des observatoires déjà créés ou en projet ».*

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les statuts des agences d'urbanisme ne répondant pas aux conditions exigées par l'article 16 de la loi du 6 juillet 1989 précitée pour être agréées, il est nécessaire de modifier cet article pour étendre le champ des organismes susceptibles d'être agréés par le ministre chargé du logement. En effet, l'article 16 limite l'agrément aux seuls organismes dont les statuts assurent une représentation équilibrée des bailleurs, des locataires et des gestionnaires au sein de leurs organes dirigeants, alors que les organes dirigeants des agences d'urbanisme sont composés exclusivement d'organismes de droit public.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Permettre l'agrément des agences d'urbanisme permettra aux onze observatoires locaux des loyers portés par les agences d'urbanisme d'être agréés. L'agrément, assurant une obligation des transmissions des informations relatives aux loyers par les professionnels de l'immobilier aux observatoires en application de l'article 5 de la loi du 6 juillet 1989 précitée, permettra une meilleure disponibilité et fiabilité des données de loyers sur un territoire donné.

3. DISPOSITIF RETENU

La présente mesure modifie les dispositions de l'article 16 de la loi du 6 juillet 1989 précitée, qui subordonnent l'agrément des observatoires des loyers à une représentation équilibrée des bailleurs, des locataires et des gestionnaires au sein de leurs organes dirigeants ainsi que la présence de personnalités qualifiées au sein de ces organes .

La condition d'une représentativité équilibrée des parties prenantes est maintenue. Toutefois, elle peut être obtenue soit au niveau des organes dirigeants de l'organisme soit au sein d'une instance de consultation ad hoc créée au sein de l'organisme candidat à l'agrément. Cette instance aurait vocation à être consultée sur les questions relatives à l'observatoire local des loyers ; ses modalités de fonctionnement seraient à préciser par décret.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le dispositif envisagé modifiera la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Il est attendu que le nombre d'observatoires des loyers agréés augmente. Les collectivités territoriales bénéficieront ainsi d'une meilleure disponibilité et fiabilité des données de loyers du parc privé sur leurs territoires. Ces données peuvent être utilisées dans l'élaboration les politiques locales de l'habitat ou encore pour réduire l'asymétrie d'informations entre locataires et bailleurs des marchés locaux locatifs privés.

5. CONSULTATION MENEE ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATION MENÉE

Le Conseil national de l'évaluation des normes également été consulté le 8 mars 2018.

5.2. APPLICATION DANS LE TEMPS

Les dispositions entreront en vigueur dès la promulgation de la loi.

5.3. APPLICATION DANS L'ESPACE

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

5.4. TEXTES D'APPLICATIONS

Un décret simple précisera les modalités de fonctionnement des instances de consultation des observatoires des loyers portés par les agences d'urbanisme et modifiera le décret n°2014-1334 du 5 novembre 2014 relatif aux observatoires locaux des loyers, aux modalités de communication et de diffusion de leurs données et à la création du Comité scientifique de l'observation des loyers, ainsi que l'arrêté du 10 novembre 2014 relatif aux observatoires locaux des loyers et aux modalités de communication et de diffusion de leurs données.

ARTICLE 49 - DÉFINIR LE CADRE DE L'EXPÉRIMENTATION DE L'ENCADREMENT DES LOYERS UN CARACTÈRE EXPÉRIMENTAL, SUR LA BASE DU VOLONTARIAT DES EPCI OU DE CERTAINES COLLECTIVITÉS, EN SECTEUR TENDU ET SANCTIONNER LES PROPIÉTAIRES POUR NON RESPECT DE L'ENCADREMENT DES LOYERS

1. ÉTAT DES LIEUX

La loi n° 2014-366 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové ALUR a profondément modifié la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, notamment par la mise en place d'un dispositif d'encadrement du niveau des loyers.

L'objectif de ce dispositif est d'agir sur les loyers excessifs et de contenir les hausses de loyers abusives constatées dans les territoires les plus tendus[94] pour ainsi préserver le pouvoir d'achat des Français et faciliter l'accès au logement.

Ce dispositif repose sur la mise en place d'une réglementation encadrant l'évolution et le niveau des loyers lors d'une relocation ou lors d'un renouvellement du bail dans les agglomérations qui connaissent une forte tension du marché locatif et, sur la mise en place d'un réseau d'observatoires locaux des loyers, initié dès 2013 :

1) S'agissant de l'encadrement de l'évolution des loyers lors d'une relocation ou lors d'un renouvellement du bail, l'article 18 de la loi ALUR prévoit que, chaque année, un décret fixe le montant maximum d'évolution des loyers des logements vacants et des contrats renouvelés. Actuellement, ce décret prévoit que le loyer d'un bien, lors d'un changement de locataire, ne peut excéder le dernier loyer appliqué au dernier locataire, est revalorisé sous certaines conditions sur la base de l'évolution de l'indice de référence des loyers , et que des dérogations peuvent s'appliquer dès lors que des travaux sont réalisés, que le loyer est manifestement sous-évalué ou que les logements sont inoccupés depuis plus de 18 mois.

2) De plus, la loi ALUR a créé un nouveau dispositif pérenne d'encadrement du niveau des loyers lors de la mise en location d'un logement. Le dispositif prévoit que le loyer au mètre carré des logements mis en location ne peut pas excéder le loyer de référence correspondant aux caractéristiques du logement majoré de 20 %. Si le loyer prévu dans le contrat est supérieur au loyer de référence majoré en vigueur à la date de signature du contrat, le locataire

---

[94] Art 17 de la loi du 6 juillet 1989 précitée : *« zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social, sont dotées d'un observatoire local des loyers prévu à l'article 16 de la présente loi. »*. Les communes comprises dans ces zones est fixée par le décret n° 2015-650 du 10 juin 2015 relatif aux modalités de mise en œuvre du dispositif d'encadrement du niveau de certains loyers et modifiant l'annexe à l'article R.* 366-5 du code de la construction et de l'habitation et correspond à la liste des communes annexée au décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts

peut saisir la commission départementale de conciliation ou contester son loyer devant le juge. Ces loyers de référence exprimés en euros par mètre carré sont fixés par arrêté préfectoral en fonction du type de location (meublée ou non), du nombre de pièces et de l'époque de construction. De plus, ils sont déterminés à partir des données représentatives des loyers du marché locatif privé local produites par les observatoires locaux des loyers agréés par le ministre chargé du logement.

Pour la mise en œuvre du dispositif d'encadrement du niveau des loyers, la loi a institué l'obligation de créer des observatoires locaux des loyers (OLL) agréés par l'État dans les zones dites tendues, à savoir les communes d'assujettissement à la taxe sur les locaux vacants figurant à la liste annexée au décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts, afin que les préfets puissent s'appuyer sur des valeurs de référence reconnues.

À la fin de l'année 2016, le réseau des observatoires locaux des loyers comptait 24 organismes opérationnels pour 30 agglomérations. Quatre d'entre eux ont reçu un agrément, d'une part, ceux d'Alençon et de Rennes, qui se situent en dehors de la zone d'encadrement des loyers, et, d'autre part, ceux de Paris et de Lille où l'encadrement des niveaux de loyers a été mis en place par arrêté préfectoral respectivement à compter du 1er août 2015 et du 1er février 2017[95].

L'automaticité du lien entre agrément des OLL et encadrement des loyers a conduit à une situation de blocage puisque seulement deux observatoires ont demandé à être agréés. Or, dans le même temps, la création d'OLL destinés uniquement à l'observation du marché fait l'objet d'un assez large consensus des acteurs locaux publics et privés.

Le dispositif d'encadrement du niveau des loyers instauré par la loi ALUR suscite parfois des oppositions locales.

Deux villes-centre ont été volontaires pour encadrer les loyers : Paris et Lille.

L'encadrement mis en place dans ces deux communes a été annulé par décision du tribunal administratif au motif que l'encadrement ne pouvait être mis en place que sur une commune alors que celle-ci est comprise dans une agglomération.

Une évolution du dispositif est donc nécessaire.

La territorialisation croissante de la politique du logement incite à responsabiliser les intercommunalités compétentes en matière de logement, au dispositif d'encadrement.

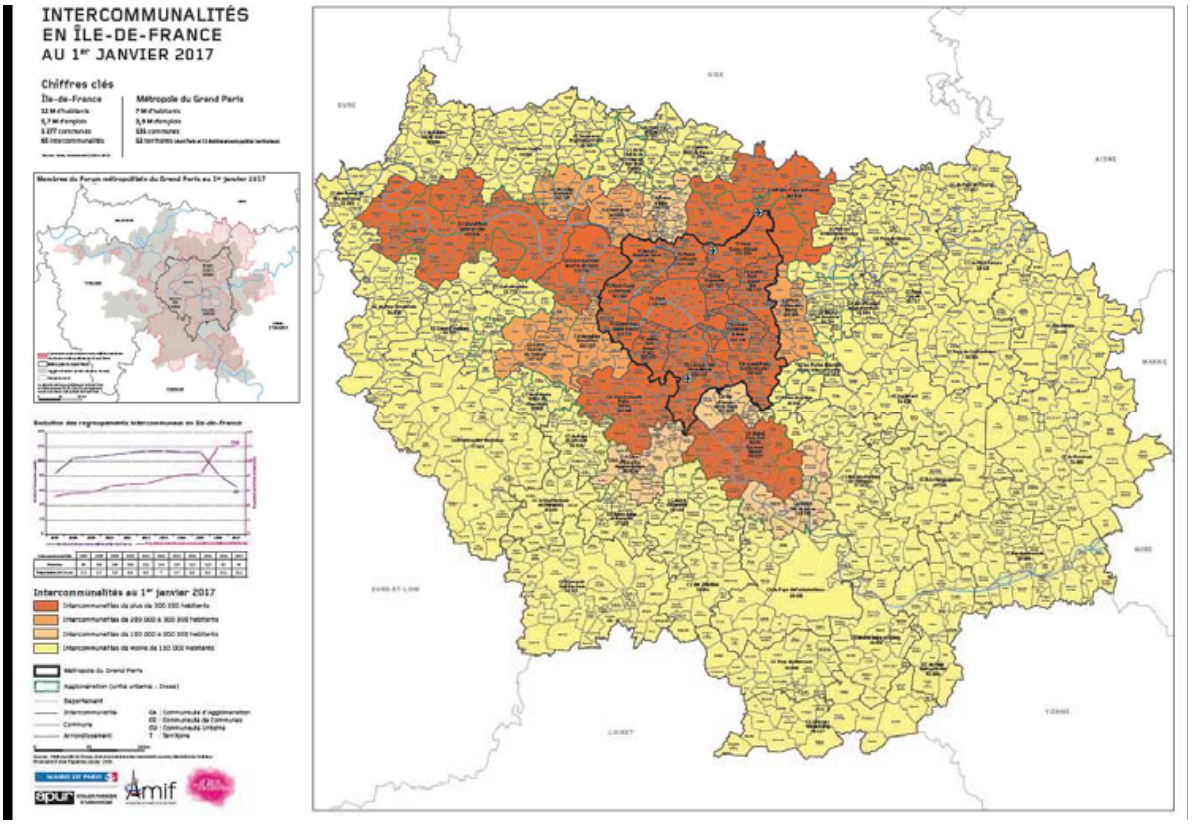
L'expérience montre que le dispositif d'encadrement des loyers n'est mis en œuvre que lorsqu'il recueille le soutien des collectivités concernées et qu'elles estiment que le dispositif présente un intérêt pour elles au regard de la situation du parc immobilier dans son ensemble et du parc locatif privé en particulier. Leur rôle est donc essentiel dans la mise en œuvre du dispositif. La cohérence globale de la politique locale de l'habitat (parc locatif privé, parc social, construction neuve….) relevant désormais des intercommunalités, notamment compétentes en matière de programme local de l'habitat (PLH), il paraît adéquat de s'appuyer sur leur périmètre pour l'observation des niveaux de loyer.

[95] Le tribunal administratif de Lille, par un jugement en date du 17 octobre 2017, et le tribunal administratif de Paris, par un jugement en date du 28 novembre 2017, ont annulé ces arrêtés. L'appel de ces décisions est pendant.

Les périmètres observés pour l'encadrement constitués de zones d'urbanisation continue au sens de l'INSEE et définies par le zonage pour la taxe sur les logements vacants intègrent un nombre trop important de collectivités (1 150).

Tantôt trop petit, tantôt trop grand, il interroge comme territoire d'application de l'encadrement. Les zones d'urbanisation continue présentent le plus souvent une hétérogénéité de degrés de tensions des marchés locatifs. La situation de l'agglomération parisienne illustre d'ailleurs bien la difficulté de faire coïncider un périmètre d'encadrement, périmètre d'agrément et périmètre d'observation. La zone d'urbanisation continue est aujourd'hui indivisible alors que les 411 communes concernées n'ont visiblement pas les mêmes tensions de marché. C'est d'ailleurs particulièrement vrai dans toutes les zones d'urbanisation de grande dimension géographique.

À Paris, le choix a été fait de ne retenir que Paris intra-muros dans un premier temps, car c'est sur ce territoire que l'OLAP disposait de données suffisamment nombreuses. L'agrément de l'OLAP a été élargi à l'ensemble de l'unité urbaine de Paris le 29 juin 2016, sur demande du conseil d'administration de l'observatoire.



En couleur : limite de la MGP avec ses 131 communes et limite de chacun des 12 EPT En trait rouge : limite de l'aire urbaine au sens de l'INSEE fondant la zone TLV

Aujourd'hui, dans les deux seuls cas observables, le temps de recul est insuffisant : un an et demi de collecte de données analysées à Paris, et aucune analyse faite pour l'instant à Lille. Pour mesurer précisément l'impact de l'encadrement des loyers, il convient d'avoir un certain recul pour pouvoir apprécier les évolutions des loyers et leurs origines multiples : conjoncture

économique, effet lié à l'indexation IRL, impact de l'évolution du parc locatif, évolution du pouvoir d'achat des ménages, arbitrages des investisseurs entre logement locatif et actifs économiques…etc.

Au niveau national, une première analyse des données collectées par les OLL a été faite par l'ANIL et le ministère chargé du logement, avec l'OLAP, les ADIL et les agences d'urbanisme, sur la base des résultats 2015 de seize OLL en dehors et en zones tendues1. À ce stade, aucune évaluation du dispositif d'encadrement n'y est faite, mais il est souligné, dans certaines agglomérations, les prix élevés des logements d'une pièce, nettement plus chers que le reste du marché, sans doute liés à la pression de demande étudiante.

A Paris, il ressort de l'analyse faite par l'OLAP que les effets de l'encadrement des loyers sont limités[96].

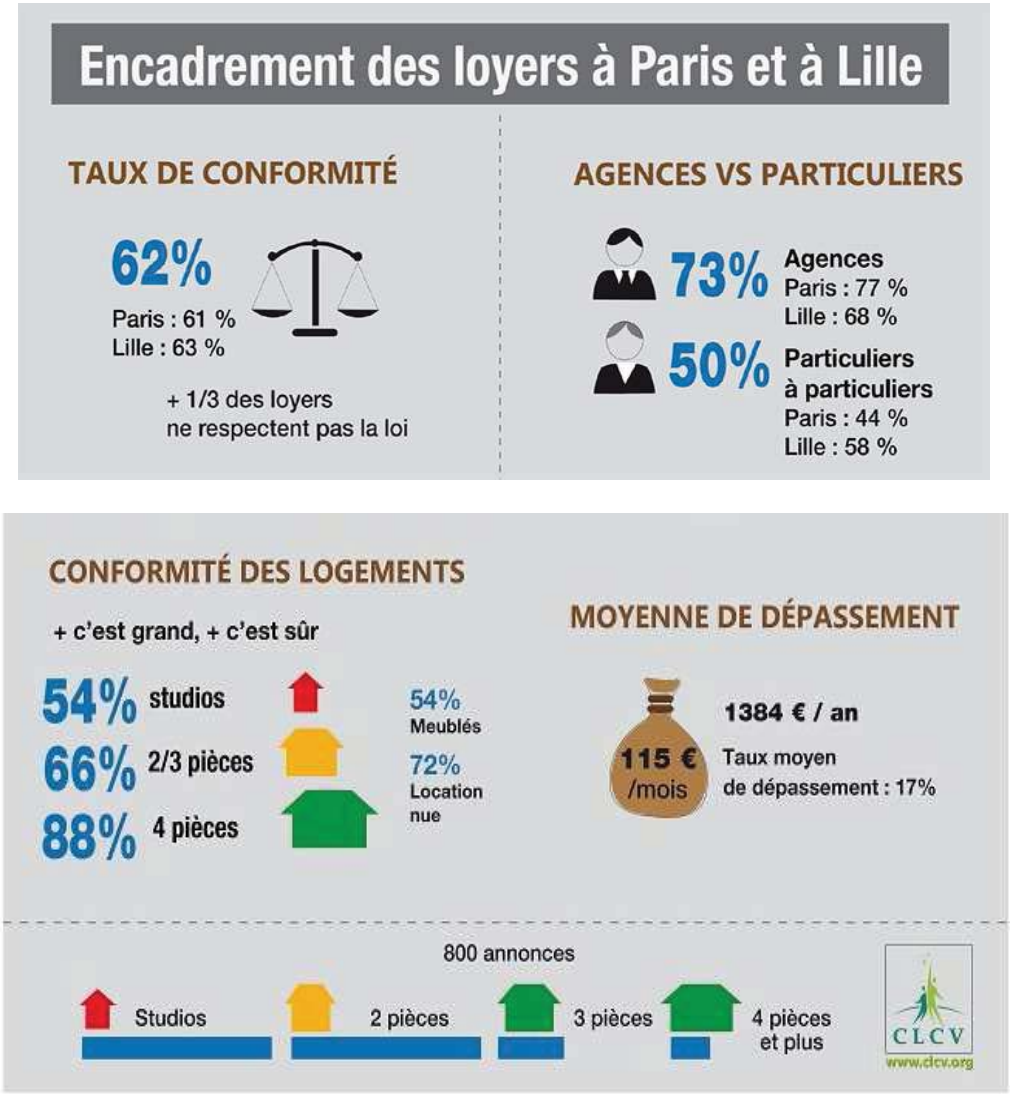
S'agissant du respect du dispositif d'encadrement des loyers, selon une enquête de juillet 2017 de l'association Consommation Logement cadre de vie, les deux tiers à peine des appartements proposés à la location à Paris (61 %) et à Lille (63 %) respectent ce dispositif. Ce bilan est en stagnation par rapport aux années précédentes puisque le taux de conformité était, à Paris, de 62 % en 2016 et 58 % en 2015.

Si cette enquête ne met pas en évidence les loyers auxquels est ajouté un complément de loyer, elle rend néanmoins compte des manquements au dispositif d'encadrement des loyers. Ainsi, 38 % des loyers figurant dans ces annonces ne sont pas conformes à la réglementation applicable à l'encadrement des loyers issue de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Ces résultats d'ensemble recouvrent, par ailleurs, des disparités significatives. Ainsi, le taux de conformité est de 73 % pour les annonces passées par une agence, contre 50% lorsque le bien est géré directement par un bailleur. Les bailleurs privés parisiens méconnaissent particulièrement la règle, avec un taux de conformité de 44% contre 58% à Lille. À l'inverse, les agences lilloises (68 % de conformité) respectent moins la règle que leurs homologues parisiennes (77 %).

Enfin, le taux de conformité des annonces s'accroît avec la taille des logements concernés. Il est ainsi de 59% pour les studios, de 62% pour les deux pièces, de 64% pour les trois pièces et de 68% pour les quatre pièces.

[96] OLAP : Etude du 19 décembre 2016



Source : enquête juillet 2017 de l'association Consommation, logement et cadre de vie sur l'encadrement des loyers à Paris et à Lille

Face à ces comportements, le seul recours possible pour le locataire est de former une action en diminution du loyer.

En effet, lorsque le locataire a connaissance que le loyer inscrit dans son contrat de location ne respecte pas le dispositif d'encadrement des loyers, il peut saisir la commission départementale de conciliation (CDC). La CDC a pour mission de concilier les parties aux fins de trouver une solution amiable au conflit qui les oppose sans s'adresser au juge. En 2016, la CDC de Paris a été saisie de 133 litiges[97] portant sur la fixation initiale du loyer ou

[97] pour les logements nus : 5 dossiers ont donnés lieu à une conciliation hors CDC, 7 ont été reportés, 7 ont donné lieu à une conciliation et 91 n'ont pas été conciliés ;
pour les meublés: 1 a donné lieu à une conciliation hors CDC, aucun dossier n'a été reporté, 1 a donné lieu à une conciliation et 21 n'ont pas été conciliés.

sur le complément de loyer. Ce chiffre est en nette évolution puisque le nombre de saisines était de 28[98] en 2015[99].

Le locataire peut également après la tentative de résolution amiable de son litige devant la CDC ou directement, contester son loyer devant le juge.

Si le juge constate que le loyer est surévalué, il fixe le montant du loyer et condamne le bailleur au versement du trop-perçu emportant intérêts au taux légal même en l'absence de demande en application de l'article 1231-7 du code civil. Une telle condamnation clôt définitivement le différend et dédommage le requérant dans son entier préjudice.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le Gouvernement avait envisagé, en 2014, d'expérimenter le dispositif de l'encadrement pour les établissements publics de coopération intercommunale ou collectivités compétentes en matière d'habitat pour une durée limitée sans modifier profondément le dispositif législatif, ce qui paraît aujourd'hui nécessaire. Le Conseil d'État1, saisi d'un recours associatif, a précisé que le pouvoir réglementaire ne pouvait procéder à une mise en œuvre expérimentale de la loi que si la loi l'a expressément prévu, conformément à l'article 37-1 de la Constitution.

Mettre en place un dispositif d'encadrement des loyers à titre expérimental relève donc de la loi. La loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 doit être modifiée également pour abroger les dispositions d'encadrement du niveau des loyers prévu à l'article 17 de cette loi et d'autres mesures de coordination qui lui sont liées .

De plus, le dispositif expérimental prévoit un dispositif de sanction administrative prononcée par le représentant de l'Etat dans le département lorsqu'il constate qu'un contrat de location ne respecte pas le loyer de référence majoré fixé dans le cadre de ce dispositif d'encadrement des loyers.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le dispositif proposé consiste à remplacer l'obligation de mettre en place le dispositif d'encadrement du niveau des loyers dans les zones de la taxe sur les logements vacants par une possibilité d'expérimenter ce dispositif à l'intérieur de ces zones.

Un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat pourra demander à expérimenter, sur tout ou partie de son territoire couvert par un OLL agréé, le dispositif d'encadrement du niveau des loyers lorsque les critères ci- après indiquant une forte tension sur le marché locatif sont réunis :

- un écart important entre le niveau de loyer moyen constaté dans le parc locatif privé et le loyer moyen pratiqué dans le parc locatif social ;
- un niveau de loyer médian élevé ;

[98] sur les 28 saisines, 4 dossiers ont donné lieu à une conciliation hors CDC, 21 ont été reportés, 2 ont donné lieu à une conciliation et 1 n'a pas été concilié.
[99] Enquêtes relatives à l'activité des CDC 2015 et 2016 (source : MCT/DHUP)

- un taux de logements commencés, rapporté aux logements existants sur les cinq dernières années, faible ;
- des perspectives limitées de production pluriannuelle de logements inscrites dans le programme local de l'habitat et de faibles perspectives d'évolution de celles-ci.

La commune de Paris, les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, la métropole de Lyon et la métropole d'Aix-Marseille-Provence pourront également demander à expérimenter l'encadrement des loyers dans les mêmes conditions.

L'expérimentation est d'une durée fixée à cinq ans et le Gouvernement devra remettre un rapport d'évaluation au Parlement avant la fin de l'expérimentation.

Ce dispositif expérimental renforce par ailleurs les sanctions à l'encontre les bailleurs qui ne respectent pas l'encadrement des loyers et prévoit une amende administrative prononcée par le préfet.

Cette amende est proportionnée en fonction de la catégorie du bailleur (bailleur personne physique ou bailleur personne morale).

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

La loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 est modifiée pour tenir compte de la transformation du dispositif de l'encadrement du niveau des loyers en dispositif expérimental.

3.2. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La mise en place d'un encadrement du niveau des loyers concourt au développement de la connaissance des marchés locaux de l'habitat permettra une meilleure évaluation et conduite des politiques publiques en matière de logement.

De plus, la mise en place d'une sanction administrative impacte les services de l'État qui prononcent l'amende.

S'agissant des services de l'État, la délivrance de cette amende, prononcée par le représentant de l'État dans le département, au profit de l'État, crée une charge administrative nouvelle, toutefois compensée par la perception des amendes. De surcroît, dans le cadre d'une expérimentation, l'impact devrait être limité.

Selon l'enquête réalisée en août et septembre 2016 par l'association Consommation, logement et cadre de vie à Paris, 38% des logements loués sont supérieurs au maximum autorisé par la réglementation (panel : 800 annonces de location sur différents sites - huit sites Internet suivants : seloger.com, fnaim.fr, leboncoin.fr, pap.fr, nexity.fr, foncia.com, orpi.com et century21.fr). En moyenne, les loyers seraient supérieurs de 115 €/mois soit environ 1380€/an.

Néanmoins, ce constat ne reflète pas la volumétrie du contentieux. En effet, actuellement, seuls 11 jugements ont été rendus par les tribunaux d'instance de Paris ayant trait au dispositif d'encadrement des loyers à la signature du bail (tant s'agissant de litiges relatifs à la contestation du loyer de base que de litiges relatifs à la contestation du complément de loyer).

3.3. IMPACTS SOCIAUX

Le dispositif d'encadrement des loyers favorise l'accès au logement en zones tendues. La sanction des comportements frauduleux s'inscrit dans l'objectif de permettre l'accès au logement des populations les plus fragiles.

Les jeunes sont les plus exposés au risque de détournement du dispositif d'encadrement des loyers. Par conséquent, même si le dispositif ne leur est expressément destiné, ils bénéficieront de fait de cette mesure.

3.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Il n'y aura pas d'impact sur les dispositifs d'encadrement du niveau des loyers intervenus dans la commune de Paris et de Lille dans la mesure où ils ont été annulés par décision du juge administratif.

De plus, du point de vue des locataires, la mise en place d'une sanction aura un effet sur l'application de l'encadrement des loyers et par conséquent sur leur pouvoir d'achat.

4. CONSULTATION ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1 CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018. Elle a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat.

4.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.3 Application dans le temps

L'expérimentation de l'encadrement du niveau des loyers est prévue pour une durée de cinq ans.

5.2.4 Application dans l'espace

La mesure s'appliquera sur le territoire métropolitain et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

5.2.5 Textes d'application

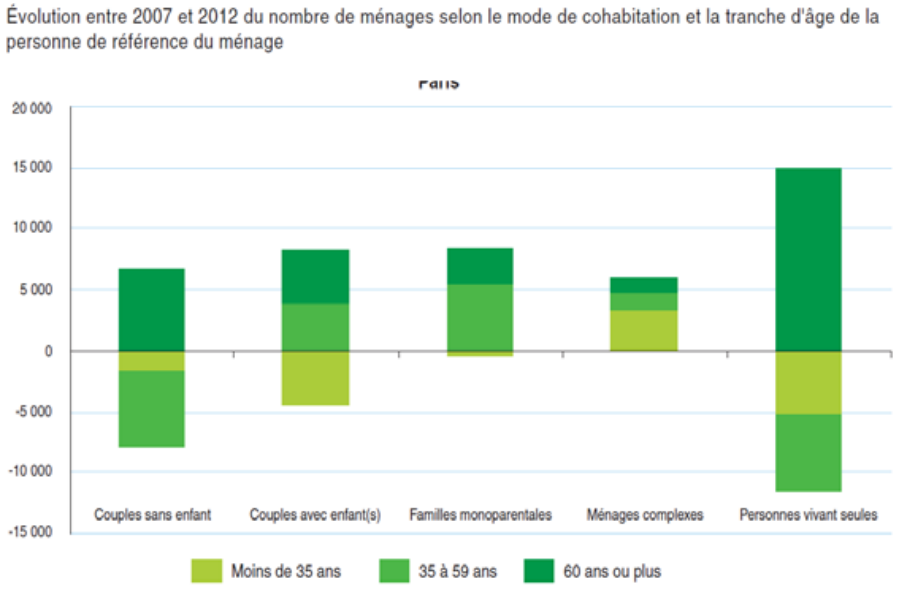
Un décret en conseil d'Etat est prévu pour fixer certaines modalités d'application. Les territoires dans lesquels cette expérimentation pourra être menée seront fixés par décret.

ARTICLE 50 - MODIFIER LES RÈGLES DE DÉCENCE DANS LES HÔTELS MEUBLÉS ET EN CAS DE COLOCATION À BAUX MULTIPLES

1. ÉTAT DES LIEUX

La loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 prévoit, à son article 6, que le bailleur est tenu de louer un logement décent. Le décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains fixe les exigences minimales auxquelles le logement doit satisfaire en termes de sécurité physique et de santé des locataires mais aussi s'agissant des équipements de confort qu'il doit comporter. Il détermine notamment la superficie et le volume minimaux du logement (9m² ou 20 m3).

Le phénomène de ménages composés de plusieurs personnes sans lien familial occupant un même logement est en constante progression notamment à Paris. La capitale est marquée par de fortes pressions du marché immobilier, contraignant souvent à la colocation. Entre 2007 et 2012, ces ménages ont progressé de 11 % et sont composés majoritairement de jeunes de



Source : Insee, recensements de la population 2007 et 2012, exploitations complémentaires.

moins de 35 ans[100].

Face à ce phénomène, la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et urbanisme rénové (ALUR) est venue encadrer le régime de la colocation. Elle a inséré des mesures protectrices des locataires et notamment la nécessité d'adapter les règles de décence dans le cas de la colocation mais aussi des hôtels meublés.

[100] Insee Dossier Île-de-France n°2 – Octobre 2016 – La taille moyenne des ménages en Île-de-France

S'agissant de la colocation à baux multiples

L'article 8-1 de la loi du 6 juillet 1989 précitée relatif à la colocation introduit par la loi ALUR prévoit, d'une part, que la colocation à baux multiples constitue une division du logement tenue au respect de l'article L.111-6-1 du code de la construction et de l'habitation à savoir de mettre à disposition des locaux à usage d'habitation d'une superficie et d'un volume habitables supérieurs respectivement à 14 m2 et à 33 m3 et, d'autre part, qu'un décret en Conseil d'État adaptera les règles de décence aux spécificités de la colocation.

En instituant un dispositif de colocation, l'objectif était de promouvoir un nouveau mode d'habiter tout en maintenant la protection des locataires pour éviter les colocations abusives notamment au regard de leur superficie minimale.

Or, il existe une incompatibilité entre l'article L.111-6-1 du code de la construction et de l'habitation qui prévoit que sont interdites les divisions d'immeuble qui auraient pour conséquence de mettre à disposition des locaux d'une superficie et d'une surface inférieure à 14 m² et à 33 m3, les pièces communes mises à disposition de ces locaux n'étant pas comprises dans le calcul de cette surface ou superficie, et le décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent précité , lequel définit les critères minimaux de décence à respecter lors de la location d'un logement, notamment une surface et un volume habitable minimale de 9 m² et 20 m3 d'une des pièces principales du logement loué.

Cette incompatibilité empêche la rédaction du décret en Conseil d'État relatif à la définition des règles de décence applicables aux spécificités de la colocation, sauf à faire appliquer des règles de surfaces et de volumes plus strictes pour les colocations à baux multiples que pour le reste des baux locatifs.

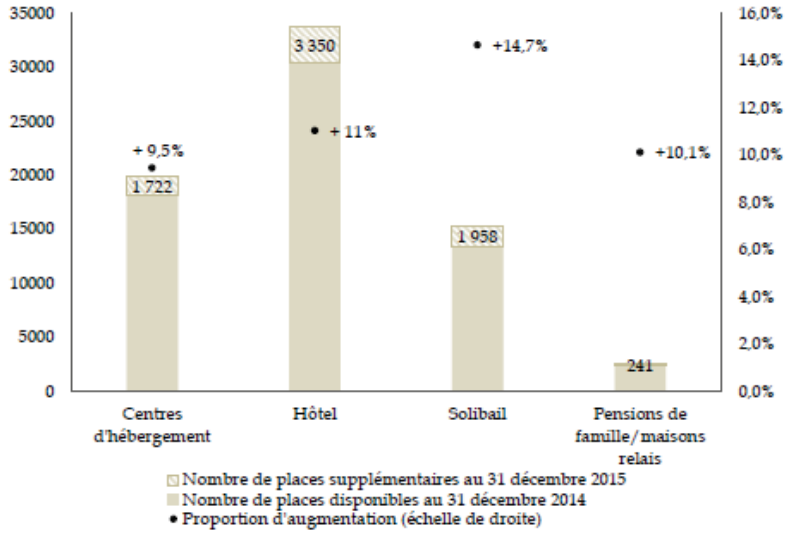
S'agissant des hôtels meublés

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et urbanisme rénové a modifié l'article L. 632-1 du code de la construction et de l'habitation en ajoutant un II consacré aux locaux meublés constituant la résidence principale du preneur situé dans un établissement recevant du public aux fins d'hébergement. Cet article précise les règles spécifiques applicables à ces locaux, notamment en matière de décence puisqu'il prévoit qu'un décret en Conseil d'État adaptera les règles de décence aux spécificités de ces locaux susceptibles d'être loués à usage de résidence principale.

Ces établissements, principalement des hôtels meublés non classés, mettent à disposition de leurs occupants, dans la majorité des cas, des chambres. Ces locaux étant destinés à l'hébergement, ils peuvent ne pas respecter les règles de décence. Bien que ces locaux ne soient pas destinés à constituer des logements pérennes, certains occupants deviennent avec le temps des locataires, pour lesquels les juges requalifient le contrat d'occupation en contrat de location avec les obligations qui s'y attachent et notamment pour le propriétaire l'obligation de fournir un logement décent tel que prévu à l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989 susmentionnée.

Évolution du nombre de places en hébergement et en logement accompagné en Île-de-France entre 2014 et 2015

(en nombre de places et en pourcentage)

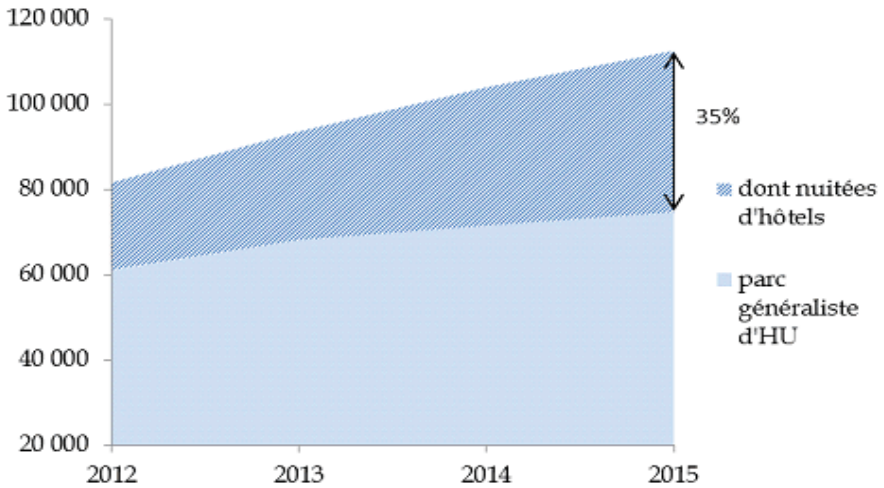


Source : commission des finances d'après les données de la Drihl Île-de-France

Les hôtels meublés constituent une source importante d'offre d'hébergement[101]:

Les nuitées hôtelières représentent 35 % des places dans le parc d'hébergement généraliste en 2015 :

Proportion des nuitées d'hôtel dans le parc généraliste d'hébergement d'urgence (HU)



(en nombre de places)

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Par ailleurs, le nombre de ménages dont la résidence principale est une chambre d'hôtel s'élève à 21 000, ce qui représente 25 000 personnes au total[102].

[101] Rapport d'information n° 193, 7 décembre 2016, commission des finances du Sénat sur les dispositifs d'hébergement d'urgence, Philippe Dallier

[102] Etude de 2013 de l'Enquête Nationale Logement (ENL)

Les travaux préparatoires à la mise en place d'une adaptation des règles de décence des locaux susceptibles d'être loués à usage de résidence principale ont mis en évidence la difficulté de définir le corpus minimal de règles à appliquer aux hôtels meublés parmi les règles de décence applicables. En effet, les règles de décence constituent d'ores et déjà les exigences essentielles minimales requises pour un usage d'habitation.

Aussi, en opportunité il semble préférable de supprimer l'alinéa relatif à l'adaptation des règles de décence, de maintenir l'application des règles de décence dès lors que l'hébergement devient un logement pour l'occupant et laisser au juge la possibilité de requalifier le contrat en ce sens.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'article 8-1 de la loi du 6 juillet 1989 précitée pour la colocation et l'article L.632-1 du code de la construction et de l'habitation pour les hôtels meublés, imposent l'adaptation des règles relatives à la décence.

Cette adaptation n'étant pas possible en l'état de la rédaction des textes de loi, il apparaît nécessaire de modifier ces deux articles de loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les mesures, en supprimant les incohérences en matière de règles de surfaces en cas de colocation à baux multiples et en supprimant l'adaptation des règles de décence dans les hôtels meublés, participent à la simplification et à l'intelligibilité du droit en la matière.

3. DISPOSITIF RETENU

1) Règles de décence en cas de colocation à baux multiples

Afin de favoriser la colocation à baux multiples, la mesure a pour objet de supprimer les incohérences en matière de règles de surfaces. La mesure prévoit, ainsi, que ce sont la surface et le volume habitable minimal prévus dans les critères de décence des locaux d'habitation qui prévalent dans ces baux spécifiques comme dans l'ensemble des baux locatifs. Par ailleurs, cette mesure prévoit que les caractéristiques de la décence s'apprécient par la prise en compte de l'ensemble du logement et non de la seule partie du logement dont le colocataire a la jouissance exclusive. Il n'est donc plus nécessaire d'avoir recours à un décret en Conseil d'État.

2) Règles de décence dans les hôtels meublés

Cette mesure a pour objet de supprimer l'adaptation des règles de la décence aux locaux des hôtels meublés. L'article L.632-1 du code de la construction et de l'habitation rend applicable les règles de décence dès lors que le logement constitue la résidence principale de l'occupant et le juge a la possibilité d'imposer le respect de ces règles s'il est amené à requalifier le contrat d'occupation en contrat de location.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les mesures envisagées nécessitent que soient modifiées, d'une part, les dispositions de l'article 8-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 relatives aux règles de décence en cas de colocation à baux multiples et, d'autre part, les dispositions du II de l'article L 632-1 du code de la construction et de l'habitation relatives aux règles de décence dans les hôtels meublés.

5. CONSULTATIONS ET **MODALITÉS D'APPLICATION**

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018. Elle a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

La mesure entre en vigueur au lendemain du jour de la publication du projet de loi. La mesure s'appliquera sur le territoire métropolitain et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

ARTICLE 51 – ENCADRER LES LOCATIONS MEUBLÉES TOURISTIQUES

1. ÉTAT DES LIEUX

En droit français, l'activité des plateformes de réservation et de location d'appartements entre particuliers est régulée par les articles L. 324-1, L. 324-1-1, L. 324-2et L. 324-2-1 ainsi que par les articles D. 324-1 et D. 324-1-1 du code du tourisme. L'essor considérable des locations saisonnières entre particuliers entraîne une diminution du parc locatif privé disponible pour les résidents dans certaines localisations. Cette réduction, estimée entre 15 et 20 000 logements à Paris[103], entraîne une tension supplémentaire sur le parc locatif et un effet inflationniste sur les loyers. En effet, selon l'étude précitée, une augmentation de la densité de logements meublés touristiques professionnels d'un point au niveau de l'IRIS (unité statistique à l'échelle d'un quartier dans les grandes villes) entraîne une augmentation des niveaux de loyers de 1,65% à Lyon, 1,29% à Marseille, 1,5% à Montpellier et 1,26% à Paris. Cette augmentation est légèrement inférieure - de l'ordre de 0,50% - si l'on considère la densité de l'ensemble des meublés de tourisme, qu'ils relèvent de loueurs professionnels ou de particuliers/personnes physiques.

Si la société Airbnb est devenue en quelques années le principal acteur sur le marché de la location saisonnière de meublés de tourisme, sa position ne doit pas faire oublier la multiplicité des acteurs de l'écosystème et la grande variabilité des positions économiques sur ce marché. A ce jour, sont ainsi identifiées au moins 22 plateformes[104] collaboratives proposant de faire de la location saisonnière en France.

En application de l'article L.324-1-1 du code du tourisme, les communes souhaitant réguler ou canaliser l'essor de l'économie collaborative peuvent mettre en place un système informatique de délivrance automatique des numéros de déclaration. Or ce système pourrait s'avérer inutile s'il ne s'accompagne pas d'une capacité de contrôle et de sanction suffisante.

Ce système est par exemple en place à Paris depuis octobre 2017 et a été rendu obligatoire à compter du 1er décembre. Pour autant, au mois de janvier 2018, un très grand nombre d'annonces publiées sur les principales plateformes ne présentaient pas encore de numéro d'enregistrement, pourtant imposé par la loi. Force est de constater qu'il est nécessaire de doter la législation d'un arsenal de sanctions à même de rendre efficace les tentatives d'encadrement déployées par les collectivités territoriales soucieuses de préserver un fonctionnement plus harmonieux de leur parc de logements privés.

---

[103] Selon un rapport de l'INRA (notamment Mme J. Le Gallo), du CESAER et de l'ESSEC

[104] Airbnb, leboncoin.fr, Flipkey (groupe tripadvisor : tripadvisor, Nimuba, Holidaylettings, Housetrip), MediaVacances.com, SeLoger Vacances (groupe SeLoger : Amivac, Vacances.com, A-gité), REPIMM, PAP vacances, Vivaweek, paruvendu.fr, vivastreet, Groupe HomeAway (Abritel, VRBO, Homelidays, Vacationrentals, Ownersdirect,fewo-direkt)

2. OBJECTIFS POURSUIVIS, DISPOSITIF RETENU ET NECESSITE DE LEGIFERER

2.1. NÉCESSITE DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Actuellement, rien n'interdit expressément à un particulier de louer sa résidence principale plus de 120 jours dans l'année même si la commune a mis en place une procédure de changement d'usage. Certes, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR, a défini la résidence principale comme étant occupée par son propriétaire plus de huit mois par an. Mais cette définition opérante en matière de changement d'usage, ne plafonne pas, dans les faits, à quatre mois l'activité de meublés de tourisme dans le cas d'une résidence principale.

L'article 2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 donne en effet une définition de la résidence principale, mais uniquement pour définir le champ d'application de la loi, qui concerne les baux de location[105].

Dans ces conditions, aucune illicéité manifeste ne s'attache à une location de la résidence principale au-delà de 120 jours. D'où l'impossibilité légale de prévoir des sanctions pénales ou civiles à l'encontre par exemple d'un intermédiaire qui omettrait de procéder à une déconnexion d'une annonce de la location au-delà de 120 jours, bien que l'article L 324-1-2 du code du tourisme lui en fasse obligation.

L'objectif principal est donc de mieux encadrer l'activité de location de meublé de tourisme, en plafonnant effectivement à 120 jours (sauf exceptions énumérées) la location de la résidence principale et en posant des règles de contrôle et de sanction, à la fois pour les bailleurs et pour les plateformes. Ces dispositifs poursuivent un objectif d'intérêt général en préservant le maintien de locaux d'habitation dans des zones où une pénurie est constatée. En effet, la multiplication d'appartements loués pour des périodes très limitées à une clientèle principalement touristique a pour effet d'accentuer la pénurie d'offre locative pour les ménages cherchant à se loger de façon permanente.

2.2. DISPOSITIF RETENU

La mesure définit un plafond légal de 120 jours de location comme meublé de tourisme de la résidence principale dans les communes mettant en œuvre la procédure de changement d'usage des locaux d'habitation (procédure prévue aux articles L.631-7 et L.631-7-1 A du code la construction et de l'habitation) et qui auront mis en œuvre une procédure de déclaration.

Les résidences secondaires sont et demeureraient hors champ de ces obligations, étant donné que la location d'une résidence secondaire doit faire l'objet d'une procédure d'autorisation de changement d'usage.

---

[105] Cet article prévoit les dispositions suivantes : *« Le présent titre s'applique aux locations de locaux à usage d'habitation ou à usage mixte professionnel et d'habitation, et qui constituent la résidence principale du preneur, ainsi qu'aux garages, aires et places de stationnement, jardins et autres locaux, loués accessoirement au local principal par le même bailleur.* ***La résidence principale est entendue comme le logement occupé au moins huit mois par an, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure, soit par le preneur ou son conjoint, soit par une personne à charge au sens du code de la construction et de l'habitation »***

Cet article définit les obligations mises à la charge des loueurs de meublés de tourisme et des intermédiaires de location, ainsi que les sanctions dont elles sont assorties. Il s'agit de sanctions civiles en l'espèce, ces dernières apparaissant comme les plus appropriées dans la mesure où elles se rapportent à une activité de location d'un bien immobilier, en l'occurrence, la résidence principale.

Il contribue à renforcer le dispositif légal d'encadrement de l'activité de la location pour de courtes durées de meublés de tourisme et contribue à une meilleure articulation entre les dispositions du code de la construction et de l'habitation régissant les changements d'usage de locaux d'habitation et celles du code du tourisme régissant les meublés de tourisme.

La mesure est strictement proportionnée. Il y a lieu de rappeler que la location de meublés de tourisme reste en effet entièrement libre dans la très grande majorité des cas. L'encadrement proposé n'intervient, pour une commune donnée, qu'à deux conditions : que la commune ait mis en place une procédure de changement d'usage et qu'elle ait prévu une procédure d'enregistrement. Il ne concerne en outre que les résidences principales.

Pour rappel, les articles L.631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation prévoient que les communes de plus de 200 000 habitants et celles des départements des Hauts de Seine, de la Seine Saint Denis et du Val de Marne soumettent à autorisation préalable le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation (toutes catégories de logements). Les autres communes (sur tout ou partie de leur territoire) peuvent également mettre en place cette procédure. Cette procédure d'autorisation de changement d'usage est un outil de politique du logement des communes situées en « zone tendue ». La loi ALUR n°2014-366 du 24 mars 2014 (article 16) a étendu cette procédure à la location touristique qu'elle assimile à un changement d'usage. Concernant les meublés, cette autorisation peut être temporaire (L631-7-A). Le dernier alinéa de l'article L631-7-A précise que le local à usage d'habitation constituant la résidence principale du loueur, au sens de l'article 2 de la loi n°89-462, c'est-à-dire que le loueur l'occupe au moins 8 mois par an - sauf exceptions listées par la loi, à savoir obligation professionnelle, raison de santé et cas de force majeure - peut faire l'objet d'une location touristique sans autorisation de changement d'usage.

En outre, la mesure impose aux loueurs de demander un numéro d'enregistrement aux communes qui ont mis en place la procédure de changement d'usage et une procédure d'enregistrement. Charge pour les intermédiaires de location (notamment les plateformes numériques) de le publier (sur la base de l'attestation transmise par le loueur) et de transmettre le décompte des nuitées effectuées aux communes qui le demande, puis de ne pas offrir à la location plus de 120 jours une résidence principale[106]. Le champ d'application se limite aux communes ayant mis en place la procédure d'enregistrement et aux résidences principales.

Le champ d'application de la mesure peut être résumé de la manière suivante :

[106] Il n'y a aucune formalité en effet pour la location touristique de la résidence principale et la résidence secondaire fait l'objet d'une simple déclaration en mairie (cf. article L 324-1-1 du code du tourisme), sans nécessairement donner lieu à la délivrance d'un numéro d'enregistrement.

	Communes où le changement d'usage est mis en place : - **Toutes les communes > 200 000 habitants ainsi que les départements 92, 93, 94** - **les communes <200 000 habitants qui ont choisi de mettre en place une procédure de changement d'usage**		**Communes (<200 000 habitants) sans procédure de changement d'usage**
	Dans les communes ayant choisi de **mettre en place la procédure d'enregistrement** de la déclaration préalable meublé de tourisme	Dans les communes **n'ayant pas mis en place la procédure d'enregistrement** de la déclaration préalable meublé de tourisme	
Résidence principale *(occupée au moins 8 mois par an sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure)*	- pas de demande d'autorisation de changement d'usage -obligation de déclaration d'« enregistrement » *	- pas de demande d'autorisation de changement d'usage -pas de déclaration préalable	-aucune déclaration ni aucune formalité
Résidence secondaire, logement vacant	-demande d'autorisation de changement d'usage -obligation de déclaration d'«enregistrement » *	-demande d'autorisation de changement d'usage -déclaration « simple » préalable	-déclaration « simple » préalable en Mairie

*le projet de l'article 51 exclut de ces obligations les chambres chez l'habitant (qui ne sont pas assorties de prestations associées type petit-déjeuner ; sinon, il s'agit d'une chambre d'hôte en application de l'article L324-3 du code de tourisme, assujettie à une déclaration propre au titre de l'article L324-4 du code du tourisme). Ces chambres chez l'habitant sont, dans le dispositif actuel, comprises dans les obligations.

Dans ce tableau, figure en grisé l'actuel champ d'application du plafond des 120 jours pour les plateformes qui doivent ensuite déconnecter les annonces des résidences déclarées comme résidence principale ; la mesure soumet expressément le loueur au même plafond de 120 jours sur ce même champ.

La seule obligation incombant aux plateformes et s'appliquant aux deux types de résidences (principale et secondaire) porte sur l'information et la publication de l'annonce.
Le dispositif s'appuie sur les résidences principales en permettant aux communes de vérifier que les loueurs ne louent pas plus que 120 jours un logement qu'ils déclarent être leur résidence principale (au titre de la loi 89-462 précitée) à titre exclusif. Il permet de sanctionner ainsi ceux qui contourneraient les dispositifs liés à la préservation du logement en zone tendue.

La mesure définit, dans un champ géographique limité, un plafond légal de 120 jours de location en meublé de tourisme (c'est-à-dire, à usage exclusif du loueur) d'une résidence principale et des obligations dont le manquement est sanctionné :

- pour le loueur, de ne pas louer comme meublé de tourisme sa résidence principale (c'est-à-dire celle qui est occupée au moins huit mois par an, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure) au-delà de ce seuil, et d'informer la commune du décompte de la location, les manquements étant assortis de sanctions ;
- pour l'intermédiaire (généralement, mais pas exclusivement, une plateforme numérique), il reprend et précise les obligations prévues (de publication, d'information du loueur de ses obligations et de la commune du décompte de location ainsi que la déconnexion notamment, au vu de l'illicéité manifeste au-delà des 120 jours sur sa plateforme) et alourdit les sanctions.

Ainsi la mesure rend plus effectif le contrôle des locations faites en contournement des dispositifs applicables et prévoit des sanctions dissuasives pour le loueur comme pour la plateforme.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

La mesure envisagée modifie les articles L.324-1-1 et L.324-2-1 du code du tourisme.

3.2. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

La nature de l'obligation est inchangée par rapport au texte initial mis en place par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Il s'agit simplement de préciser si nécessaire et faire mieux appliquer les règlementations locales existantes. Seules les plateformes ne respectant pas la loi se verront menacées de nouvelles sanctions. Par ailleurs, le texte ne crée aucune obligation supplémentaire au regard du droit actuel ; les chiffres ci-après reprennent les coûts ressortant du dispositif ayant été mis en place par la Loi République Numérique.

a/ La seule obligation majeure des entreprises concernées est relative au fait de devoir publier le numéro dans l'annonce en ligne. Ceci n'implique qu'une amélioration à la marge des systèmes d'information des plateformes en ligne (enrichissement du contenu des informations collectées). Le coût de cette opération est résiduel.

b/ En second lieu, l'intermédiaire de location ou la plateforme doit répondre, le cas échéant, à une requête de la commune quant au nombre de jours de location d'un meublé de tourisme, pour autant que ces opérateurs en ont connaissance. A priori, il ne peut s'agir que de quelques centaines de requêtes par an. Le coût pour les grandes plateformes peut être estimé à 1 ETP par an et par plateforme. Il sera marginal pour les autres opérateurs, agents immobiliers notamment.

Le coût global pour les entreprises serait de 733 k€. Ce coût pourrait même être optimisé et résiduel dans le cadre d'implémentation de transmissions automatisées, couplées par exemple aux obligations de transmission fiscale des mêmes plateformes.

c) En troisième lieu, les plateformes et intermédiaires de location ont l'obligation de suspendre l'annonce en cas de dépassement du seuil des 120 jours annuels légalement autorisés (dispositions prévues à l'article L324-2-1 du code du tourisme).

Sur ce point précis, il y a lieu de rappeler que les plateformes ont l'obligation de veiller, lorsqu'elles en ont connaissance, à ce que la durée maximale de location de 120 jours des résidences principales ne soit pas dépassée et de suspendre l'annonce en cas de dépassement.

Les plateformes qui collectent les loyers ou perçoivent des commissions par nuitée ont nécessairement connaissance dans le cadre de leur système d'information du nombre de nuits louées et sont en mesure de cesser de commercialiser ces hébergements en cas de dépassement.

Toutefois, des adaptations des systèmes d'information des grandes plateformes seront sans doute requises (messages lettres d'alerte, blocage des nouvelles locations après 120 jours). Pour 10 plateformes, le coût de ces adaptations sont estimés au total à 1M€ (coûts estimés à 100 k€ par plateforme). En supposant ce coût global d'investissement amortissable sur trois ans, le cout annuel de l'obligation serait de 333 k€.

Au total, le coût global pour l'ensemble des entreprises est évalué à 466 k€ en année pleine

Cartographie et nombre des entreprises concernées					
	TPE	PME	ETI	Grandes entreprises	**Total**
Nombre total d'entreprises	**2800** (1)	**-**	**12** (2)	**-**	**2812**

(1) Estimation du nombre d'agences immobilières potentiellement concernées par le décret (soit 10 % du total des agences immobilières recensées en France)
(2) Plateformes de location adhérentes de l'UNIPLV

3.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Le plafond légal de 120 jours de location de la résidence principale à des fins touristiques s'applique également aux particuliers qui louent en direct leur résidence principale dans les communes mettant en œuvre la procédure de changement d'usage des locaux d'habitation. Ils doivent également répondre, sous peine de sanctions, à une demande d'information de la commune sur le nombre de nuits ayant fait l'objet d'une location.

Le nombre de particuliers potentiellement concernés par la mesure est significatif. On compte en effet 4,576 millions de résidences principales dans l'agglomération parisienne et près de 1,1 millions à Paris.[107] A ces données, s'ajoute la nécessité de prendre en compte les

[107] Dans l'ensemble de l'agglomération parisienne, on comptait 5,045 millions de logements au 1er janvier 2016 dont 4,576 millions de résidences principales, 169.000 résidences secondaires (3,2 % du total) et 299 000 logements vacants (5,0 % du total). A Paris, sur 1,3 million de logements au 1er janvier 2016, on comptait 97 000 résidences secondaires (soit 7,4 % du total) et 100.000 logements vacants.

résidences principales dans les 10 autres villes de plus de 200 000 habitants[108]. Toutefois ne seraient concernés par les sanctions que les propriétaires qui ne respecteraient pas les obligations fixées dans les communes ayant prévu de réguler cette activité (uniquement Paris et Bordeaux à ce jour).

3.4. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les dispositions devraient faciliter la caractérisation des fraudes par les services des collectivités territoriales.

Dans le cadre du présent article de loi, les communes n'ont pas d'obligation stricto sensu, mais la simple faculté d'adresser, le cas échéant, des requêtes aux plateformes concernées et/ou de saisir le tribunal de grande instance en cas de manquement des plateformes à leurs obligations.

Ce travail devrait pouvoir être assuré par les équipes en charge de veiller au respect de la procédure de changement d'usage. On peut estimer le coût des requêtes et, le cas échéant, la saisine du juge habilité à prononcer les amendes à 10 ETP supplémentaires par grande commune. Si l'on estime le coût annuel par d'ETP à 40k€, le coût global annuel pour les communes de plus de 200 000 habitants serait de 400 k€, si elles décidaient toutes en œuvre ces régulations (mise en œuvre volontaire).

Si des amendes sont prononcées, leur produit sera versé à la commune concernée. A ce stade, il difficile de savoir a priori quel sera le produit de ces amendes et s'il permettrait de financer, en tout ou partie, les charges exposées par les communes. Compte tenu de cette difficulté, il est proposé, à ce stade, de ne retenir que le montant de la charge administrative de la commune, à l'exception du produit des amendes.

3.5 IMPACTS SUR LES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE – (TGI)

Le nombre de saisines devrait rester limité. L'obligation d'une durée de location inférieure à 120 jours pour la résidence principale est le plus souvent vérifiée (y compris à Paris) (par exemple, les logements dont les annonces figurent sur la plateforme Airbnb sont loués en moyenne 25 jours par an selon les données de l'entreprise). Le nombre de TGI concerné est de 10 en Île-de-France (dont un à Paris). Il y a lieu de prendre en compte les TGI situés dans les 10 plus grandes capitales régionales (villes de plus de 200.000 habitants). Au total, 20 TGI sont potentiellement concernés, si l'ensemble des communes concernées décidaient de mettre en œuvre ces régulations.

Du fait du niveau potentiellement très dissuasif des amendes civiles, les contentieux ne devraient pas être très nombreux. Ces contentieux, s'ils se matérialisaient, devraient donc occuper un temps réduit de greffiers et magistrats au sein des services de l'Etat, qui pourrait être estimé au plus à quelques centaines de milliers d'euros.

---

[108]Au 1er janvier 2016, la France métropolitaine comptait 34,5 millions de logements. Depuis trente ans, le parc s'accroît de 1 % par an en moyenne. Aujourd'hui au plan national sur 100 logements, 82 sont des résidences principales, 10 sont des résidences secondaires ou des logements occasionnels et 8 sont des logements vacants. Dans les communes de plus de 100 000 habitants, on comptait 10,038 millions de logements au 1er janvier 2016 dont 8,793 millions de résidences principales, 443.000 résidences secondaires (4,4 % du total et 801 000 logements vacants.

3.5. Estimation de l'impact global

En définitive, la disposition envisagée induit des charges additionnelles, respectives pour les entreprises, les communes et l'Etat, mais pour un montant global, qui reste très limité, sinon marginal, soit près d'un million d'euros par an. Il s'agit en outre d'une évaluation maximale reposant sur l'hypothèse que l'ensemble des grandes villes françaises mettent en place le numéro d'enregistrement. Or seule, la Ville de Paris l'a mis en place pour l'instant avec Bordeaux. Lyon et Marseille pourraient l'instituer dans le courant de l'année 2018.

4. CONSULTATION MENÉE

Le Conseil national de l'évaluation des normes également été consulté le 8 mars 2018.

ARTICLE 52 - FAVORISER LA PRODUCTION DE LOGEMENT INTERMÉDIAIRE EN ZONE TENDUE

1. ÉTAT DES LIEUX

Dans certains territoires caractérisés par un fonctionnement du marché local de l'habitat particulièrement dégradé, se traduisant notamment par un différentiel de loyer important entre les logements sociaux et le secteur libre, l'accès au parc locatif privé peut se révéler difficile pour les ménages ne remplissant plus les critères de ressources d'accès au logement social, ou restant en liste d'attente pour l'accès à celui-ci.

Pour répondre aux besoins de se loger des ménages de la classe moyenne dans les agglomérations les plus tendues, et faire du logement intermédiaire une étape, dans le parcours résidentiel, entre le parc social et le secteur libre, l'ordonnance n° 2014-159 du 20 février 2014 a défini, à l'article L.302-16 du code de la construction et de l'habitation, un régime juridique du logement intermédiaire, permettant notamment aux collectivités territoriales d'en prescrire la production au sein des documents de planification et de programmation.

Selon cette définition, le logement intermédiaire renvoie à l'ensemble des logements, bénéficiant d'une aide directe ou indirecte de l'État ou d'une collectivité locale, accordée en contrepartie de prix d'achat ou de loyer plafonnés à un niveau intermédiaire (pour les logements locatifs, plafond de loyer identique à celui du dispositif de soutien à l'investissement locatif) et destinés aux classes moyennes, c'est-à-dire les ménages situés sous plafond de ressources, identique à celui du dispositif de soutien à l'investissement locatif (cf. tableau ci-dessous). De fait, la notion de logement intermédiaire recouvre les logements locatifs intermédiaires avec agrément (bénéficiant du régime fiscal du locatif intermédiaire institutionnel prévu à l'article 279-0 bis A du code général des impôts (CGI)/ logements financés par un prêt locatif intermédiaire (PLI) en application de l'article 391-1 et suivant du CCH), les dispositifs fiscaux PINEL ou COSSE (convention ANAH intermédiaire) destinés aux particuliers ou encore les logements en accession à la propriété bénéficiant d'un prêt à taux zéro.

L'état de la production depuis 2014 est présentée ci-dessous pour les différentes catégories de logements intermédiaires.

	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2014-2017**	Sources
Locatif						
Logements locatifs intermédiaires avec agrément	434	5219	7265	8448	21 366	DHUP (Bilan des logements aidés)
Pinel	27 000	53 187	67 284	69 558	217 029	Observatoire de l'immobilier de la FPI
Duflot	11 000				11 000	Observatoire de l'immobilier de la FPI
Convention ANAH intermédiaire (dont dispositif Cosse)	2877	3031	2921	2196	11 025	Infocentre Anah
Accession						
PTZ*	46 339	58 014	114 943	123 600	342 896	SGFGAS
Dont PSLA**	7 355	8 080	7471	7467	30 373	DHUP (Bilan des logements aidés)

**Le chiffre 2017 est provisoire, les banques ayant 3 mois pour faire remonter les données.*
***On suppose que l'ensemble des bénéficiaires d'un PSLA bénéficient également d'un PTZ lors de la levée d'option*

Ce bilan indique que le logement intermédiaire porté par des institutionnels constitue la catégorie de logements sur laquelle les marges de progression sont les plus importantes et sur lequel l'accent pourrait être mis pour répondre aux besoins des classes moyennes dans les zones tendues.

En l'état actuel de la réglementation, il n'existe aucune obligation de production de cette typologie de logement . Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent, toutefois, dans leur document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat - le programme local de l'habitat (PLH) ou le plan local intercommunal de l'urbanisme valant programme local de l'habitat (PLUIH) - prévoir une

offre de logements intermédiaires[109].

Ainsi, aux termes des dispositions de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, le PLH ou PLUI-H, *« indique les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, dans le respect du droit au logement et de la mixité sociale et en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, en précisant la typologie des logements à réaliser ou à mobiliser au regard d'une évaluation de la situation économique et sociale des habitants et futurs habitants et de son évolution prévisible. Cette typologie doit notamment préciser l'offre de logements locatifs sociaux (prêts locatifs sociaux et prêts locatifs à usage social) et très sociaux (prêts locatifs aidés d'intégration) ainsi que l'offre locative privée dans le cadre d'une convention avec l'Agence nationale de l'habitat au titre de l'article L. 321-8 ou issue d'un dispositif d'intermédiation locative et de gestion locative sociale. Cette typologie peut également préciser l'offre de logements intermédiaires définis à l'article L. 302-16. Pour l'application de cette disposition, les logements appartenant à un organisme d'habitation à loyer modéré ou à une société d'économie mixte mentionnée à l'article L. 481-1 dont le loyer prévu au bail est au plus égal aux plafonds fixés au titre IX du livre III, et destinés à des personnes de revenu intermédiaire dont les ressources ne dépassent pas les plafonds fixés au titre IX du livre III, ainsi que les logements financés à l'aide d'un prêt mentionné à ce même titre IX, sont assimilés à des logements intermédiaires au sens de l'article L. 302-16 lorsqu'ils ont été achevés ou ont fait l'objet d'une demande de permis de construire déposée avant le 1er mars 2014 ».*

Plafonds de ressources pour l'attribution d'un logement financé en PLS, et pour un logement financé en PLI[110] (1er janvier 2018 pour les PLS, 1er janvier 2017 pour les PLI – les plafonds 2018 ne sont pas encore connus) :

[109] Depuis 2012, une application nationale de suivi des documents en matière d'urbanisme et d'habitat (SuDocUH) permet de suivre l'état d'avancement des documents de programmation et de planification : schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme [intercommunaux], cartes communales, programmes locaux de l'habitat, plans départementaux de l'habitat. Aujourd'hui cette application, alimentée par les services déconcentrés, n'est toutefois pas configurée pour recenser les PLH ou PLUIH qui comporteraient une programmation de logements intermédiaires.

[110] Source : service public.gouv.fr

	Paris et communes limitrophes			Île-de-France hors Paris et communes limitrophes			Zone 3 : reste de la France	
Catégorie de financement du logement	PLS	PLI Zone Abis	PLI Zone A	PLS	PLI Zone B1	PLI Zone B2	PLS	PLI
Catégorie de foyer								
1 personne seule	30360	37126	37126	30360	30260	27234	26395	27234
2 personnes ne comportant aucune personne à charge ; à l'exclusion des jeunes ménages	45375	55486	55486	45375	40410	36368	35248	36368
3 personnes, ou une personne seule + 1 personne à charge, ou jeune ménage sans personne à charge	59482	72737	66699	54544	48596	43737	42389	43737
4 personnes, ou personne seule + 2 personnes à charge	71016	86843	79893	65334	58666	52800	51173	52800
5 personnes, ou personne seule + 3 personnes à charge	84496	103326	94579	77343	69014	62113	60200	62113
6 personnes, ou personne seule + 4 personnes à charge	95079	116268	106431	87035	77778	70000	67845	70000
Par personne supplémentaire	10595	12954	11859	9698	8677	7808	7567	7808

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La production de logements intermédiaires actuelle n'est pas à même de satisfaire les besoins en logements de cette typologie, dans les communes caractérisées à la fois par une forte tension sur la demande de logement social et des dysfonctionnements du marché du logement qui emportent notamment un niveau de loyer dissuasif pour certains ménages ou personnes dont les ressources excèdent les plafonds de ressources pour l'attribution des logements locatifs sociaux mais dont le taux d'effort, pour l'accès aux loyers privés, serait trop conséquent pour assurer un reste à vivre suffisant.

Le zonage dit « TLV [111]» liste les communes situées en zone tendue, c'est-à-dire appartenant à des zones d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logements par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social.

[111] En référence à la taxe sur les logements vacants qui s'applique selon ce zonage, défini par le Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts

Le besoin en logements intermédiaires se situe plus précisément dans certaines communes incluses dans ce périmètre, à savoir les communes dans lesquelles le niveau d'inadéquation entre la demande de logements et l'offre de logements disponibles est le plus important et la tension sur le marché locatif privé la plus forte (zones A et Abis du zonage dit de l'investissement locatif)[112]. A l'intérieur de ce périmètre, la mesure pourrait être circonscrite aux communes de plus de 30 000 habitants, voire à celles comportant plus de 10 000 habitants. On peut estimer, en effet, que le besoin en logements de cette typologie est le plus important dans les communes de telles dimensions, celles-ci pouvant à la fois constituer des territoires d'emploi et offrir des possibilités de développement d'une offre intermédiaire sans obérer la nécessaire production de logements locatifs sociaux.

Au vu des enjeux de développement du logement intermédiaire porté par les institutionnels et des possibilités, via les outils de reporting, de comptabiliser et suivre les agréments octroyés, les éléments d'impact présentés ci-dessous sont restreints à cette catégorie de logement.

La production totale cumulée de logements locatif intermédiaires avec agrément (régime fiscal LI institutionnel) dans les communes situées en « zones TLV » pour les années 2014 à 2017 est de 13773 logements répartie sur 168 communes ou arrondissements. Ce nombre est de 10 199 pour les communes ou arrondissements situés à la fois en zone TLV et en zones A et A bis. La production de logements locatif intermédiaires avec agrément sur l'ensemble du territoire est de 21 072 logements. La production en zones TLV représente donc 65,36 %, et en zones TLV et A- A bis 48,40 %.

Dans les communes situées à la fois en zone TLV et A - A bis, la production de logements intermédiaires avec agréments est dans son intégralité réalisée dans des communes de plus de 30 000 habitants. On obtient, par région, la répartition suivante :

Régions	nombres de communes de + de 30 000 Habitants en zones TLV A Abis	nombre de ces communes d couvertes par un PLH *	départements comportant une production de LLI	Communes avec une production LLI	Nombre de logement intermédiaires produits de 2011 à 2017	Communes avec une production LLI couvertes par un PLH *
Auvergne-Rhône-Alpes	3	3	69 et 74	3	726	3
Corse	1	1	0	0	0	0
Hauts de France	2	2	59	2	296	2
Ile De France	93	67	75, 77, 78, 91, 92, 93, 94 et 95	65	6522	56
Occitanie	1	1	34	1	62	1
Provence Alpes Cote d'Azur	20	18	6, 13 et 83	13	2593	19

** Les données relatives aux PLH marquent la situation au 31/12/2016. Elles sont issues de l'enquête annuelle Habitat 2017, l'enquête Habitat 2018 étant en cours de traitement. L'enquête est renseignée par les services de l'État dans le département. Eu égard à la complexité du décompte des procédures engendrée par la recomposition territoriale, ces données peuvent, à la marge, comporter des erreurs*

[112] Arrêté du 1er août 2014 modifié pris en application de l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation.

Si la mesure était appliquée dans les communes de plus de 10 000 habitants à l'intérieur de ce zonage, elle pourrait porter sur 311 communes, ramenées à 213 couvertes, au 31/12/2016, par un PLH :

Régions	nombres de communes de + de 10 000 Habitants en zones TLV A Abis	nombre de ces communes d couvertes par un PLH *	départements comportant une production de LLI	Communes avec une production LLI	Nombre de logement intermédiaires produits de 2011 à 2017	Communesa vec une production LLI couvertes par un PLH*
Auvergne-Rhône-Alpes	5	5	69 et 74	3	726	3
Corse	1	1	0	0	0	0
Hauts de France	7	7	59	2	296	2
Ile De France	240	159	75, 77, 78, 91, 92, 93, 94 et 95	65	6522	56
Occitanie	3	3	34	1	62	1
Provence Alpes Cote d'Azur	55	38	6, 13 et 83	13	2593	19

** Les données relatives aux PLH marquent la situation au 31/12/2016. Elles sont issues de l'enquête annuelle Habitat 2017, l'enquête Habitat 2018 étant en cours de traitement. L'enquête est renseignée par les services de l'État dans le département. Eu égard à la complexité du décompte des procédures engendrée par la recomposition territoriale, ces données peuvent, à la marge, comporter des erreurs*

Si la mesure était appliquée dans les communes comprises à l'intérieur de ce zonage sans critère de population, elle pourrait porter sur 618 communes, ramenées à 413 couvertes, au 31/12/2016, par un PLH :

Régions	nombres de communes EN zones TLV A Abis	nombre de ces communes d couvertes par un PLH *	départements comportant une production de LLI	Communes avec une production LLI	Nombre de logement intermédiaires produits de 2011 à 2017	Communesa vec une production LLI couvertes par un PLH*
Auvergne-Rhône-Alpes	33	30	69 et 74	3	726	3
Corse	1	1	0	0	0	0
Hauts de France	7	7	59	2	296	2
Ile De France	417	249	75, 77, 78, 91, 92, 93, 94 et 95	65	6522	56
Occitanie	22	17	34	1	62	1
Provence Alpes Cote d'Azur	138	109	6, 13 et 83	13	2593	19

** Les données relatives aux PLH marquent la situation au 31/12/2016. Elles sont issues de l'enquête annuelle Habitat 2017, l'enquête Habitat 2018 étant en cours de traitement. L'enquête est renseignée par les services de l'État dans le département. Eu égard à la complexité du décompte des procédures engendrée par la recomposition territoriale, ces données peuvent, à la marge, comporter des erreurs*

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Si la production de logements intermédiaires est effective dans certaines des communes comprises dans le périmètre cible, à savoir les territoires tendus, il est nécessaire, à partir d'une évaluation des besoins et d'une programmation afférente inscrite, après concertation et avis notamment du représentant de l'Etat dans le département, dans le document stratégique et programmatique de l'Habitat qu'est le PLH, de développer, dans ces territoires, une marche supplémentaire entre le parc social et le parc privé, favorisant la fluidité des parcours résidentiels et répondant aux besoins de personnes ou ménages dont les ressources leur interdisent l'accès au parc social mais sont insuffisantes pour l'accès au parc privé, ou pour accéder au parc privé tout en conservant un reste à vivre suffisant.

Comme il a été mentionné précédemment, et sur ces critères, le décret définissant les communes cibles de la mesure pourra circonscrire celles-ci aux communes de plus de 30 000 habitants comprises dans le périmètre TLV/A Abis.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Il n'a pas été envisagé d'options alternatives à l'inscription dans la loi, de l'obligation pour les EPCI, dans les zones les plus tendues, de programmer via leur PLH ou PLUIH une offre de logements intermédiaires. Toutefois, la mesure proposée appelant un décret d'application listant les communes dans lesquelles la mesure sera d'application, trois scenarii peuvent être envisagés :

- application à toutes les communes couvertes par un PLH en zones TLV/A Abis
- application aux communes de 10 000 habitants ou plus couvertes par un PLH en zones TLV/A Abis
- application aux communes de 30 000 habitants ou plus couvertes par un PLH en zones TLV/A Abis.

3.2. OPTION RETENUE

Même si la rédaction proposée pour la modification législative ne tranche pas définitivement, il est envisagé que le décret d'application circonscrive l'application de la mesure aux communes de 30 000 habitants ou plus couvertes par un PLH en zones TLV/A Abis.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉE

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La disposition envisagée va compléter le 7° alinéa du IV de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation en ajoutant deux phrases permettant, d'une part, de contraindre les EPCI situées en zones très tendues à programmer, via leur PLH, une offre de logements intermédiaires, et à lister d'autre part par décret les communes dans lesquelles cette obligation devra se traduire.
Sont par ailleurs proposées deux mesures transitoires, non codifiées, visant à rendre applicable la mesure précitée aux PLH et PLUIH exécutoires à la date de publication du décret. Ces documents feront ainsi l'objet d'une modification.

4.2. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

La mesure tend devrait développer et sécuriser l'activité des promoteurs ou bailleurs sociaux ou privés produisant du logement intermédiaire, et notamment de ceux qui en produisent déjà[113].

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'impact de la mesure sur l'élaboration d'un PLH ou d'un PLUIH est négligeable, les EPCI devant d'ores et déjà, dans le cadre de ces documents, mettre en place un dispositif d'observation de l'habitat et un dispositif d'observation du foncier leur permettant de produire des données sur la demande et les possibilités de production de logements intermédiaires. L'impact de la mesure est également négligeable dans le cas d'une modification du PLH ou PLUIH, d'une part pour la raison susmentionnée, d'autre part au parce qu'elle ne nécessitera pas le recours à un bureau d'études – ou dans le cas contraire, pour une prestation mineure.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La mesure n'a pas d'impact significatif sur l'action des services déconcentrés (DDT(M) et DEAL) dans le cadre de l'élaboration d'un PLU ou PLUIH, car cette programmation de logement intermédiaire sera examinée conjointement avec les autres mesures du document avec lesquelles elle forme un ensemble.
L'impact de la mesure est également négligeable dans le cas d'une modification de ces documents, car les services de l'État émettent un avis à partir de données communiquées par les EPCI.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

La mesure devrait développer une offre de logements adaptée à la situation d'une certaine catégorie de ménages. Par ricochet, elle pourrait aussi libérer quelques logements locatifs sociaux pour des ménages à ressources plus modestes.

---

[113]S.A. Villeo ; Société de gestion immobilière de Marseille ; S.A. Erillia ; S.A.I.E.M. Grenoble Habitat ; Vallogis ; Chartres Métropole Habitat ; Hauts de Seine Habitat ; Espacil ; Habitat 06 ; Cileo Habitat ; Immobilière Atlantic Aménagement; Les Résidences de la Région Parisienne ; Société des Nouvelles Résidences ; Ahlo SA ; S.A. Antin Résidences ; Société Immobilière de la régie urbaine de Lyon ; S.A. Domaxis ; S.A. Le Nouveau Logis Azur ; S.A Socalog ; Imprador ; S.A. Nouveau Logis de l'Est ; Plurial Novilia ; Paris Habitat ; Rocamar ; Logial – OPH ; Reims Habitat ; S.A. Immobilière Rhône Alpes ; Immobilière Méditerranée S.A HLM ; Cogedim Midi Pyrénées ; Clamart-Habitat ; S.A. Domofrance ; Société Nationale Immobilière ; S.A. Vilogia ; Logement Francilien ; Société Foncière ; Foncière RU PR/2016 ; Régie Immobilière de la Ville de Paris ; S.A. Logirep; S.A. Immobilière 3 F ; Novigère ; SCET - Groupe SNI ; S.A.E.M. Locale Habitation Moderne ; ICF Novedis ; S.A. Immobilière du Moulin Vert ; S.A. Unicil ; S.A. Batigère Ile De France ; S.A. France Habitation ; S.A. La Maison Du Cil ; Domnis ; S.A. Logis Transports ; IN LI ; S.A. Habitat Salariés d'Alsace ; Erigère ; S.A. Française des Habitations Economiques ; Batigère ; S.A. Des Chalets ; Grand Delta Habitat ; S.A. Aiguillon-Construction ; S.C.P. Ain Habitat ; S.A. Picardie Habitat ; S.A. Sogemac Habitat ; O.P.H. De l'Ain ; O.P.H. de L'Isere ; O.P.H. de l'Oise ; 13 HABITAT ; Icade Promotion Logement ; S.C.I Côté Sud ; Fonds de Logement Intermédiaire ; Imefa Cent Quarante Neuf ; S.A. HLM LA ROSERAIE ; SCI CLICHY BAC D'ASNIèRES ; FONCIERE DU MOULIN VERT ; SOLINTER ACTIFS 1 ; ADELI2A ; ANCHAPELLE ; SCI RESIDYS II ; S.C.I. GEI 2018 ; FONCIèRE LOGIPACA ; DOMIAL ESH ; S.A. CONSTRUCTION VILLE DE LYON ; ENTREPRISES - HABITAT- IMMOBILIER ; PROMELIA ; SAI PARLONIAM ; S.A. SCIC HABITAT RHONE ALPES ; SA HLM ALLIADE HABITAT ; S.A. LE LOGIS FAMILIAL ; ALTAREA COGEDIM ; EPERGOS HABITAT ; SCI oncière RU/PR 2016 ; SOLINTER ACTIF 1.

Elle aura également un impact positif sur l'emploi au sein des promoteurs et bailleurs qui produisent du logement intermédiaire, dont l'activité sera soutenue et sécurisée par la programmation publique.
La mesure n'a pas d'impact particulier identifié sur la prise en compte du handicap, l'égalité entre les femmes et les hommes, ou encore la jeunesse.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La mesure devrait bénéficier aux particuliers dont les ressources correspondent à la typologie du logement intermédiaire, et indirectement aux publics à ressources plus modestes par la libération de logements locatifs sociaux. Plus globalement, la mesure favorise les parcours résidentiels.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La mesure n'a pas en elle-même d'impact environnemental direct. La production des logements intermédiaires devra, comme toute autre production de logement, respecter les objectifs de la planification urbaine (précisée le cas échéant par un schéma de cohérence territorial) dont, notamment, la lutte contre l'étalement urbain.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018. Elle a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La disposition entrera en vigueur à la publication du décret prévu ; dans l'année ou les deux ans suivant la publication du décret prévu pour les mesures non codifiées.

5.2.2 Application dans l'espace

Le présent article est applicable dans certaines communes appartenant à des zones d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, y compris pour les personnes dont les ressources excèdent les plafonds pour l'attribution des logements locatifs sociaux, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logements par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social. Le décret, dans ce périmètre qui croise le zonage TLV et A Abis, circonscrirait la mesure aux communes de 30 000 habitants ou plus.

5.2.3 Textes d'application

Un décret listera les communes ou arrondissements pour lesquels le PLH ou PLUIH devra prévoir une programmation de logements intermédiaires.

ARTICLE 53 - REVOIR LE RÔLE DU CONSEIL NATIONAL DE LA TRANSACTION ET DE LA GESTION IMMOBILIÈRES

1. ÉTAT DES LIEUX

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a créé deux organes d'encadrement et de contrôle propres aux professions immobilières relevant de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce : le conseil national de la transaction et de la gestion immobilières et la commission de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières.

Le premier a pour mission de veiller au maintien et à la promotion des principes de moralité, de probité et de compétence nécessaires au bon accomplissement des activités exercées par les professionnels de l'immobilier (agents immobiliers, administrateurs de biens, marchands de listes, syndics de copropriété). Il est également consulté pour avis sur les textes relatifs à l'exercice des métiers de la loi du 2 janvier 1970 susmentionnée.

La seconde avait pour objet de connaître de l'action disciplinaire qui peut être engagée à l'encontre des professionnels de l'immobilier en cas de manquement aux lois, aux règlements et aux obligations fixées par le code de déontologie ou de négligence grave.

Les travaux préparatoires à la rédaction du décret qui devait préciser les modalités de fonctionnement de la commission de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières ont fait apparaître de réels obstacles en matière d'organisation et de financement de cette commission.

Pour y remédier, la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a fusionné ce conseil et cette commission en une seule instance. Cette loi a également élargi la composition de cette instance, l'a dotée de la personnalité morale et a prévu qu'elle serait financée au moyen d'une cotisation acquittée par les professionnels soumis à la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 et assise sur un pourcentage de leur chiffre d'affaires.

Le décret n° 2017-1012 du 10 mai 2017 relatif au Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières, pris en application de la loi du 27 janvier 2017, qui précise l'organisation, le fonctionnement, le régime budgétaire et comptable, le statut des membres et du personnel du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières et qui définit également la procédure disciplinaire devant la formation restreinte du Conseil national, prévoit une entrée en vigueur du dispositif le 1er juillet 2018.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NÉCESSITE DE LÉGIFÉRER

Les premiers travaux engagés pour préparer l'installation du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières, au 1er juillet 2018, ont fait apparaître de sérieuses difficultés quant à la mise en œuvre de son financement par les cotisations des professionnels de l'immobilier (agents immobiliers, administrateurs de biens, syndics de copropriété, marchands de listes).

En effet, le montant maximal de la cotisation fixé dans la loi à 50 euros s'avère insuffisant pour assurer l'installation du Conseil, étape très coûteuse, et son fonctionnement dans le cadre de ses missions. En outre, le répertoire des titulaires de la carte professionnelle tenu par CCI France permettant d'appeler les cotisations n'est pas complet à ce jour. Ce dernier est constitué au fur et à mesure du renouvellement des cartes professionnelles auprès des chambres de commerce et d'industrie territoriales et l'ensemble des titulaires de la carte ne sera pas répertorié avant la fin de l'année 2018, de sorte que les cotisations ne pourraient être appelées au mieux avant le début de l'année 2019.

Par ailleurs, la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté ne précise pas la périodicité de la cotisation obligatoire et cette dernière aurait pu être perçue comme devant être appelée une seule et unique fois. Enfin, la loi ne prévoit pas les modalités de règlement et de recouvrement des cotisations ainsi que des sanctions en cas de défaut de paiement, qui auraient permis de prémunir le conseil contre le risque de non-paiement.

Devant les coûts de mise en œuvre du Conseil national dans sa nouvelle forme, apparus excessifs, et la complexité du nouveau dispositif, limites qui n'avaient pas été identifiées auparavant, le projet de loi propose d'en revenir à la structure d'une commission consultative à caractère administratif et de ne plus instituer d'autorité disciplinaire dotée de la personnalité morale.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure proposée a pour objet de maintenir le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières dans son unique rôle d'instance consultative et d'abandonner la fonction disciplinaire initialement envisagée.

3. DISPOSITIF RETENU

La présente mesure supprime les dispositions de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, issues de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, qui font du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières une instance disciplinaire en plus d'une commission à caractère consultatif.

Enfin, par cohérence, elle supprime les références au rôle disciplinaire du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières figurant à l'article L. 615-4-2 du code de la

construction et de l'habitation et à l'article 5 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

L'article 8-3 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 est modifié. Le titre II bis de cette loi est remplacé par un titre II bis nouveau intitulé « Le conseil national de la transaction et de la gestion immobilières », comportant des articles 13-1, 13-2 et 13-3 nouveaux.

L'article L. 615-4-2 du code de la construction et de l'habitation et l'article 5 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 sont modifiés en conséquence.

4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Cette mesure dispensera les professionnels de l'immobilier de financer à terme les dépenses consécutives à la mise en place du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières tel qu'issu du Titre II bis de la loi du 2 janvier 1970 modifié par la loi du 27 janvier 2017.

La loi du 2 janvier 1970 ayant plafonné le montant de la cotisation à 50 euros et le nombre de professionnels y étant soumis étant estimé à 45 000 au maximum, l'économie réalisée par les entreprises de l'immobilier peut être estimée à 2,25 millions d'euros.

4.3 IMPACTS BUDGÉTAIRES

La mesure proposée permettra à l'État d'éviter d'engager les dépenses nécessaires à la mise en place de l'instance à vocation disciplinaire préalablement à la mise en place de la cotisation par les professionnels de l'immobilier.

L'économie pour l'État est estimée à 1,1 millions d'euros, soit l'équivalent du budget de fonctionnement du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières (tel qu'issu de la loi du 27 janvier 2017) pour six mois, correspondant aux dépenses nécessaires à la mise en place de l'instance à vocation disciplinaire, non prise en charge par les professionnels.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières a été consulté sur la mesure. Le Conseil national de l'évaluation des normes également été consulté le 8 mars 2018.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les dispositions entrent en vigueur dès la promulgation de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion. Textes d'application

Cette mesure nécessitera la prise d'un décret fixant la composition et les modalités de fonctionnement du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières. Elle nécessitera également un arrêté de nomination des membres du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières.

TITRE IV : AMÉLIORER LE CADRE DE VIE

CHAPITRE IER - REVITALISATION DES CENTRES-VILLES

ARTICLE 54 - CRÉER UN CONTRAT POUR LA REVITALISATION DES CENTRES-VILLES

1. ÉTAT DES LIEUX

Les villes moyennes sont des maillons fondamentaux de l'armature urbaine française, trait d'union entre métropoles et territoires ruraux. Elles assurent des fonctions de centralité en accueillant des activités socio-économiques et de l'emploi, des établissements de santé et d'enseignement, des équipements sportifs et culturels, des sites patrimoniaux, des tribunaux, des services publics (mairie, petite enfance, aide sociale, sécurité sociale, poste, etc.), voire aussi des gares, des aéroports ou aérodromes, des ports ou même des casernes. Loin de constituer un tout homogène, elles peuvent présenter des trajectoires solides ou être plus vulnérables. Dans ce dernier cas, les politiques de l'habitat sont confrontées à un phénomène de perte de dynamisme, de perte d'attractivité et de décrochage de quartiers, voire de villes entières dont il est d'ailleurs difficile de donner une description très uniforme. En effet, ce phénomène est très lié au contexte territorial et les faits générateurs de ce phénomène peuvent être très divers. Les exemples simplifiés cités ci-après en sont une illustration.

1er exemple type de dévalorisation : un problème d'habitat renforcé par la périurbanisation

Les quartiers anciens de centre-ville peuvent concentrer de nombreux immeubles d'avant 1949, parfois classés et présentant une certaine qualité architecturale mais qui comportent des défauts qui nuisent à leur attractivité : logements de petite taille et mal distribués, absence d'équipements notamment pour les personnes à mobilité réduite, un bâti vieillissant, tissu urbain très contraint avec des immeubles imbriqués, courettes, difficulté de circulation.
Compte tenu des caractéristiques intrinsèques des immeubles, ce centre ancien entre au fil du temps dans une spirale négative. Le coût de réhabilitation de ce centre ancien étant assez élevé : peu de gros travaux ont été réalisés et de nombreux immeubles se dégradent en raison d'un développement de la vacance et de la paupérisation des occupants. Ces phénomènes résultent notamment :

- du départ de ménages les plus aisés vers la périphérie, attirés par des lotissements avec des jardins, un coût moindre du foncier et le déplacement des zones d'activité du centre-ville vers la périphérie ;
- du vieillissement des occupants du parc qui s'est traduit par le départ des occupants historiques dans des logements ou des structures mieux adaptés à leur perte d'autonomie. Symptôme de ce vieillissement, alors que 20 % de la population de la France métropolitaine réside dans ces villes moyennes, elles n'ont contribué qu'à hauteur de 10 % à la croissance démographique française entre

2008 et 2013[114]. Certains logements sont en déshérence, sans véritable entretien, en raison de conflits dans la succession et du désintérêt des héritiers.

Le départ des ménages solvables entraîne également un déclin des commerces du centre-ville, qui, le plus souvent en l'absence de stratégie de différenciation fondée sur la qualité et la spécificité de leur offre, peuvent être concurrencés par ailleurs par le développement de grandes surfaces commerciales en périphérie. La perte de valeur des maisons et appartements de ce centre-ville, qui offre de moins en moins de commerces et de services, précipite le départ des derniers ménages solvables. Ils sont remplacés par des ménages plus pauvres profitant du faible coût de logements, voire, dans certains cas, par des « marchands de sommeil ».

Le même phénomène peut être observé dans une ville issue de la reconstruction avec un bâti médiocre et une dévalorisation accélérée par la présence de nombreuses copropriétés avec des problèmes de gouvernance.

2ème exemple type de dévalorisation : le déclin d'une activité économique

Certaines villes moyennes se singularisent par une activité économique très spécialisée et très concentrée (industrie, centre administratif, caserne). Le départ ou le déclin de cette activité, si elle n'est pas compensée ou si la ville moyenne ne se situe pas à proximité d'une aire urbaine dynamique pourvoyeuse d'emplois, enclenche, en général, la même spirale négative et auto-entretenue décrite précédemment : départ des ménages solvables et des jeunes actifs, essor de la vacance des logements et des commerces, dégradation du centre-ville et de la valeur des biens, et déclin des services, spécialisation de l'occupation… Ces situations se rencontrent dans les anciennes régions industrielles ou minières tels l'ex-Nord-Pas-de-Calais, la Bourgogne-Franche-Comté[115] ou la Lorraine.

Ces deux exemples ne sont pas exclusifs l'un de l'autre et peuvent se combiner (habitat inadapté et déclin économique).

Ce phénomène concerne de nombreuses villes en France et son traitement nécessite une action sur l'habitat mais aussi des actions sur le tissu économique et commercial, sur la morphologie urbaine et sur la desserte.

Ce phénomène de dévitalisation est assez répandu dans les villes moyennes, particulièrement dans leur centre-ville. Une étude conduite par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) en 2016 et actualisée en 2017 sur un échantillon de 197 villes qualifiées de « moyennes »[116], dont des extraits sont reproduits ci-dessous, confortée par les analyses d'un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de l'Inspection générale des finances (IGF) produit en juillet 2016 sur la « revitalisation commerciale des centres-villes », montre que ces villes sont particulièrement touchées par les différents symptômes de la dévitalisation.

Une trajectoire démographique défavorable

---

[114] Les dossiers de la FNAU (fédération nationale des agences d'urbanisme), n°42, octobre 2017 : « révéler le potentiel des agglomérations moyennes », page 9.

[115] Voir par exemple la description de la trajectoire de la Communauté urbaine Creusot-Monceau et son projet de redressement basé sur la *silver* économie - Dossiers de la FNAU, n°42, octobre 2017 : « révéler le potentiel des agglomérations moyennes », page 36.

[116] L'échantillon étudié comprend : en Ile-de-France : unités urbaines de 20 000 à 100 000 habitants ; hors Ile-de-France : unités urbaines de type « chefs-lieux de départements » de moins de 100 000 habitants et qui sont « grand, moyen ou petit pôle urbain » au sens du zonage en aires urbaines

« Les 197 villes moyennes réunissent en 2013 un peu plus de 5 millions d'habitants soit près de 8% de la population française. Deux tiers des villes moyennes (65%) se situent dans des aires urbaines dont la population est à la hausse (0,6 % en moyenne) entre 2008 et 2013. Parallèlement, sur la même période, la population de la majorité des villes-centres (58%) baisse. » Cette tendance démographique illustre la perte d'attractivité d'un nombre important de centre-villes et de la concurrence forte des villes en périphérie du fait de politiques non coordonnées. Ainsi, il constate qu'alors qu'en moyenne sur la période 2008-2013 la population « française et des aires urbaines des villes moyennes a augmenté de 0,5%, celle des communes centres des villes moyennes a baissé d'environ -0,2%. »
La structuration de la population présente dans ces villes moyennes n'est pas de nature à améliorer leur dynamisme. Deux spécificités se dégagent : une part importante de retraités et une faible part de cadres et professions intellectuelles supérieures (respectivement 6% et 9%). Comme par ailleurs, « les taux de pauvreté des moins de 30 ans et des 30-39 ans sont plus élevés dans les villes moyennes (respectivement 28,5% et 22,8%) qu'en France hors départements et régions d'outre-mer (DROM) (respectivement 22,4% et 16,7%) », le manque d'attractivité conduit au départ des jeunes ménages et contribue à amplifier la dévitalisation du territoire.

Des difficultés sociales

Nombre de villes moyennes rencontrent de profondes difficultés sociales comme le montrent les indicateurs suivants.
« 169 des 197 villes moyennes, soit 85% d'entre elles, rassemblent au total 335 Quartier(s) Politique de la Ville (QPV) soit près d'un quart de l'ensemble des QPV. »
« Trois-quarts des villes moyennes métropolitaines ont un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale[117]. »
« Sur le plan de l'emploi, les villes moyennes connaissent une hausse du chômage sur la période 2007-2012 alors que le taux d'activité augmente moins vite pour celles-ci et ce comparativement à la moyenne nationale. » (Source : Insee, traitements de la mission CGEDD-IGF).
« Le taux de pauvreté[118] y est en moyenne plus élevé que dans l'ensemble de la France (16,9% contre 14,5% hors DROM en 2013). »
« Au sein des villes moyennes, le niveau de vie est plus élevé en périphérie qu'en centralité. » (Source : Insee, traitements de la mission CGEDD-IGF).

Un modèle économique fragile

Le potentiel de développement économique des villes moyennes qui participe à leur attractivité est fragile. Un choc économique tel que le départ d'une industrie ou d'une administration peut précipiter la ville dans une spirale négative.
« Comme pour l'ensemble de la France, le principal secteur d'activité des villes moyennes est celui du commerce, des transports et des services divers. Le second secteur est celui de l'administration publique, de l'enseignement, de la santé et de l'action sociale[119].

---

[117] En 2013, le taux de chômage des 15-64 ans dans les villes moyennes est de 16,5%, soit un taux plus élevé que la moyenne française (13,6%). En métropole, il varie de 6% à Sallanches à 25% à Noyon.
[118] Taux de pauvreté = proportion d'individus appartenant à des ménages dont le niveau de vie (après transferts, impôts et prestations sociales) est inférieur au seuil de 60% de la médiane du revenu disponible de l'ensemble de la population.
[119] Dans les deux cas, la part d'établissements concernés est légèrement plus élevée dans les villes moyennes : la part du commerce, des transports et des services divers s'élève à 64,8% en France contre 66,5% dans les villes

(...)
La moitié des villes moyennes compte une part d'établissements industriels supérieure à la moyenne nationale (5,3% en France, 5,6% dans les villes moyennes). L'importance de cette part montre le maintien de la spécialisation sectorielle d'une grande part des villes moyennes qui se sont industrialisées dès la fin du XIXème siècle ou dans le cadre de la décentralisation industrielle des années 1960. Cette caractéristique des villes moyennes a été mise en avant comme un point faible par nombre d'auteurs selon lesquels ces établissements industriels sont positionnés sur des activités à faible valeur ajoutée. ».

Le rapport conjoint du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de l'Inspection générale des finances (IGF) de juillet 2016 sur la « revitalisation commerciale des centres-villes » pointe : « Avec un taux moyen de vacance commerciale dans les centres des villes moyennes qui dépasse les 10 % en 2015, en augmentation sur les dix dernières années, la dévitalisation commerciale de nombreux centres-villes en France se confirme[120]. »
Compte tenu de la place essentielle du commerce et de l'artisanat dans l'animation et l'attractivité de leurs centres-villes, ces villes moyennes sont, en outre, particulièrement vulnérables en cas d'initiatives non coordonnées de développement de grandes surfaces commerciales dans la périphérie qui font concurrence aux commerces de centre-ville.
Le même rapport du CGEDD et de l'IGF montre que « si le commerce en centre-ville est avant tout dépendant du contexte socio-économique de son territoire, il est aussi très sensible au bon équilibre des concurrences au sein de l'appareil commercial ainsi qu'à la qualité de son environnement ».

Entre 1992 et 2009, selon la dernière enquête « point de vente » de l'Insee disponible, un développement important de surfaces commerciales de plus de 400 m² et une contraction des petites surfaces sur l'ensemble du territoire ont été observés. L'accroissement des surfaces de vente se confirme entre 2012 et 2013 mais cette augmentation nécessiterait d'être analysée plus finement au plan régional et sectoriel (commerce alimentaires et non-alimentaires), et d'être corrélée à des évolutions démographiques locales, pour en apprécier les raisons et dynamiques profondes. Il s'agit de la seule source publique récente disponible pour estimer l'évolution des surfaces commerciales après 2009[121], La surface commerciale moyenne pour l'ensemble des secteurs du commerce étudié croît plus vite pour les villes moyennes (+1,5 %) que pour les grandes villes (+0,8 %) entre 2012 et 2013. L'expansion des surfaces commerciales moyennes touchait, pour ces mêmes années, davantage les périphéries des villes centres moyennes. ».

Certains indicateurs comme les surfaces de vente ayant fait l'objet d'autorisation d'exploitation commerciale, tant au niveau des CDAC que de la CNAC (Cf. rapports d'activité de la CNAC), font apparaître une tendance au ralentissement des projets commerciaux. Les surfaces ayant fait l'objet d'avis favorables (dont une fraction seulement

---

moyennes, celle de l'administration publique, de l'enseignement, de la santé et de l'action sociale s'élève à 13,5% en France contre 15,9% dans les villes moyennes en 2013.

[120] Sur le panel portant sur près de 190 centres-villes, 7 % de centres-villes des villes moyennes ont un taux inférieur à 5 %, 38 % ont un taux de vacance commerciale situé entre 5 % et 10 % et 55 % ont un taux supérieur à 10 %, contre seulement 27 % dans les grandes villes.

[121] La dernière enquête Points de vente date de 2009. L'Insee a relancé une enquête Points de vente en 2015, avec des résultats attendus d'ici un an.

donne lieu à réalisation effective de l'opération) sont ainsi passés de 3,1 millions de m² en 2009 à 2 millions de m² en 2016, au niveau des CDAC. Il en va de même de la surface moyenne de l'ensemble des projets examinés en CDAC, qui est passée de 2 843 m² en 2009 à 2 104 m² en 2016.
A contrario, la part de surface de vente ayant fait l'objet d'une autorisation ou d'un avis favorable en CDAC par rapport à la surface de vente examinée ne diminue pas : de 84 % en 2009, elle s'élève à 85 % en 2016. En outre, l'évolution à la baisse des surfaces de vente présentées pour autorisation en CDAC ne se retrouve pas nécessairement dans les surfaces de plancher et de parking effectivement mises en œuvre à travers les permis de construire.

L'environnement urbain est un facteur important qui influe sur l'attractivité

Le rapport conjoint du Conseil général de l'environnement et du développement durable(CGEDD) et de l'Inspection générale des finances (IGF) de juillet 2016 sur la « revitalisation commerciale des centres-villes » relève que « la dévitalisation des villes est liée également à la diminution des équipements comme ceux des services de soins, de l'éducation, des loisirs ou de la culture.
Pour les services et les équipements retenus par la mission, leur nombre diminue dans l'ensemble dans les villes moyennes, à l'exception de certains équipements comme les postes de sécurité. L'offre de soins étudiée à partir du nombre de médecins omnipraticiens, de pharmacies dans les communes ainsi que du nombre d'établissements de santé, des urgences et des maternités diminue dans les villes de taille moyenne à l'exception du nombre de pharmacies qui est relativement stable.

On observe aussi un déclin de l'offre de cinémas et des terrains sportifs. Le nombre de cinémas est en baisse en moyenne dans tous les types de communes du périmètre étudié. Les terrains de grands jeux diminuent en moyenne dans les villes-centres de moins de 200 000 habitants. Ils augmentent en périphérie, où il y a plus de place pour ces installations. Enfin, le nombre d'écoles maternelles et de collèges diminue également dans les villes-centres de taille moyenne. Tous les types de communes sont touchés par la fermeture d'écoles ou de collèges. La perte est plus forte dans les villes-centres de taille moyenne (-6 %) que pour les grandes villes-centres (-4 %). Enfin, le nombre de commissariats et de gendarmeries augmente légèrement entre 2010 et 2014 dans les villes moyennes. »

Le problème de vétusté et d'inadaptation du parc de logements, en particulier dans le parc privé, bénéficie à la périphérie.

En 2013, Villes de France a produit, avec la Caisse des dépôts et l'Union sociale pour l'habitat, un rapport sur les villes moyennes et l'habitat (Fédération des villes moyennes. Les villes moyennes et l'habitat : portraits de territoires et stratégies habitat. Juin 2013). L'étude CGET précédemment citée en récapitule les principaux enseignements.
Le parc locatif privé est globalement peu confortable, notamment parce qu'il date souvent d'avant 1948, et essentiellement collectif avec de nombreux petits logements[122].

[122] « Le parc locatif privé est essentiellement collectif (81% dans les villes centres et 68% dans les EPCI, où la densité est plus faible) mais moins que le parc Hlm (respectivement 90% et 83%). Les logements sont bien plus petits dans le parc locatif privé que dans le parc locatif Hlm (59 m² contre 65 m² ; 2,7 pièces contre 3,15 ; 47% de T1 et T2 contre 35% dans le parc Hlm). Il est également beaucoup plus ancien que le parc social : 39% a été construit avant 1948 contre 5% seulement pour le parc social. De facto, son niveau de confort est très inférieur : 20% du parc est sans confort ou à confort partiel contre 7% seulement dans le parc social, qui fait l'objet

Cette vétusté du parc est un problème majeur pour attirer ou maintenir en centre-ville des ménages. Les marchés locaux de l'habitat sont certes plutôt détendus mais cette attractivité médiocre du parc se traduit par un taux de vacance anormalement important (8,2 % sur l'ensemble du parc dans les villes moyennes en 2008, près de 6,8 % dans leurs EPCI contre 6,6 % dans la France entière) et en augmentation (+0,5 point - France entière : -0,3 point depuis 1999). Cette dynamique perdure puisqu'en 2013, le taux de vacance moyen des 197 villes moyennes étaient de 9,5% contre 7,8% en France. Les trois-quarts des villes moyennes ont un taux de vacance supérieur à la moyenne française. ».

Le fait que les marchés de l'habitat de ces villes moyennes soient détendus, ne signifie pas pour autant qu'il n'y a pas de demande de logements. Le problème est que cette demande est satisfaite par une offre de logements qui se développe en périphérie et qui contribue à l'artificialisation des terres agricoles. Ce point trouve notamment son illustration dans la tendance observée ci-dessus : « Deux tiers des villes moyennes (65%) se situent dans des aires urbaines dont la population est à la hausse entre 2008 et 2013. » La périphérie absorbe la demande en logements des ménages au détriment des cœurs de villes de ces villes moyennes.
En outre, l'inadaptation des logements du centre-ville par rapport à la demande des ménages peut conduire à créer des micro-tensions dans ces villes moyennes dans la mesure où le nombre de logements adaptés à la demande et de bonne qualité est limité. L'étude de Villes de France soulignait, en se basant sur les données de Clameur (2011), que le niveau global des loyers, même dans ces marchés peu tendus, était plutôt élevé.

Les politiques antérieures ciblées sur les villes moyennes

Avec les contrats de villes moyennes de 1973 à 1979, l'État a mis en place « la politique des villes moyennes » reposant notamment sur un contrat cofinançant des actions. Il s'agissait à l'époque de conforter des villes moyennes pour compenser les problèmes engendrés par la croissance notamment la congestion dans les villes plus grandes. Selon le CGET, « cette politique s'est traduit par le financement d'opérations qui ont relevé davantage de l'embellissement et de l'amélioration du cadre de vie (équipements publics, services collectifs) que de l'aménagement du territoire ». Réorientée vers l'attraction de nouvelles activités industrielles et tertiaires grâce à des primes à l'installation, cette politique s'arrête définitivement en 1979 en raison de la crise économique et de contraintes budgétaires.

Ce souci d'aider la ville moyenne reste présent dans les décennies suivantes, notamment au travers de la politique des réseaux de villes lancée par la DATAR qui s'adressait principalement aux villes moyennes et favorisait la libre association de villes désireuses de mettre en commun des moyens et de réaliser des actions communes. La politique est peu à peu abandonnée, les résultats étant assez faibles en termes de réalisations concrètes.

A partir des années 2000, les restructurations des cartes hospitalières, universitaires, militaires et judiciaires ont fragilisé les villes moyennes et remis sur le devant de la scène la question des villes moyennes. Une enveloppe de 320 M€ sur la période 2009-2015 est dédiée aux contrats et aux plans de redynamisation des villes concernées par ces restructurations.

En 2007, la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (Diact) lance ainsi l'expérimentation « 20 villes moyennes témoins » présentée

---

d'interventions régulières. » Source : étude conduite par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) en 2016 et actualisée en 2017 sur un échantillon de 197 villes qualifiées de « moyennes »

ainsi par le CGET : « Partant de l'observation d'un mouvement d'inversion migratoire qui conduit les habitants des très grands pôles urbains à s'installer en périphérie, dans les communes rurales et dans les villes petites et moyennes, l'expérimentation vise à conforter la fonction de charnière des villes moyennes. Elle donnait lieu à l'octroi de crédits d'ingénierie conditionnés par des objectifs de dialogue, de négociation et de gouvernance locale entre l'Etat et les collectivités locales. Les crédits d'ingénierie étaient destinés à la définition du profil de gouvernance interne le mieux adapté à la thématique choisie ainsi qu'au fonctionnement quotidien du dialogue local pendant un an[123]. (…) Les villes moyennes étaient alors présentées comme connaissant des dynamiques démographiques stables, un développement de l'emploi et un faible taux de chômage. »

La nécessité de structurer une approche intercommunale capitalisant sur l'expérience des grands programmes de rénovation urbaine

Le traitement de ces phénomènes complexes n'est donc pas une nouveauté pour les politiques publiques. Le phénomène de décrochage de territoires existe en outre sous des formes différentes, dans ses symptômes comme dans ses causes, dans les quartiers de la politique de la ville, les quartiers d'habitat ancien dégradé ou concentrant les copropriétés en difficulté. Le lancement des programmes successifs de rénovation urbaine (PNRU) et de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) ainsi que les actions menées dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat financées par l'Agence nationale de l'habitat, évaluées en 2016, ont ainsi apporté de nombreux enseignements sur la méthode de construction et de mise en œuvre d'un projet destiné à lutter contre le décrochage d'un quartier.

A la lumière de ces programmes, il ressort que pour lutter contre la dévitalisation, notamment des centres-villes, il est nécessaire de :

- développer une approche intercommunale notamment pour éviter des contradictions dans les stratégies urbaines et commerciales qui peuvent conduire à développer en périphérie une offre commerciale concourant à dévitaliser le centre ancien ;
- disposer d'un projet d'intervention formalisé intégrant des actions relevant de différentes dimensions (habitat, urbanisme, commerces, économie, politiques sociales) dont la mise en œuvre doit être coordonnée.

La formalisation du projet est nécessaire pour lui donner une visibilité et une légitimité « politique » qui amènent tous les financeurs à se positionner vis-à vis de cet « objet » et à agir en mode projet. Elle légitime et favorise l'émergence d'une direction de projet transversale pour mobiliser en interne de la structure du porteur de projet, obtenir des dérogations aux pratiques habituelles, coordonner, solliciter et maintenir le contact avec les nombreux acteurs très divers concourant à la réussite du projet. L'intérêt d'une telle démarche, reconnue par les acteurs de terrain, est de travailler de façon transversale, de réduire les coûts de coordination et de rendre plus fluide l'action publique.

C'est ce consensus opérationnel qui a conduit les parlementaires, dans le cadre des débats de la loi n°2017-86 relative à l'égalité et la citoyenneté, à demander au gouvernement de créer

[123] L'expérimentation a donné lieu à la publication de rapports par les 20 villes faisant état des collaborations et actions mises en place.

l'opération de requalification de quartier ancien dégradé (ORQAD) en insérant un nouvel article L. 304-1 dans le code de la construction et de l'habitation.
Cet article L. 304-1 prévoit que : « dans le cadre d'un projet urbain et social pour le territoire concerné ou d'une politique locale de l'habitat », l'ORQAD vise à « mener une requalification globale de ces quartiers tout en favorisant la mixité sociale, en recherchant un équilibre entre habitat et activités et en améliorant la performance énergétique des bâtiments ».

L'ORQAD a donc un contenu qui dépasse le seul objectif d'amélioration de l'habitat : dispositif d'intervention immobilière et foncière pour résorber des îlots d'habitat dégradé ; plan d'accompagnement et de relogement des occupants, mise en œuvre d'actions ou d'opérations d'aménagement, réorganisation ou création d'activités économiques et commerciales, de services publics et de services de santé...

L'ORQAD est donc un outil intégrateur qui fait l'objet d'une convention de mise en œuvre entre personnes publiques sans durée fixée a priori mais renvoyée à la décision des personnes publiques adhérant à la convention. La convention permet au porteur de projet d'avoir une visibilité sur les engagements et moyens mis à disposition par ces partenaires, dont l'Etat. La démarche est partenariale et non soumise à une géographie prioritaire ou à une liste nationale : les ORQAD peuvent être mises en place par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements qui définissent conjointement un périmètre.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La création récente de l'ORQAD illustre la forte attente des élus de terrain qui souhaitent la création de nouveaux outils prenant le relais du PNRQAD et complétant le NPNRU. Ils ont besoin d'outils plus simples et plus intégrateurs grâce auxquels il ne sera pas nécessaire de multiplier des démarches contractuelles auprès des différentes composantes de l'État et de ses Agences.

Le contenu de cette ORQAD doit cependant être conforté pour mieux répondre aux problématiques de dévitalisation en ajoutant aux actions très complètes prévues en faveur de l'habitat des actions complémentaires sur les volets commerciaux et urbains, interventions notamment nécessaires en raison des fragilités observées notamment dans les villes moyennes et décrites précédemment.

Par ailleurs, plusieurs mesures en faveur de ces territoires, certaines législatives et prévues par le présent article - comme la dispense d'autorisation d'exploitation commerciale pour les commerces en centre-villes, la possibilité de suspendre temporairement l'examen des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale en périphérie - et d'autres, non législatives, liés à l'affectation de moyens par l'État, sont prévues pour revitaliser ces villes et leurs agglomérations. La contrepartie de ces aménagements et de ce soutien accru est la mise en œuvre d'un projet ambitieux dont il était nécessaire de définir au niveau législatif les exigences et le contenu comme cela a été le cas pour les programmes successifs de rénovation urbaine (loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et rénovation urbaine par exemple).

Le nom de l'outil doit également être transformé pour s'ajuster à différents types de territoire et ne plus se limiter aux quartiers anciens dégradés.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article vise à adapter le régime des ORQAD pour en faire un outil avec des finalités plus complètes et conforter sa nature transversale. L'objectif poursuivi par ce nouvel outil, dont le nom serait changé en opération de revitalisation de territoire (ORT), est de simplifier les démarches pour les collectivités en devenant un contrat intégrateur unique qui puisse répondre aux différents enjeux de développement locaux (mobilité, services, habitat, développement économique, etc.) en réduisant les démarches contractuelles parallèles des collectivités territoriales par une ouverture large de la liste des signataires.

Par ailleurs, l'objectif du contrat est aussi de donner de la visibilité à un projet de territoire en affirmant son intérêt public pour permettre aux acteurs publics de prioriser des moyens et en offrant des perspectives économiques prometteuses aux investisseurs privés (promoteurs, entreprises…) qui se voient, dans cette nouvelle rédaction, offrir la possibilité de signer la convention de mise en œuvre de l'opération de façon à avoir la garantie d'un projet lisible et stable dans le temps en contrepartie de leurs investissements.

Le contrat vise à formaliser un projet politique reposant sur une action volontariste à toutes les échelles de territoire, mobilisant différents acteurs publics et privés autour d'un projet commun et répondant à deux problématiques essentielles :

- quelle place accorder au centre-ville dans l'armature du territoire ?
- quelles fonctionnalités lui donner (lieu de rencontre et d'animation, marchand, patrimonial, touristique...) ? Quelles fonctionnalités donner aux centralités périphériques ?

De 2018 à 2020, cet outil rénové sera utilisé en priorité dans les villes moyennes dans le cadre du programme « Action cœur de Ville » lancé par le Gouvernement en décembre 2017. Les 250 villes potentiellement éligibles à ce programme représentent 23 % de la population et 26% de l'emploi total en France. Un tiers des quartiers prioritaires de la politique de la ville sont situés dans ces villes moyennes.

222 villes ont été identifiées pour participer à ce programme[124]. Elles seront toutes intégrées dans le programme à partir de 2018.

La durée minimale du projet sera de 5 ans.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Seule l'option législative était envisageable dans la mesure où il s'agit de transformer le régime des ORQAD défini à l'article L. 304-1 du code de la construction et de l'habitation.

Il est envisagé de modifier profondément le régime des ORQAD défini à l'article L. 304-1 du code de la construction et de l'habitation en y incorporant un volet économique et commercial

[124] http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/communique-de-presse-programme-action-coeur-de-ville-la-grande-transformation-pour-les-centres-villes-demarre

plus important. Le nom d'opération de requalification de quartier ancien dégradé est transformé en opération de revitalisation de territoire.

Le nouvel article introduit la possibilité pour des acteurs privés (comme les chambres de commerce et d'industrie, par exemple) d'être signataires de la convention.

Afin d'éviter des divergences entre centre-ville et périphérie du territoire, un des secteurs d'intervention doit au moins concerner le centre-ville. Cette nécessité de préserver et développer le centre-ville est affirmée dans les actions prévues aux 6° et 8° et constitue une condition majeure pour bénéficier de cette contractualisation. Cela signifie que l'ORT comprendra nécessairement des actions sur les espaces et les équipements publics de proximité afin de répondre à des besoins d'accessibilité, de desserte et de stationnement pour les commerces de centre-ville, de mobilité et s'intéressera à la création, l'extension, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales et artisanales.

L'élaboration du projet d'opération de revitalisation de territoire peut faire l'objet d'une concertation publique à l'initiative de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière d'habitat, de commerce, d'artisanat ou de développement économique afin de favoriser une approche intercommunale.

La liste des actions pouvant être conduites dans le cadre initial de l'ORQAD est complétée et renforcée sur les volets commerciaux et urbains (7° à 9° de l'article L. 303-2) dans l'opération de revitalisation du territoire. Elle prévoit notamment de nouvelles actions : recruter un manager de centre-ville dont le rôle sera de mettre en œuvre des actions destinées à sauvegarder, moderniser ou créer des activités économiques, commerciales, artisanales ou culturelles, s'engager à mobiliser les nouveaux documents d'urbanisme pour favoriser la mise en œuvre du projet.

L'ORT conforte l'État dans son rôle de mise en relation des acteurs de l'ingénierie dans les territoires et d'initiation des synergies locales au service des projets, conformément à la Directive nationale d'orientation sur l'ingénierie d'État dans les territoires du 10 mars 2016.

Ainsi, les Agences d'urbanisme développent une expertise sur les différents domaines de l'urbanisme et du développement territorial et accompagnent les collectivités dans l'élaboration de leurs projets. 50 Agences d'urbanisme existent sur le territoire, et environ 50 % des villes de taille moyenne potentiellement éligibles au programme « Action coeur de ville » sont adhérentes à une agence d'urbanisme[125].

Les Parcs naturels régionaux[126] sont également des acteurs importants de l'aménagement du territoire et du développement économique en milieu rural. Ils peuvent être amenés à appuyer des programmes mis en œuvre par des collectivités locales. 52 Parcs Naturels Régionaux couvrent le territoire.

[125] Site de la fédération nationale des agences d'urbanisme: http://www.fnau.org/fr/accueil/
[126] Site des parcs naturels régionaux: http://www.parcs-naturels-regionaux.fr/

Les Etablissements publics fonciers, d'État[127] ou locaux[128], apportent également un appui aux collectivités dans le développement de leurs projets de territoire, et en particulier sur le volet foncier. En phase opérationnelle, ils sont un acteur essentiel de la mise en œuvre des projets de revitalisation. Il existe aujourd'hui 10 Etablissements publics fonciers d'État et 23 Etablissements publics fonciers locaux qui interviennent principalement en secteur tendu. Néanmoins, pour accompagner le programme « Action coeur de ville », et dans les cas où l'ORT nécessitera l'intervention d'un opérateur foncier, il est prévu que le périmètre des EPF existants puisse être étendu, voir le cas échéant, que de nouveaux EPF, d'État ou locaux puissent être créés.

La mise en place de cette opération de revitalisation de territoire est un motif d'instauration du droit de préemption urbain renforcé prévu à l'article L. 211-4 du code de l'urbanisme et du droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial prévu à l'article L. 214-1 du même code.

Pour favoriser le retour de commerces en centre-ville, la procédure d'autorisation d'exploitation commerciale est aménagée et les projets sont dispensés d'autorisation lorsqu'ils s'implantent en centre-ville. Ces contrats seront également le support d'une démarche visant à mieux articuler les projets commerciaux de centre-ville et ceux de périphérie.
Afin de soutenir la démarche engagée, cette opération peut être inscrite dans les contrats de plan Etat - Région et bénéficier des crédits contractualisés dans le cadre de ces plans. Enfin, dans un souci de simplification, l'opération de revitalisation de territoire est assimilée à une opération d'amélioration de l'habitat (OPAH) ce qui lui permet de bénéficier de ses effets juridiques (accès aux aides Anah en particulier).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'intitulé du chapitre III du titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation est complété tandis que celui du chapitre IV est supprimé. De plus, l'article L. 304-1 de ce même code est abrogé au profit d'un article L. 303-2 situé dans le même code ce qui permet, si le besoin apparaissait, de pouvoir codifier les mesures d'applications en gardant une cohérence d'ensemble.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La mesure ouvre la possibilité de déroger au régime d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC).

La mesure proposée consiste à supprimer le seuil d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) pour les projets commerciaux situés dans les centres des villes signataires d'une opération de revitalisation de territoire avec l'État, tels que définis par l'ORT. L'enjeu est donc de favoriser une implantation de ces projets en centre-ville, susceptible de contribuer à la

[127] Site du ministère de la cohésion des teriroires: http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/les-etablissements-publics-fonciers-epf
[128] Site de l'association des EPF locaux : https://asso-epfl.fr/

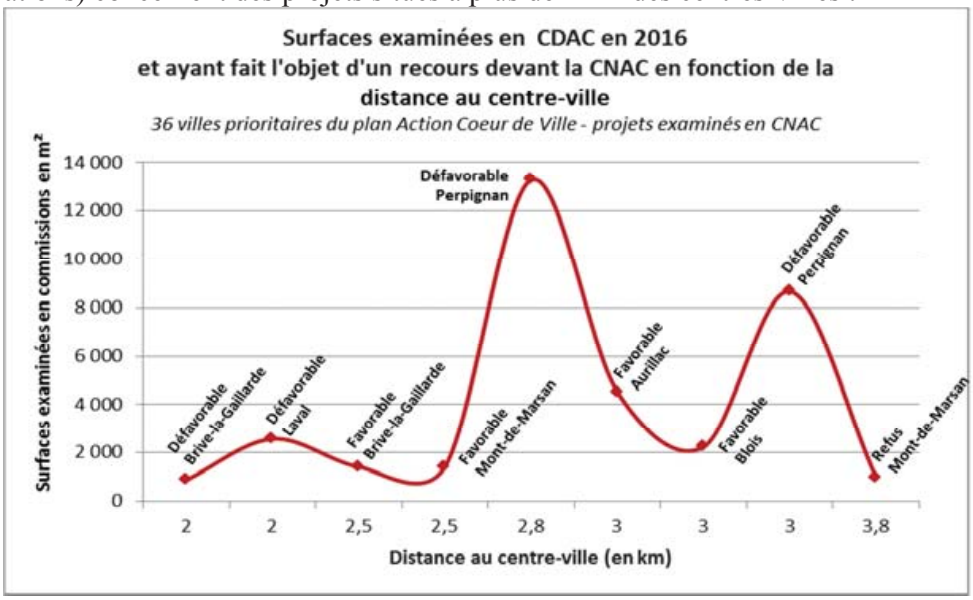
redynamisation et à l'attrait commercial des centres (par exemple par l'implantation d'une enseigne dite « locomotive », qui favorisera la fréquentation de l'ensemble des commerces).

Le gain de temps d'une absence de procédure d'AEC serait au minimum de 5 mois (délais de la procédure) auquel il convient d'ajouter le temps de confection du dossier. Ce gain de temps pourrait être déterminant pour les porteurs de projets. Afin que la dérogation aux AEC soit la plus efficiente possible, elle pourra s'accompagner, dans le cadre des ORT, d'autres mesures permettant d'accélérer le retour du commerce en centre-ville (par exemple, création d'aires de stationnement, coopération avec les architectes des bâtiments de France). En effet, il convient de noter que tous les projets ne pourraient pas s'implanter en centre-ville puisque cette implantation suppose des surfaces suffisantes y compris en termes de places de stationnement ainsi que l'obtention des autres autorisations administratives nécessaires. La mesure envisagée s'appuierait enfin sur une tendance générale observée en France de retour des consommateurs vers des enseignes de proximité (commerce de détail alimentaire et non-alimentaire).

La dérogation à la procédure d'autorisation d'exploitation commerciale pour favoriser le retour de commerces en centre-ville devrait donc avoir un impact positif sur la revitalisation des centres-villes.

Sur la quarantaine de dossiers examinés en 2016 en commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) et implantés au sein de l'une des 36 villes pré-identifiées par le Ministère de la cohésion des territoires (comme susceptibles de figurer parmi les villes prioritaires du plan « Action Cœur de Ville » dès 2018), une dizaine a fait l'objet d'un recours devant la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC).

Les dossiers des villes ciblées examinés en CNAC (hors demandes irrecevables, retraits et renonciations) concernent des projets situés à plus de 2 km des centres-villes :



Ces données de 2016 attestent que les dossiers examinés par la CNAC et implantés dans une des 36 villes moyennes prioritaires du plan « Action Cœur de Ville » ne représentent qu'une très faible proportion des dossiers examinés (seulement 3% des recours examinés par la

CNAC en 2016). Il y a donc peu de projets d'implantation commerciale dans les villes ciblées.
Sur les quelques projets concernés, rares sont ceux qui s'implantent en centre-ville : en 2016, le seul projet de centre-ville concernait une modification substantielle d'un projet de création d'ensemble commercial, faisant passer sa surface de vente de 3 845 m² à 2 987 m². Il a finalement été retiré.

Cette constatation est aussi valable pour les données enregistrées en 2017. Pour cette même année, sur les 262 projets examinés par la CNAC, seuls 5 concernaient l'une des 36 villes pré-identifiées au regard des difficultés constatées. Sur les 5 dossiers évoqués, aucun ne se situe en centre-ville.

En revanche, un dossier examiné en CNAC début 2018 a porté sur un ensemble commercial, dans le centre d'une ville moyenne ayant connu un taux de vacance élevé. Ce projet a été présenté par le maire de la ville comme devant concourir à la revitalisation du centre-ville. Il s'agit donc d'un exemple d'opération pouvant être à la fois favorisée et accéléré par la mesure visée.

Par ailleurs, l'article introduit une possibilité, pour le préfet, de suspendre provisoirement l'enregistrement et l'examen par les CDAC d'une demande d'autorisation commerciale, dans la périphérie des communes signataires, c'est-à-dire hors des secteurs d'interventions de l'ORT, dans le cadre d'un examen de l'impact du projet concerné sur l'opération de revitalisation de territoire. Le préfet examinera les caractéristiques du projet et tiendra compte des éléments propres aux centres-villes et territoires concernés (notamment le niveau et l'évolution des taux de logements vacants, de vacance commerciale et de chômage).

Cette possibilité de suspension concerne également les projets portés par l'EPARECA pour lesquels les demandes d'AEC sont enregistrées puis examinées au niveau de la CNAC, après avis consultatif des CDAC.

La mesure de suspension de l'examen par les CDAC des projets d'implantation commerciale dans les périphéries des villes signataires de l'ORT correspond à un différé d'examen des demandes et non à un avis défavorable. Elle se traduirait par un report des opérations concernées ou par une renonciation des porteurs de projets.

La mesure de suspension de l'enregistrement par les CDAC des demandes d'AEC permet d'éviter un enregistrement inutile de nouveaux dossiers dont le délai d'instruction serait suspendu par la suite.

La mesure proposée s'appuie sur la jurisprudence de la CJUE, qui a notamment précisé, dans l'arrêt du 30 janvier 2018 que « l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2006/123, (fixant les conditions d'une libre prestation de service au sein de l'Union européenne) doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce que des règles contenues dans un document d'urbanisme d'une commune interdisent l'activité de commerce de détail de produits non volumineux dans des zones géographiques situées en dehors du centre-ville de cette commune, pourvu que l'ensemble des conditions énoncées à l'article 15, paragraphe 3, de cette directive soient remplies (ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier) ». La situation invoquée par

la commune des Pays-Bas, concernée par le renvoi préjudiciel, était celle de la préservation de la viabilité de son centre-ville.

S'appuyant sur cette jurisprudence, sur les textes communautaires et sur les textes législatifs en vigueur en France, la mesure prévoit que le représentant de l'État dans le département examinera l'impact des projets concernés, dans un objectif de préservation des centres-villes de l'ORT et des actions prévues dans la convention. La situation de la commune concernée sera également examinée. Ces éléments d'appréciation seront précisés dans un décret en Conseil d'État. Lorsque cela sera nécessaire, le préfet pourra suspendre l'enregistrement et l'examen des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale sur la durée de la dite opération (éventuellement majorée d'un an). L'effet attendu de la mesure est donc de concourir à l'efficacité des actions prévues au sein de l'ORT (par exemple la restructuration de commerces de centre-ville ou bien encore la réalisation d'un parking).

La mesure concerne « la création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1 000 mètres carrés, résultant soit d'une construction nouvelle, soit de la transformation d'un immeuble existant » sans AEC/dont la surface n'est pas commercialisable en l'état, ainsi que « la création d'un ensemble commercial tel que défini à l'article L. 752-3 et dont la surface de vente totale est supérieure à 1 000 mètres carrés ».

Il est prévu que cette mesure de suspension soit strictement proportionnée à l'objectif poursuivi, afin de ne pas entraver le principe de liberté d'établissement et de concurrence.

Il convient de noter que la situation particulièrement dégradée de certains centres-villes motive d'ores et déjà des avis négatifs des commissions d'aménagement commercial (CDAC et CNAC) lorsque les projets visés, situés hors de ces centres-villes, sont susceptibles de porter atteinte à l'« animation de la vie urbaine » ou à la « préservation des centres urbains ». Ces deux critères sont en effet prévus par l'article L 752-6 du code de commerce. Ces commissions examinent également la présence d'aides publiques dans les communes concernées, ayant pour objectif leur revitalisation, comme des aides du FISAC ou de l'établissement public EPARECA. Elles peuvent émettre un avis défavorable aux projets présentés, afin de préserver les effets de ces interventions publiques.

L'objectif de la mesure - qui est de préserver à la fois les centres-villes concernés et les actions mises en place par les pouvoirs publics pour les revitaliser dans le cadre d'ORT - s'inscrit donc dans le cadre de la pratique actuelle d'autorisation d'exploitation commerciale.

Son application potentielle à une fraction des ORT peut avoir pour effet de compenser les avis majoritairement favorables délivrés par les CDAC (88 % d'avis favorables en 2016, représentant 85 % des surfaces de vente), alors que la CNAC joue davantage un rôle de régulation (avis favorables pour 56 % des projets mais 40 % des surfaces de vente en 2016).

Le préfet peut étendre la mesure aux projets situés dans des communes non signataires de l'ORT mais appartenant à l'EPCI de l'ORT ou à un EPCI limitrophe, lorsque ces projets seraient de nature à compromettre gravement l'efficacité de l'ORT.

4.3. IMPACTS BUDGÉTAIRES

La création de l'ORT n'induit pas de dépenses budgétaires automatiques à l'entrée en vigueur de la loi : le préalable est que les porteurs de projet et l'État s'entendent pour lancer une ORT. Lorsque les projets de revitalisation territoire seront élaborés et contractualisés, des investissements publics importants pourraient alors être consentis notamment dans les villes

moyennes dont il faut briser la spirale de dévitalisation ou qui nécessite de voir leur situation confortée. Environ 250 villes pourraient être intéressées par une telle démarche.

Il est difficile de chiffrer l'impact économique de la création de l'ORT car les futurs projets faisant l'objet de cette contractualisation ne sont pas connus. Toutefois, le périmètre et le contenu de ces projets étant assez proche de celui des projets financés par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, il est possible de supposer que le montant moyen d'investissement public et, le cas échéant, privé par projet sera similaire à celui constaté par l'ANRU pour ses projets soit 118 M€ sur une période comprise entre 5 à 10 ans (source : Anru, Programme national de rénovation urbaine, les chiffres au 31 décembre 2014). En supposant que 200 territoires s'engagent dans cette démarche, cela représenterait 23 Milliards d'euros d'investissements cumulés sur une période de 5 à 10 ans (tous financeurs confondus, sachant que l'Etat n'est pas le principal financeur de ce dispositif qui implique notamment, Action Logement, la caisse des dépôts et consignations et l'ANAH).

La part de dépenses prises en charge par l'État, et donc la hausse de dépense nette en résultant, n'est pas identifiable d'autant que le concours de l'Etat a vocation à être modulé en fonction des difficultés du territoire et sera constitué en grande partie de crédits de droit commun mieux priorisés et utilisés de façon plus efficiente.

Accessoirement, dans le cas où la mise en œuvre de l'ORT nécessiterait l'extension du périmètre d'intervention d'un EPF, voire la création d'un EPF, une taxe spéciale d'équipement pourrait être levée sur ce nouveau périmètre en application des articles 1607 bis ou 1607 ter du code générale des impôts.

4.4. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Ce nouvel outil a vocation être le support du plan en faveur des villes moyennes. En dehors des investissements à consentir (cf. impact budgétaire et économique), l'engagement dans une opération de revitalisation de territoire supposera de mettre en place une direction projet représentant l'équivalent d'au moins 2 ETP par projet (un chef de projet et un manager de centre-ville).

Les EPCI et communes signataires d'une ORT seront également consultés par le Préfet s'il décide de suspendre une demande d'autorisation d'exploitation commerciale, prévue au V de l'article.

4.5. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La négociation de ces contrats mobilisera les services déconcentrés de l'État, notamment des directions départementales des territoires, présentes dans tous les départements, qui ont déjà des effectifs dédiés pour le conseil aux territoires et disposent donc des compétences requises.

L'élaboration puis le suivi (pilotage et animation) de chaque convention est estimé à 0,5 ETP de niveau cadre par projet.

Le représentant de l'État dans le département peut également être amené à examiner la situation des projets faisant l'objet d'une demande d'autorisation d'exploitation commerciale et des communes signataires, dans le cadre de la mesure prévue au V de l'article.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018. Elle a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Le texte organise la transition entre le régime juridique des ORQAD et le régime remanié des opérations de revitalisation de territoire. Les contrats signés avant l'entrée en vigueur de la loi peuvent être transformés en opération de revitalisation de territoire par simple avenant.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

5.2.3 Textes d'application

Il n'est pas prévu de mesure réglementaire d'application, à l'exception du décret en Conseil d'État prévu au V de l'article.

Les mesures d'application seront principalement constituées de mesures non normatives : cahier des charges, circulaires, guide de bonnes pratiques.

CHAPITRE II - RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

ARTICLE 55 - RÉVISER LE CADRE DES OBLIGATIONS D'ÉCONOMIE D'ÉNERGIE SUR LE SECTEUR TERTIAIRE

1. ÉTAT DES LIEUX

La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle II » a introduit l'article L. 111-10-3 du code de la construction et de l'habitation qui fixait une obligation de réalisation de travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire ou dans lesquels s'exerce une activité de service public dans un délai de huit ans à compter du 1er janvier 2012. La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte est venue renforcer cette obligation de travaux et fixer un objectif à l'horizon 2050 de -60% de la consommation d'énergie finale du parc global tertiaire.

L'objectif de réduction des consommations d'énergie finale du secteur tertiaire de -60 % en 2050 constitue une déclinaison de l'engagement pris en 2003 devant la communauté internationale par le chef de l'État et le premier ministre de « diviser par un facteur 4 les émissions nationales de gaz à effet de serre du niveau de 1990 d'ici 2050 ». Cet objectif a été validé par le « Grenelle de l'environnement » en 2007 et réaffirmé dans le cadre de la Conférence de Paris de 2015 sur le changement climatique (COP21).

Aucun décret en Conseil d'État n'était venu déterminer la nature et les modalités de cette obligation de travaux avant la publication du décret d'application n°2017-918 du 9 mai 2017 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire.

Cependant, en l'absence de décret d'application, un certain nombre d'acteurs du secteur tertiaire se sont engagés, dès 2006, dans cette démarche d'amélioration de la performance énergétique de leurs bâtiments en s'appuyant sur les Certificats d'Économies d'Énergie (CEE) qui est un dispositif financé par les fournisseurs d'énergie et de carburants, ou les obligés comme Primesenergie.fr. Ce dispositif a été mis en place par la loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

Le Contrat de Performance Énergétique (CPE), outil innovant issu du droit communautaire (directive CE 2006/32 du 5 avril 2006, relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques), est venu compléter les outils pouvant concourir à la réduction des consommations d'énergie dans le secteur tertiaire. Le décret d'application n°2017-918 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire , publié le 9 mai 2017, fixe un objectif de 25 %

d'économie d'énergie à réaliser d'ici 2020, ainsi que des rapports d'étude énergétique et plans d'actions à remettre dès le 1er juillet 2017, alors qu'un arrêté d'application, non paru à ce jour, doit définir le contenu de ces études.

Faisant suite à un recours du Conseil du commerce de France, de l'association PERIFEM (association qui fédère les enseignes de la grande distribution et leurs partenaires) et de l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie, le décret a été suspendu par ordonnance du 28 juin et du 11 juillet 2017 par le juge des référés en Conseil d'État, pour les raisons détaillées ci-dessous :

L'obligation, fixée par le décret en mai 2017, porte sur une économie d'énergie à l'horizon 2020, soit deux ans et demi après sa parution. Ce calendrier resserré ne permet pas d'échelonner les travaux d'amélioration de la performance énergétique alors que les investissements pour atteindre des économies d'énergie de 25 % ont été estimés à 20 milliards d'euros (soit 100 €/m² pour le secteur public et 80 €/m² pour le secteur privé) [129].

Cette durée n'est pas suffisante, au vu des différents délais d'une opération de travaux qui nécessite plusieurs étapes :

- réalisation d'une étude énergétique ;
- élaboration d'un plan d'actions, concerté entre tous les acteurs concernés ;
- conception technique des travaux et mise en place des financements ;
- réalisation des travaux ;

qui conduisent à un début de réalisation des travaux de l'ordre de deux ans après le lancement des études amonts engagées après une décision du Maître d'Ouvrage de s'engager dans une d'amélioration des performances énergétiques de son parc.

Par ailleurs, la rédaction de l'article L. 111-10-3 du code de la construction et de l'habitation ne permet pas d'adapter les exigences à la typologie de bâtiment tertiaire, notamment leur taille - l'obligation s'appliquant donc a minima à tout le secteur tertiaire - ou encore d'introduire des dispositions dérogatoires ou de modulation.

Or, les différents retours d'expérience (remontées d'informations de fédérations professionnelles des secteurs du commerce et de l'hôtellerie notamment) ont permis de mettre en évidence les grandes difficultés que pourraient rencontrer certains propriétaires (notamment les centres commerciaux où les typologies d'activités sont variées et les consommations d'énergie sans communes mesures entre un commerce alimentaire ou une activité de restauration et un commerce de vente de vêtements) s'ils étaient tous de façon indifférenciée dans l'obligation de diminuer de 25% leur consommation énergétique. Ceci est

---

[129] Estimation établie sur la base des retours d'expérience dans le cadre de la Charte pour l'efficacité énergétique des bâtiments tertiaires publics et privés du Plan Bâtiment Durable initiée en 2013 (nouvelle version de la Charte d'engagement sur la rénovation du Parc tertiaire public et privé – 11 octobre 2017)

par exemple le cas des bâtiments hospitaliers dans lesquels les consommations dites de « process » (blocs opératoires, imageries médicales...voire restauration et service de nettoyage et lingerie) occupent une part non négligeable du profil énergétique sur lesquelles les propriétaires n'ont aucune marge de manœuvre.

Enfin, les réunions de concertations menées de septembre à novembre 2017 avec une grande majorité des acteurs concernés (commerces, hôtellerie, collectivités territoriales, enseignement, immobilier de l'État, sociétés immobilières du secteur privé, entreprises de génie thermique et climatique, Observatoire de l'Immobilier, association d'industriel intervenant dans la performance énergétique des bâtiments) ont mis en évidence que les dispositifs de contrôle et de suivi étaient susceptibles de créer une charge administrative disproportionnée à la fois pour les obligés et pour l'État et qu'ils doivent donc être simplifiés. De plus, le dispositif doit pouvoir être suivi et évalué afin de mesurer l'atteinte des objectifs et d'en faciliter l'application.
S'agissant des obligations et de l'atteinte des résultats, des retours d'expériences et des études[130] démontrent que près de 10 à 15 % d'économie d'énergie peuvent être atteints, a priori, sur la base d'évolutions comportementales ou d'actions d'efficacité énergétique qui relèvent de la gestion et maintenance du bâtiment mais ne nécessite pas de travaux.

Par ailleurs, l'approche coût-bénéfice démontre que les actions sur l'enveloppe du bâtiment peuvent avoir des temps de retour élevés, alors qu'a contrario, de forts gains énergétiques peuvent être obtenus par des actions d'optimisation de la gestion des équipements (cf. Contrat de Performance Énergétique – Retour Auvergne-Rhône-Alpes[8]) ou encore de modalités d'usages (usage économe en énergie).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Au vu des problèmes soulevés et compte tenu du fait que les mesures qui s'imposent dans ce domaine sont de nature législative, il est nécessaire de recourir à la loi notamment pour répondre aux motifs visés par le juge des référés en Conseil d'État dans son ordonnance du 11 juillet 2017 de suspension intégrale de l'exécution du décret n°2017-918 du 9 mai 2017 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire.

Dès lors que sont exclusivement en cause des dispositions législatives du code de la construction et de l'habitation, aucune option alternative à l'intervention du législateur n'a pu être envisagée.

130 Exemple ; Retour d'expérience sur les Contrats de Performance Energétique en Auvergne-Rhône-Alpes (voir le site créé par Auvergne-Rhône-Alpes Energie Environnement http://www.cpeauvergnerhonealpes.org/fr/contrats-de-performance-energetique-en-auvergne-rhone-alpes.html

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est de préciser l'objectif dans sa temporalité afin de conjuguer l'ambition environnementale et la faisabilité technique et économique pour les assujettis.

Au regard de l'objectif ambitieux fixé par la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte qui vise une réduction des consommations d'énergie finale d'au moins 60 % en 2050 par rapport à 2010 sur l'ensemble du parc tertiaire, il convient de s'appuyer sur l'ensemble des leviers d'actions d'économie d'énergie que sont :

- la performance énergétique des bâtiments (qualités intrinsèques),
- la performance des équipements.

Le texte législatif en vigueur donne également une habilitation sur les actions suivantes :

- les modalités d'exploitation des équipements,
- et le comportement des usagers (usage économe en énergie).

Il convient donc d'élargir le cadre des obligations pour permettre d'intervenir sur l'ensemble des actions qui peuvent concourir au respect de l'objectif général fixé.
Par ailleurs, la mesure vise à étendre le champ d'application de l'obligation d'économies d'énergies à l'ensemble du parc tertiaire – sans exclure les bâtiments récents (RT 2012 ou BBC) car s'ils sont mal exploités ou si les modalités d'usages ne sont pas optimisées, ils ne contribueront pas à l'atteinte de l'objectif principal.

Il s'agit néanmoins de tenir compte de la destination des bâtiments ou parties de bâtiments, de la surface, du statut d'occupation et des caractéristiques initiales des bâtiments (performance énergétique), des changements de destination ou d'évolution des usages ou de l'activité.

Il s'agit également de tenir compte des contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales, sans pour autant dispenser tous les bâtiments concernés de toute obligation d'économie d'énergie.

De même, les facteurs de disproportion manifeste sur le plan économique doivent être pris en compte pour moduler les objectifs.

3. DISPOSITIF RETENU

La mesure envisagée appelle des dispositions législatives et réglementaires.
Au niveau législatif :

- sans remettre en cause l'objectif de 60 % d'économies d'énergie en 2050 par rapport à 2010 sur l'ensemble du parc tertiaire, la trajectoire d'économies d'énergie est précisé
- un principe de modulation est affirmé, en fonction de critères que la loi précise
- obligation est faite de transmettre les informations nécessaires au suivi et à l'atteinte des objectifs d'économie d'énergie
- les modalités d'information de l'acquéreur ou du locataire du bâtiment sont précisées, en ce qui concerne l'évaluation du respect de l'obligation d'économie d'énergie

Sont renvoyées à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer :

- les bâtiments ou parties de bâtiments à usage tertiaire concernés par l'obligation, selon la destination du bâtiment, sa surface et l'activité qui y est exercée ;
- les modalités de suivi et de contrôle de cette obligation, telles que les modalités de transmission électronique des informations nécessaires au suivi de l'obligation, et en particulier des données de consommation d'énergie des obligés, à des fins de contrôle, d'études statistiques et d'évaluation de l'état énergétique du parc de bâtiments tertiaire dans son ensemble ;
- les modalités selon lesquelles l'évaluation et le constat du respect de l'obligation de réduction des consommations d'énergie sont établis ;
- les modalités d'information des salariés ou du public par voie d'affichage, ou tout autre moyen pertinent, des consommations énergétiques annuelles du bâtiment, en mentionnant les consommations de l'année de référence, des deux dernières années écoulées, ainsi que les objectifs passés et le plus proche objectif à venir.

Les moyens de suivi consistent à demander la transmission des données de consommation d'énergie annuelle attestant de la mise en œuvre du dispositif. Les justificatifs seraient collectés par l'intermédiaire d'une base de données accessible directement par internet. La création et la gestion de cette base de données serait confiée à l'ADEME, comme cela a été fait pour les diagnostics de performance énergétique (DPE). En complément, elle pourrait présenter des fonctionnalités de centre de ressources et d'informations pour les acteurs impliqués dans la réduction des consommations d'énergie des bâtiments tertiaires.

Ces mesures sont de nature à répondre aux blocages constatés lors des concertations opérées sur le projet de décret. Elles permettront de mieux concilier les exigences environnementales et la capacité des entreprises.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La mesure projetée réécrit l'article L.111-10-3 dans le code le code de la construction et de l'habitation.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

A titre indicatif, l'investissement total, pour les seuls travaux d'amélioration de la performance énergétique, pour atteindre des économies d'énergie de 25 % (tel qu'envisagé dans le décret du 9 mai 2017 à horizon 2020) est estimé à 20 milliards d'euros (soit 100€/m² pour le secteur public et 80€/m² pour le secteur privé) dont 8 milliards pour les entreprises et 9 milliards pour les collectivités[131].

[131]Source : Estimation établie sur la base des retours d'expériences dans le cadre de Charte pour l''efficacité énergétique des bâtiments tertiaires publics et prives de Plan Bâtiment Durable initiée en 2013 – Etude d'impact du Décret n°2017-918 du 9 mai 2017 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire

La mesure permet d'échelonner les investissements jusqu'en 2030 à la place de 2020, mais en y portant l'objectif de consommation d'énergie à au moins à 40 %, ce qui permet aux acteurs de programmer, d'anticiper le financement et ainsi de rendre le dispositif soutenable en réduisant le coût annuel des dispositions en s'appuyant sur les quatre leviers suivants : l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments (qualité intrinsèque de l'enveloppe), mais également la performance des équipements, l'optimisation de l'exploitation des équipements, et les modalités d'usages (usages économe en énergie).

Il apparaît par ailleurs que la mesure qui portait initialement uniquement sur les travaux d'amélioration de la performance énergétique était financièrement excédentaire pour les entreprises au bout de 6 années, et de 10 ans pour les collectivités[132]. En moyenne, sur l'ensemble du parc tertiaire (plus de 800 millions de m²), la mesure est bénéficiaire au bout de 8 ans et l'objectif 2030 est ainsi cohérent avec cette approche en coût global.

Les impacts de la mesure pèseront sur le propriétaire et, dans le cas des locaux pris à bail, sur le bailleur et le preneur concomitamment, selon des modalités qui seront négociées entre eux, notamment dans le cadre des négociations relatives au bail vert.

Malgré un étalement des obligations, ce dispositif reste vertueux en termes de création d'emploi de long terme dans l'industrie des matériaux de rénovation et des équipements du bâtiment, ainsi que dans les entreprises d'ingénierie et de rénovation des bâtiments.

Les dispositions prévues sur le secteur tertiaire permettent de réduire la facture énergétique et les dépenses de fonctionnement (sous réserve d'un coût de l'énergie stable ou tout au moins maîtrisé), la consommation de combustibles et d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre du secteur tertiaire et ainsi de renforcer la capacité d'investissement des collectivités et des entreprises. Les actions consistant à la réalisation de travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments (qualité intrinsèques) ou d'opportunité de remplacement d'équipements s'ils sont générateurs de charges nouvelles lors de l'engagement de ces actions, et les conditions de retour sur investissement inférieur de l'ordre de 5 à 10 ans permettent d'assurer la soutenabilité financière du dispositif notamment pour les petites et moyennes entreprises. Elles contribuent également à améliorer la gestion immobilière et à valoriser les actifs immobiliers (un bien immobilier performant et économe en énergie est plus facile à vendre ou à louer qu'un bâtiment énergivore).
Sur le plan budgétaire, l'État est déjà doté de structures dédiées à la gestion de son patrimoine (Direction de l'Immobilier de l'État et ses services déconcentrés en régions). Cette nouvelle mission nécessitera un accompagnement et des formations pour les personnels en charge de la gestion du patrimoine mais les effectifs et moyens financiers existants ont été dimensionnés par la Direction de l'immobilier de l'État pour accomplir les missions qui leur incombent. L'administration est engagée dans une démarche d'exemplarité qui comprend d'ores et déjà un volet performance énergétique des bâtiments (plan administration exemplaire).

A titre indicatif, le coût de développement et de gestion de la base de données (observatoire) de l'ADEME sur le budget de l'État est évalué (selon la proposition technique et financière de l'ADEME) à :

- développement initial : 250 k€
- exploitation de l'application : 100k€/an

[132]Selon les exploitations faites des données issues des retours d'expériences dans le cadre de la Charte pour l''efficacité énergétique des bâtiments tertiaires publics et privés du Plan Bâtiment Durable initiée en 2013 – Étude d'impact du Décret n°2017-918 du 9 mai 2017

- assistance utilisateurs : 70 k€/an
- suivi interne ADEME : 0,7 ETP/an.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Tout comme pour les entreprises, les dispositions prévues permettront à l'ensemble des collectivités territoriales (services et bâtiments d'enseignement notamment) de réduire leur facture énergétique et leurs dépenses de fonctionnement, d'améliorer le confort d'usage et de valoriser les biens immobiliers.
Pour les collectivités, l'effort est aidé par un ensemble de dispositif d'aides spécifiques dédiées à la transition énergétique (prêts dédiés à la Caisse des Dépôts et des Consignations, soutien de la BEI et de BPIFrance).

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Comme cela est précisé précédemment, les services administratifs de l'État mais également des collectivités territoriales bénéficient de personnel dédié à la gestion de leur patrimoine immobilier respectif.
Les services déconcentrés de l'État (DREAL – Service Construction) seront potentiellement sollicités pour démultiplier les actions de communication (retour sur les exploitations statistiques de la base de données, et des retours d'expériences) en région auprès des acteurs concernés.

4.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

L'élargissement des dispositions prévues notamment au niveau de l'optimisation de l'exploitation des équipements, et les modalités d'usages (usages économe en énergie) sensibiliseront très rapidement les acteurs concernés à l'intérêt de cette démarche de réduction des consommations d'énergie qui au-delà de l'impact financier positif contribuera à la réduction de l'émission des gaz à effets de serre (« facteur4 ») à l'horizon 2050.
Par ailleurs les actions qui seront menées au niveau des modalités d'usages (usages économe en énergie) permettront certainement d'influer sur le comportement (attitudes réflexes) des salariés et usagers du secteur tertiaire dans leur vie domestique et contribuer ainsi à des économies d'énergie dans le secteur « habitations ».

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018. Elle a également été transmise pour avis au CConseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

La présente mesure est applicable sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Un décret relatif aux obligations d'action d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments à usage tertiaire viendra abroger les dispositions prévues aux articles R.*131-38 à R.*131-50 du code de la construction et de l'habitation (Décret n° 2017-918 du 9 mai 2017 suspendu par le juge des référés en Conseil d'État - Ordonnance du 11 juillet 2017) et préciser le champ d'application, les obligations et les modalités de suivi de ces obligations en application des dispositions prévues à l'article L.111-10-3 modifié du code de la construction et de l'habitation.

CHAPITRE III - LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE ET LES MARCHANDS DE SOMMEIL

ARTICLE 56 - RENFORCER LES SANCTIONS CONTRE LES MARCHANDS DE SOMMEIL

1. ÉTAT DES LIEUX

En France, le parc privé potentiellement indigne (PPPI)[133] est estimé à 420 000 logements indignes ou dégradés. Près de 52 % de ces logements appartiennent à des propriétaires bailleurs privés. Certains d'entre eux se constituent un parc locatif en achetant à bas prix des biens dégradés souvent situés dans un environnement dévalorisé. Ce sont des « marchands de sommeil » qui louent des logements indignes à des personnes vulnérables ou en situation de dépendance. L'activité des « marchands de sommeil » a pour principale motivation un intérêt économique. D'une part, ceux-ci cherchent à maximiser leur revenu en offrant à la location un bien en mauvais état qu'ils n'entretiennent pas et en tirant profit de la détresse de leurs locataires qui souvent paient leur loyer en liquide. D'autre part ces bailleurs indélicats organisent leur insolvabilité en ayant recours à des sociétés civiles immobilières (SCI) qui font écran.

Cette activité de marchand de sommeil est difficile à quantifier statistiquement. Aucune estimation chiffrée du phénomène ne peut être réellement proposée pour cette activité par nature illégale et dissimulée.

La réalité ne peut, à l'heure actuelle, être appréhendée qu'au travers des condamnations pénales prononcées en matière de lutte contre l'habitat indigne. Ainsi, un peu moins d'une centaine de condamnations sont prononcées chaque année. En 2015, sur les 83 condamnations de personnes physiques, 9 peines d'emprisonnement ont été prononcées, dont 2 peines de prison ferme. Selon le type d'infraction sanctionnée, le montant moyen des amendes prononcées s'élève entre 1 000 euros et 10 000 euros.

[133] L'Anah, la DGALN et le PNLHI ont développé dans les années 2000 un nouvel outil de repérage, le PPPI, pour approcher territorialement le parc potentiellement indigne. La méthode PPPI doit être utilisée avec prudence, car elle est conçue comme un outil de pré-repérage local et non comme un recensement des situations d'indignité. À ce titre, il faut signaler une surestimation en volume liée au retard d'actualisation des classements cadastraux

Condamnations pénales définitives prononcées
en matière de lutte contre l'habitat indigne

		2012	2013	2014	2015
Personnes physiques	Condamnations au titre de l'hébergement de personnes vulnérables dans des conditions indignes	31	23	32	58
	Condamnations au titre du non respect d'une mesure de police spéciale (CCH ou CSP)	53	54	59	25
	Total	*84*	*77*	*91*	*83*
Personnes morales	Condamnations au titre de l'hébergement de personnes vulnérables dans des conditions indignes	4	3	4	0
	Condamnations au titre du non respect d'une mesure de police spéciale (CCH ou CSP)	6	11	2	0
	Total	*10*	*14*	*6*	*0*
TOTAL		**94**	**91**	**97**	**83**

Source : pôle d'évaluation des politiques pénales – DACG – octobre 2016

La lutte contre les propriétaires indélicats qui mettent en location des logements indignes auprès de personnes vulnérables s'appuie actuellement principalement sur les outils de police administrative et sur les poursuites pénales. Un renforcement de l'action publique est en régulièrement préconisée face à cet enjeu grandissant.

Selon l'article 1649 quater-0 B bis du code général des impôts, lorsque l'administration fiscale est régulièrement informée, par l'exercice de son droit de communication prévu à l'article L. 82 C, L. 101 ou L. 135 L du livre des procédures fiscales, qu'une personne a eu la libre disposition d'une somme d'argent, produit direct d'une infraction pénalement répréhensible listée au 2 de ce même article, cette personne est présumée avoir perçu un revenu imposable équivalent à cette somme d'argent au titre de l'année au cours de laquelle cette disposition a été constatée.

L'article 1649 quater-0 B bis du code général des impôts permet donc à l'administration fiscale d'imposer un contribuable qui a eu la libre disposition de sommes d'argent résultant de certaines infractions. Les infractions concernées sont actuellement les suivantes :

- crimes et délits de trafic de stupéfiants ;
- crimes en matière de fausse monnaie ;
- crimes et délits en matière de législation sur les armes ;
- délits à la réglementation sur les alcools et le tabac ;
- délit de contrefaçon.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER, OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF RETENU

L'objet du présent article est de renforcer la pression financière sur les « marchands de sommeil » en complétant par une mesure fiscale le dispositif de lutte contre l'habitat indigne. La mesure envisagée consiste plus exactement à créer une présomption de revenus issus de la mise à disposition de logements indignes, à l'image de ce qui est pratiqué en matière de trafic de drogue ou de contrefaçon par exemple. Ainsi, les personnes faisant l'objet d'une enquête par les forces de l'ordre (police ou gendarmerie) dans le cadre d'une procédure judiciaire ou condamnées pour non respect d'un arrêté de police de lutte contre l'habitat indigne seraient présumées avoir perçu un revenu imposable égal aux sommes d'argent provenant directement de l'infraction, c'est-à-dire les loyers ou toutes autres sommes exigées en contrepartie de l'occupation du logement perçus en dépit de l'interdiction de percevoir ces loyers ou sommes dès lors que le logement concerné fait l'objet d'une mesure de police administrative. Cette présomption peut permettre une action forte de l'administration fiscale puisqu'y sont associées une amende élevée et une inversion de la charge de la preuve au profit de l'administration.

La mesure envisagée complète ainsi les dispositions législatives existantes qui figurent à l'article 1649 quater-0 B bis du code général des impôts.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les dispositions envisagées complètent l'article 1649 quater-0 B bis du code général des impôts.

3.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La mise en œuvre de cette mesure pourra entraîner une hausse des recettes fiscales qu'il n'est pas possible d'estimer à ce stade faute de données statistiques relatives aux revenus tirés de l'activité des « marchands de sommeil ».

Le nombre de « marchands de sommeil » potentiellement concernés correspond au nombre de personnes ayant fait l'objet d'une condamnation au titre du non-respect d'une mesure de police spéciale de lutte contre l'habitat indigne en application du code de la construction et de l'habitation ou du code de la santé publique.

Selon les chiffres du pôle d'évaluation des politiques pénales du Ministère de la Justice mentionnés ci-dessus, le nombre de condamnations pénales à ce titre s'élève à quelques dizaines par an.

A titre de comparaison, selon les données de la Direction générale des finances publiques (DGFiP), de 2012 à 2016, le montant annuel des sommes notifiées sur le fondement de l'article 1649 quater-0 B bis du code général des impôts s'élève en moyenne à 23 millions d'euros correspondant à plusieurs centaines d'affaires.

3.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Cette mesure devrait entraîner une hausse de l'activité de l'administration fiscale qu'il est difficile d'évaluer à ce stade.

3.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Cette mesure aura un impact positif indirect sur le public, notamment les personnes en situation de vulnérabilité qui sont les victimes des « marchands de sommeil », en luttant contre l'activité de ces derniers.

Concernant les particuliers « marchands de sommeil », l'objectif même de la mesure est de réduire les ressources financières que les « marchands de sommeil » tirent de leur activité de mise à disposition de logements indignes.

4. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018. Elle a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat.

ARTICLE 57 - ÉTENDRE ET SYSTÉMATISER LE RECOURS AUX ASTREINTES ADMINISTRATIVES EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

1. ÉTAT DES LIEUX

La loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a créé une astreinte administrative en matière de lutte contre l'habitat indigne afin d'exercer une pression financière sur les propriétaires indélicats, en particulier les « marchands de sommeil » afin qu'ils réalisent les mesures prescrites par les arrêtés de police spéciale de lutte contre l'habitat indigne pour mettre fin aux dangers pour la santé et la sécurité des occupants des logements concernés.

Cette astreinte administrative a plus spécifiquement été conçue pour inciter les propriétaires à faire réaliser eux-mêmes les travaux nécessaires, sans attendre leur réalisation d'office par la puissance publique. En conséquence, elle a été ciblée sur les mesures de police pour lesquelles il y a des prescriptions de travaux : insalubrité remédiable (article L. 1331-28-II du code de la santé publique), péril ordinaire (article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation), sécurité des « hôtels meublés » (article L. 123-3 du même code) et des équipements communs des immeubles collectifs d'habitation (L. 129-1 du même code).

Par ailleurs, l'astreinte a été conçue comme un dispositif facultatif. L'autorité administrative compétente en matière de police spéciale (préfet, maire ou président de l'établissement public de coopération intercommunale selon les cas) peut prononcer une astreinte mais ce n'est pas une obligation. La loi ne définit pas les cas dans lesquels l'astreinte peut être prononcée, le choix des propriétaires visés étant totalement laissé à l'appréciation de l'autorité administrative compétente.

Le montant de l'astreinte recouvré auprès du propriétaire est versé au budget de l'Anah lorsque l'astreinte a été prononcée par le préfet et au budget de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale lorsqu'elle a été prononcée respectivement par le maire ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale.

Le dispositif est entré en vigueur en décembre 2015, avec la publication du décret n°2015-1608 du 7 décembre 2015 relatif aux règles de progressivité et de modulation de l'astreinte administrative applicable dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne.

Le dispositif est toutefois relativement complexe et sa mise en œuvre nécessitait d'apporter aux services compétents sur le terrain les précisions requises. Ces dernières ont été apportées dans l'instruction interministérielle du 26 octobre 2016 relative au suivi des procédures administratives de lutte contre l'habitat indigne et à la mise en œuvre de l'astreinte administrative.

Depuis cette date, selon les données collectées par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages auprès des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, trois arrêtés préfectoraux ont été pris : un arrêté pris en mai 2017 en Haute-

Garonne et deux arrêtés pris à l'encontre d'un même propriétaire en juillet 2017 en Mayenne.

Un seul arrêté d'astreinte prononcée par un maire a été recensé (pris dans la Loire en 2017) mais ce chiffre est à apprécier avec prudence, l'activité des maires et des présidents d'établissement public de coopération intercommunale en matière de lutte contre l'habitat indigne n'étant que très partiellement connue par les services de l'État.

Le caractère facultatif de l'astreinte prévu par la loi ALUR a pu constituer un frein pour sa mise en œuvre, notamment en raison du risque de contentieux lié à la nécessaire appréciation par les services de la situation particulière de chaque propriétaire et aux motivations à apporter pour justifier la décision.

De même, le dispositif actuel étant ciblé sur la mise en œuvre des prescriptions de travaux, le recours à l'astreinte a été impacté par les modifications apportées par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé pour tirer les conséquences d'une nouvelle jurisprudence du Conseil d'État[134]. En effet, le propriétaire d'un logement devenu inoccupé et libre de location après la date de l'arrêté n'étant désormais plus tenu de réaliser les mesures et travaux prescrits, l'astreinte administrative n'a plus vocation à s'appliquer dans ce cas. Or, en zone détendue notamment, les logements insalubres sont souvent laissés vacants.

Par ailleurs, l'activité des véritables « marchands de sommeil », notamment en zone tendue comme l'Ile-de-France, s'observe de plus en plus par la mise à disposition, pour des loyers souvent exorbitants, de locaux impropres à l'habitation (caves, greniers, garages, etc.) ainsi que par l'organisation par le bailleur d'une sur-occupation manifeste des locaux qui peut aboutir à l'extrême à la location de matelas entassés dans une pièce.

Ainsi, selon les chiffres de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France calculés sur la base de données de l'Agence régionale de santé, la part des arrêtés pris au titre des locaux impropres à l'habitation a enregistré une forte croissance entre 2011 et 2016 dans la région, où ils représentent désormais 42 % du total des arrêtés de police de lutte contre l'insalubrité. La part des arrêtés pour sur-occupation organisée par le bailleur reste faible (3%) mais est en hausse sur la même période.

Or ces deux procédures, dans le cadre desquelles il n'y a pas nécessairement de prescription de travaux mais une obligation de relogement des occupants par le propriétaire, sont actuellement exclues du dispositif de l'astreinte.

Les enjeux en matière de lutte contre l'habitat indigne restent significatifs malgré les progrès réalisés ces dernières années. Parmi les outils à la disposition de la puissance publique, le dispositif de l'astreinte administrative n'a jusqu'à présent pas eu les effets escomptés lors de sa création. Il convient donc de l'étendre pour mieux prendre en compte le champ d'activité des « marchands de sommeil » et de la systématiser pour une plus grande efficacité.

[134] Arrêt Mathieu du 15 avril 2015.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 L'objectif de la mesure est de renforcer et systématiser la pression financière sur les propriétaires indélicats, et en particulier les « marchands de sommeil » afin qu'ils réalisent les mesures prescrites par les arrêtés de police spéciale de lutte contre l'habitat indigne pour mettre fin aux dangers pour la santé et la sécurité des occupants des logements concernés.
Par ailleurs, la disposition concernant le versement du montant de l'astreinte prononcée par arrêté du préfet à l'établissement public de coopération intercommunale de l'immeuble visé s'inscrit dans l'objectif de renforcement des outils et moyens de la lutte contre l'habitat indigne au niveau intercommunal.

2.2 Il s'agit tout d'abord d'étendre le dispositif de l'astreinte à l'ensemble des procédures de police spéciale de lutte contre l'habitat indigne (hors urgence), ainsi qu'à la lutte contre le saturnisme. Les procédures concernées par cette extension sont les suivantes :

- la mise à disposition aux fins d'habitation de locaux impropres à l'habitation (article L. 1331-22 du code de la santé publique) ;
- la mise à disposition de locaux dans des conditions qui conduisent manifestement à leur sur-occupation (article L. 1331-23 du même code) ;
- l'utilisation de locaux ou installations présentant un danger pour la santé ou la sécurité de leurs occupants (article L. 1331-24 du même code) ;
- la déclaration de périmètre insalubre, valant interdiction définitive d'habiter et d'utiliser les locaux désignés dans l'arrêté (article L. 1331-25 du même code) ;
- la mise en demeure de réaliser les travaux nécessaires pour supprimer le risque d'accessibilité au plomb (article L. 1334-2 du même code).

En outre, pour l'ensemble des procédures de lutte contre l'habitat indigne, l'astreinte administrative sera désormais due automatiquement par le propriétaire indélicat en cas de non-respect des prescriptions d'un arrêté dans les délais fixés, alors qu'elle était jusqu'à présent facultative.

Des aménagements sont toutefois prévus pour exonérer du paiement de l'astreinte les propriétaires de bonne foi qui n'ont pas pu réaliser les mesures prescrites pour des raisons indépendantes de leur volonté (propriétaires occupants impécunieux par exemple).

Enfin, les dispositions envisagées prévoient que le montant des astreintes administratives prononcées par arrêté du préfet dans le cadre de ses polices spéciales de lutte contre l'insalubrité est versé, non plus au budget de l'Anah mais au budget de l'établissement public de coopération intercommunale sur lequel l'immeuble concerné est implanté lorsque cet EPCI est compétent en matière d'habitat et que le président de l'EPCI exerce les pouvoirs de polices spéciales en matière de lutte contre l'habitat indigne suite au transfert de ces pouvoirs par les maires.

2.3 Le dispositif de l'astreinte administrative en matière de lutte contre l'habitat indigne est prévu par la loi. L'extension et la systématisation de ce dispositif nécessite de modifier les dispositions législatives existantes.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les dispositions envisagées conduiront à modifier et à compléter les articles L. 1331-22 à L. 1331-30 et L. 1334-2 du code de la santé publique et L. 123-3, L. 129-2 L. 511-2, L.541-1et L.543-1 du code de la construction et de l'habitation des dispositions législatives.

3.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les dispositions envisagées auront un impact à la fois sur les charges et sur les ressources des collectivités territoriales.

S'agissant de la mise en place de l'astreinte systématique (prise des arrêtés et liquidation), les charges nouvelles correspondent à des besoins en ETP pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale. Toutefois d'une part le dispositif de l'astreinte existe déjà même s'il n'était jusqu'à présent que facultatif, et d'autre part le recours à l'astreinte ne constitue qu'une étape supplémentaire dans une procédure qui comporte déjà la prise d'arrêtés et des opérations de liquidation des sommes engagés en lieu et place du propriétaire (hébergement ou relogement, travaux d'office). Les charges supplémentaires seront donc marginales.

Par ailleurs, les ressources des communes et des établissements publics de coopération intercommunale qui prendront des arrêtés d'astreinte augmenteront des montants recouvrés auprès des propriétaires, montant qui peut aller jusqu'à 50 000 euros par arrêté et pour un même propriétaire. Les sommes ainsi collectées pourront s'élever à des montants significatifs et compenser largement le surcoût lié à la systématisation du dispositif. En outre, le recours à l'astreinte permettra en principe de limiter le recours aux mesures et travaux d'office, réduisant en cela les dépenses devant être engagées par les collectivités.

Il n'est pas possible compte tenu des données disponibles d'estimer précisément à la fois le nombre d'arrêtés d'astreinte et les montants concernés. En effet :

1° le nombre d'arrêtés pris par les maires et les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale n'est connu que très partiellement :

Les résultats de l'enquête annuelle sur l'habitat indigne, réalisée la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, la direction de l'habitation, de l'urbanisme et des paysages et la direction générale de la santé auprès des services déconcentrés de l'État et des agences régionales de santé, en matière de mise en œuvre des polices du maire (ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale ayant bénéficié du transfert de police) sont récapitulés dans le tableau ci-dessous. Si la couverture de l'enquête s'améliore, un quart des départements n'ont toujours pas connaissance des arrêtés pris par les maires/présidents d'EPCI en 2016. En outre, chaque année, la majorité des départements répondant à l'enquête précisent que les données recensées ne couvrent pas tous les arrêtés de leur territoire.

Polices du maire	Année 2013 (nombre de départements concernés)	Année 2014 (nombre de départements concernés)	Année 2015 (nombre de départements concernés)	Année 2016 (nombre de départements concernés)
L.511-1 et suivants (Péril)	605 (44)	561 (44)	911 (66)	**1 011 (74)**
L.123-3 (Hôtels meublés)	7 (2)	20 (2)	18 (3)	**8 (1)**
L.129-1 à 7 (Équipements communs)	3 (3)	3 (3)	3 (2)	**26 (7)**
Total	615	584	932	**1045**

2° la part des arrêtés non suivis d'effet à l'expiration du délai fixé n'est pas connue ;

D'après les données de l'enquête annuelle sur l'habitat indigne susmentionnée, et toujours sur la base des données partielles recensées, les mesures de travaux d'office réalisées dans le cadre des pouvoirs de police des maires se sont élevées à 139 en 2016, 65 en 2015, 35 en 2014 et 53 en 2013. C'est-à-dire entre 6 % et 13 % des arrêtés. Toutefois, faute de moyens humains et financiers, les arrêtés non suivis d'effet ne font pas systématiquement l'objet de travaux d'office et la part des travaux d'office réalisés sur le nombre total d'arrêtés sous-estime très probablement la part des arrêtés non suivis d'effet à l'issue du délai fixé.

3° les modalités de calcul de l'astreinte doivent être précisées par décret en Conseil d'État et ne sont pas encore déterminées (les modalités existantes devant être revues et adaptées) :

4° le montant dû par le propriétaire dépendra de la durée de la période couverte par l'astreinte, le propriétaire pouvant décider de réaliser les travaux au bout de deux jours d'astreinte, au bout de plusieurs mois ou jamais (et dans ce cas le montant dû correspond au plafond) ;

5° les montants effectivement recouvrés dépendent des résultats du recouvrement, soit par paiement volontaire du propriétaire, soit, en l'absence de paiement volontaire, à l'issue des mesures coercitives mises en œuvre par l'administration fiscale (avis à tiers détenteur, etc.).

La répartition des charges et des ressources nouvelles entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale dépendra de l'état des lieux en termes de transfert des pouvoirs de police spéciale des maires aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale.

Un premier bilan de la mise en œuvre du dispositif de transfert prévu par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénovéa été effectué dans le cadre l'enquête annuelle sur l'habitat indigne réalisée en 2015 par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, la direction de l'habitation, de l'urbanisme et des paysages et la direction générale de la santé auprès des services déconcentrés de l'État et des agences régionales de santé. Sur la base des réponses reçues (73 % des départements), 302 présidents d'EPCI exerçaient effectivement les pouvoirs de police spéciale en lieu et place des maires, soit 24 % des présidents d'EPCI potentiellement concernés à l'époque.

Le transfert des polices des maires est néanmoins remis en cause à chaque élection du président de l'EPCI ou changement de compétence/périmètre de l'EPCI, ce qui a été le cas dans de nombreuses intercommunalités début 2017 consécutivement à la mise en œuvre de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Les délais prévus par la loi d'opposition des maires (six mois) puis le cas échéant de renonciation au transfert par le président d'EPCI (six mois à compter de l'opposition) sont en effet relancés à ces occasions.

Les délais du mécanisme d'opposition/renonciation ont expiré fin 2017 et un nouveau bilan n'a pas encore pu être effectué.

Sont potentiellement concernés les EPCI suivants :

- les EPCI à fiscalité propre qui sont obligatoirement compétents en matière d'habitat :
  - les métropoles (les 18 métropoles existantes) ainsi que la métropole de Lyon ;
  - les communautés urbaines (12 actuellement) ;
  - les communautés d'agglomération (220 actuellement).
- les EPCI à fiscalité propre qui choisissent une compétence habitat parmi leurs compétences optionnelles, à savoir les communautés de communes.

Selon la base de données BANATIC sur les collectivités territoriales, gérée par le ministère de l'Intérieur, au 1er juillet 2017, 933 communautés de communes sur 1017 avaient une compétence en matière d'habitat.

Par ailleurs, les établissements publics de coopération intercommunale ayant bénéficié du transfert des polices des maires recevront en ressources nouvelles le montant des astreintes prononcées par le préfet dans le cadre des polices de lutte contre l'insalubrité et le saturnisme (voir ci-dessous).

3.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Pour l'astreinte applicable aux procédures d'insalubrité, les arrêtés d'astreintes sont actuellement préparés, selon l'organisation décidée au niveau départemental, par les services placés sous l'autorité du Préfet (Directions départementales des territoires - DDT) ou agissant pour son compte (Agence Régionale de Santé). La liquidation de l'astreinte est effectuée par les DDT et les opérations de recouvrement par les Directions départementales des finances publiques (DDFiP). Les dispositions envisagées ne remettront pas en cause cette organisation

mais augmenteront la charge de chaque service en raison du caractère désormais systématique de l'astreinte.

Il ne s'agit toutefois que d'une étape supplémentaire dans une procédure qui comporte déjà la prise d'arrêtés et des taches de liquidation et de recouvrement des sommes engagés en lieu et place du propriétaire (hébergement ou relogement, travaux d'office). Le coût supplémentaire sera marginal. La mise en œuvre de l'astreinte se fera à effectifs et moyens constants.

La mesure concernant le reversement des montants recouvrés par l'État au budget des établissements publics de coopération intercommunale concernés nécessitera la mise en place d'un circuit spécifique par la Direction générale des finances publiques.
Les données de l'enquête annuelle sur l'habitat indigne susmentionnées, le nombre d'arrêtés préfectoraux pris en application des procédures de lutte contre l'insalubrité et contre le saturnisme entrant dans le champ du dispositif élargi de l'astreinte figurent dans le tableau suivant :

Procédures	2014	2015	2016
Insalubrité (hors urgence)	1853	1590	1494
Saturnisme	1234	845	913

Toutefois, la part des arrêtés non suivis d'effet à l'expiration du délai fixé n'est pas connue précisément en matière d'insalubrité, qu'il s'agisse des prescriptions de travaux ou des obligations d'hébergement ou de relogement des occupants.

D'après les données de l'enquête annuelle sur l'habitat indigne susmentionnée, les mesures de travaux d'office réalisées dans le cadre des pouvoirs de police de lutte contre l'insalubrité (hors urgence) se sont élevées à 29 en 2016 et 111 en 2015 (les données disponibles pour les années antérieures ne permettent pas de distinguer les travaux d'office hors urgence de l'ensemble des opérations de travaux d'office). Soit 1,6 % des arrêtés en 2016 et 7 % en 2015. Les arrêtés non suivis d'effet ne relevant pas des procédures d'urgence ne peuvent pas faire systématiquement l'objet de travaux d'office dans un délai court.

Les mesures d'hébergement et de relogement d'office sont plus nombreuses que les travaux d'office (370 en 2016 et 541 en 2015) mais les données disponibles ne permettent pas de distinguer les procédures d'urgence et les procédures non urgentes.

En matière de saturnisme, les travaux sont quasi systématiquement réalisés d'office si le propriétaire est défaillant, ce qui correspond en moyenne ces trois dernières années à un taux de 14 % d'injonctions non suivies d'effet et donc susceptibles de donner lieu à une astreinte, soit environ 140 astreintes par an.

3.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS.

Les dispositions envisagées auront un impact financier sur les propriétaires qui ne respectent pas les obligations prescrites par les mesures de police de lutte contre l'habitat indigne.

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018. Elle a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat

4.2. MODALITÉS D'APPLICATION

4.2.1 Application dans le temps

Des dispositions précisent que le nouveau dispositif s'appliquera aux arrêtés et autres mesures de police pris à compter du 1er jour du quatrième mois suivant la publication de la loi afin de donner une date certaine à son entrée en vigueur et ainsi éviter toute incertitude. L'ancien dispositif de l'astreinte continuera à s'appliquer aux arrêtés et mesures de police pris avant l'entrée en vigueur de la loi ainsi qu'à ceux pris entre l'entrée en vigueur de la loi et l'entrée en vigueur du nouveau dispositif lui-même.

4.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

ARTICLE 58 - SIMPLIFIER PAR ORDONNANCE LES PROCÉDURES DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

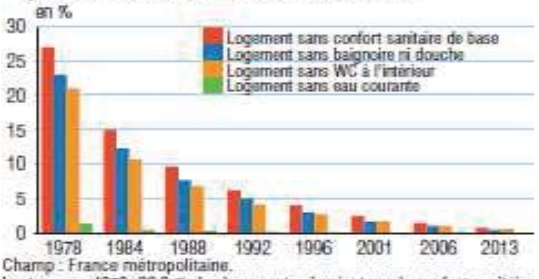
1. ÉTAT DES LIEUX

La lutte contre l'habitat indigne reste un sujet de préoccupation majeur dans les politiques de l'habitat. La définition de l'habitat indigne est inscrite dans l'article 1-1 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (modifiée) : *« Constituent un habitat indigne les locaux ou les installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé.* »

Le recensement statistique du nombre de logements exposant leurs occupants « à des risques manifestes » est complexe car il supposerait de pouvoir visiter tous les ans les logements. L'évaluation de leur nombre résulte donc de méthodes statistiques indirectes.

L'institut national de la statistique et des études économiques évalue périodiquement dans l'enquête nationale logement le nombre de logements sans confort ou présentant des défauts de confort. Le nombre de logements sans confort (dépourvus d'équipement sanitaire) est en très forte baisse depuis maintenant 40 ans mais un nombre significatif de logements présentent encore des défauts de confort liés soit à un usage inapproprié soit à un défaut d'entretien.

1. Évolution de la proportion de logements privés du confort sanitaire de base



Champ : France métropolitaine.
Lecture : en 1978, 26,9 % des logements n'avaient pas le confort sanitaire de base (absence d'au moins un élément parmi l'eau courante, une baignoire ou une douche, WC à l'intérieur). 22,9 % n'avaient ni baignoire ni douche.
Source : Insee, enquêtes Logement.

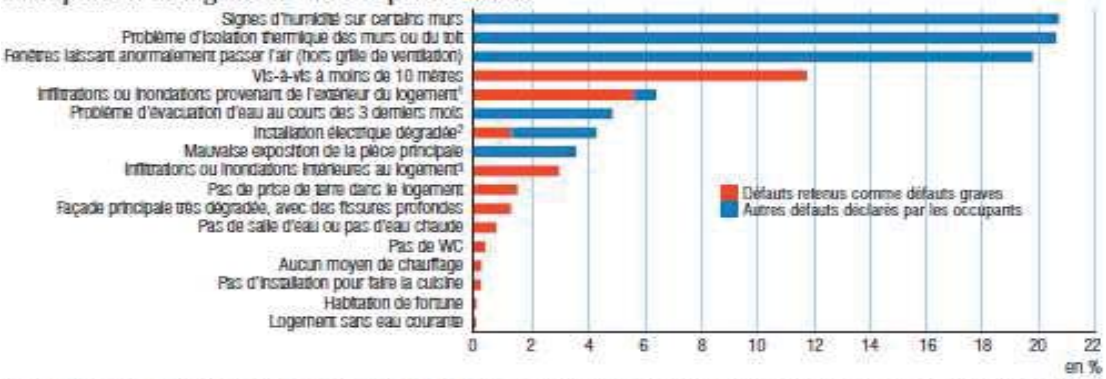
2. Répartition des logements selon le nombre de défauts graves de confort depuis 2001

en %

	2001	2006	2013
Aucun défaut			
Ensemble	**75,0**	**76,7**	**77,5**
Individuel	76,4	78,2	79,9
Collectif	73,3	74,7	74,5
1 défaut			
Ensemble	**20,1**	**19,7**	**19,1**
Individuel	19,1	18,5	17,3
Collectif	21,4	21,2	21,3
2 défauts ou plus			
Ensemble	**4,9**	**3,6**	**3,4**
Individuel	4,5	3,2	2,8
Collectif	5,3	4,1	4,1

Champ : France métropolitaine.
Lecture : en 2013, 77,5 % des ménages vivent dans un logement sans défaut grave de confort. C'est le cas de 79,9 % des ménages vivant dans un logement individuel et de 74,5 % de ceux vivant dans un logement collectif.
Source : Insee, enquêtes Logement, 2001, 2006, 2013.

3. Proportion de logements affectés par un défaut

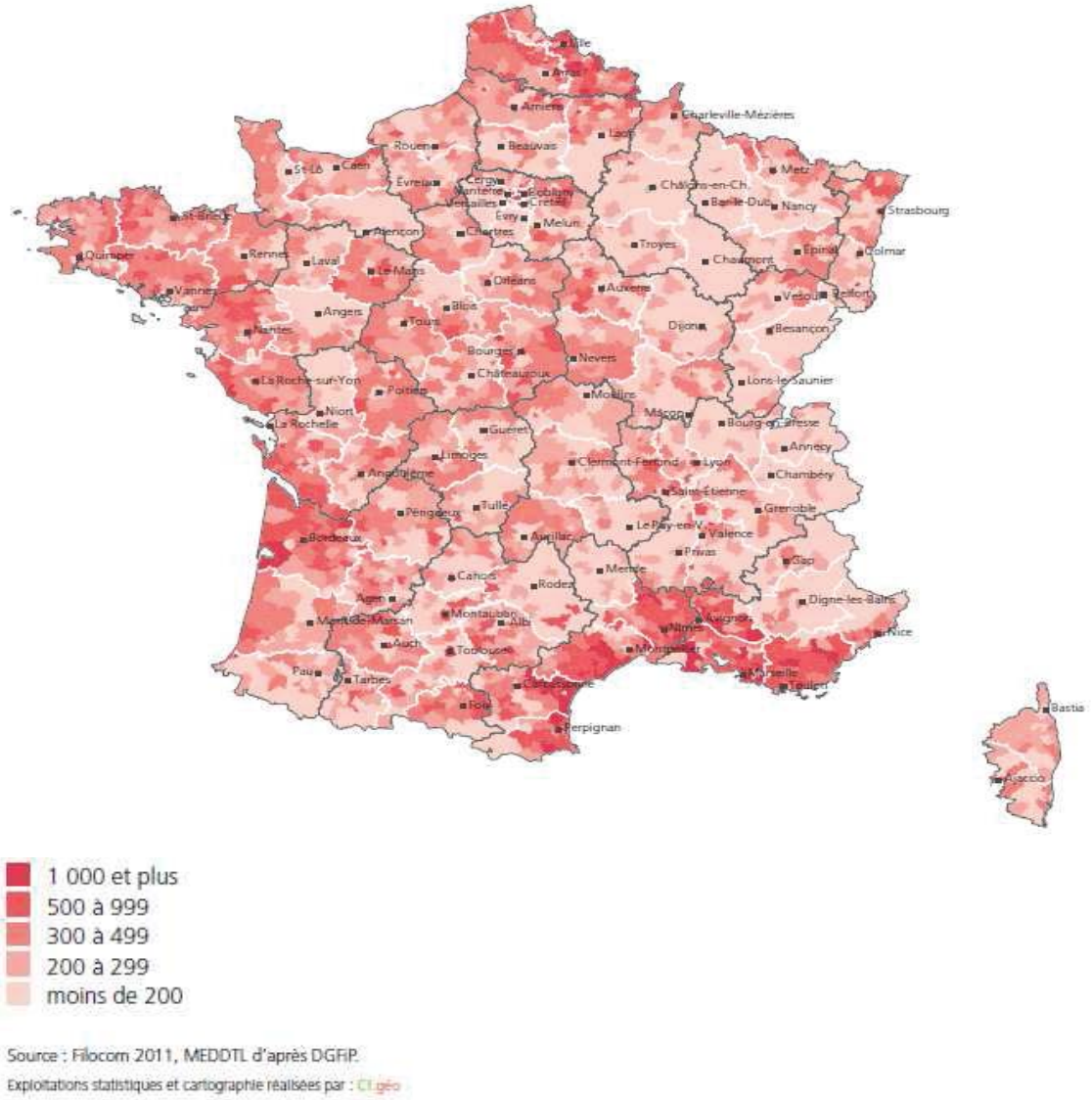


1. Les infiltrations peuvent être dues à une mauvaise étanchéité des murs extérieurs, du toit, du sol, des portes ou des fenêtres. On retient comme défaut grave l'absence d'étanchéité des murs, du toit ou du sol.
2. L'installation électrique peut être dégradée ou comporter des fils non protégés. On retient comme défaut grave la déclaration explicite d'une installation dégradée.
3. Dues à des fuites d'eau dans la plomberie.
Champ : France métropolitaine.
Lecture : 6,4 % des ménages déclarent des infiltrations ou inondations ; pour 5,7 %, elles proviennent d'une mauvaise étanchéité des murs, des toits ou du sol (retenue comme défaut grave).
Source : Insee, enquête Logement 2013.

Cette approche permet d'évaluer la part du parc des logements dans un état médiocre mais ne permet pas de déterminer le nombre de logements réellement indignes, c'est-à-dire exposant leurs occupants « à des risques manifestes ». Ainsi les chiffres présentés ci-dessus ne constituent pas le nombre de logements d'habitat indigne. En revanche, ils délimitent la part du parc de logements où de telles problématiques peuvent exister ou apparaître. L'habitat indigne est en effet un phénomène évolutif qui peut se développer dans des logements initialement de bonne qualité (exemple des copropriétés dégradés).

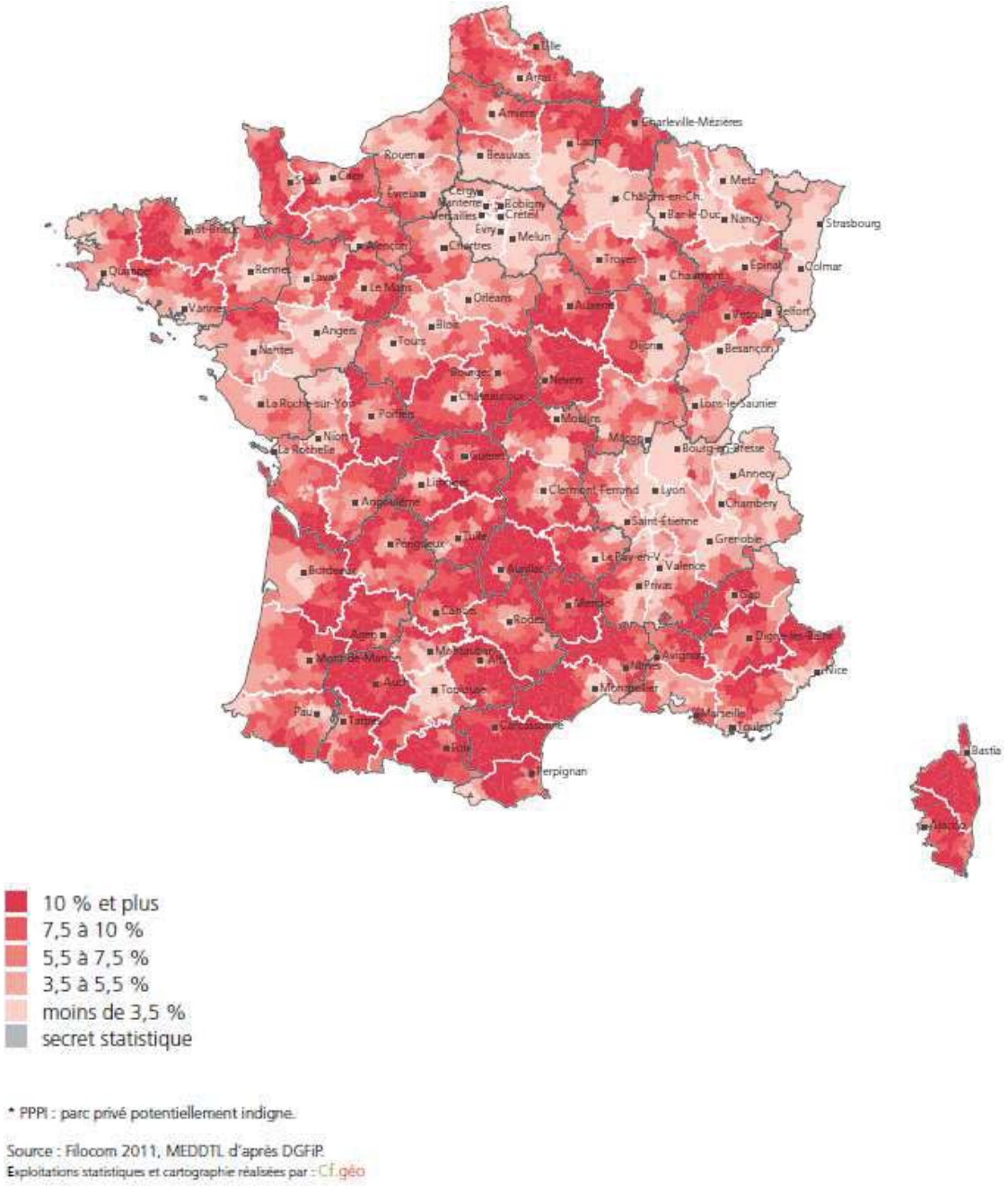
Une seconde approche consiste à évaluer ce nombre en exploitant les données du fichier des logements par commune. C'est la méthode permettant d'évaluer le « parc privé potentiellement indigne » reposant notamment sur les catégories castrales des logements. Cette méthode conduit à estimer à 420 000 le nombre de logements considérés comme indignes et constitue la référence communément utilisée par les professionnels. La répartition de ces logements n'est pas homogène dans le territoire comme le démontrent les cartes ci-dessous.

Nombre de résidences principales potentiellement indignes



Source : Filocom 2011, MEDDTL d'après DGFiP.

Exploitations statistiques et cartographie réalisées par : CI.géo



Part des résidences principales potentiellement indignes dans l'ensemble des résidences principales du parc privé

Au vu de cet état des lieux, la lutte contre l'habitat indigne reste donc en matière de politique du logement une priorité d'action de la puissance publique qui a à sa disposition des outils incitatifs et coercitifs.

Ainsi, des logements qualifiés d'indignes peuvent être frappés d'arrêtés de polices spéciales de la responsabilité du maire ou du préfet. Ces arrêtés visent à imposer la réalisation de travaux et, autant que nécessaire, le relogement ou l'hébergement temporaire des occupants dans un délai déterminé. Dans l'éventualité où le propriétaire ne réalise pas les mesures prescrites dans le délai imparti, le maire ou le préfet est en droit de les réaliser d'office, aux

frais du propriétaire. Ce volet coercitif se prolonge dans un panel de sanctions pénales visant plus particulièrement les marchands de sommeil.

Les régimes de police administrative spéciale de lutte contre l'habitat indigne sont nombreux et les autorités compétentes multiples

Il existe actuellement treize régimes de police spéciale de lutte contre l'habitat indigne, dont cinq régimes d'urgence. Huit régimes sont prévus dans le code de la santé publique et cinq dans le code de la construction et de l'habitation. Selon le régime de police concerné, la procédure varie sur de nombreux aspects : délais, modalités de mise en œuvre du principe du contradictoire, avis et consultations préalables, décision de réaliser les mesures et travaux d'office, etc.

Le pouvoir de décision relève en outre, selon la nature des mesures envisagées, du préfet (insalubrité et saturnisme), du maire agissant au nom de l'Etat (police des équipements communs des immeubles collectifs d'habitation) ou du maire agissant au nom de la commune (péril). La dissociation du pouvoir de police (du ressort exclusif du maire) et de certaines compétences en matière de logement (prises en charge par une intercommunalité) vient parfois compliquer davantage encore la définition et la mise en œuvre d'une politique locale efficace de lutte contre l'habitat indigne (repérage, mesures incitatives, actions coercitives).

La mise en œuvre d'office des mesures prescrites en cas de non-respect (travaux et le cas échéant hébergement ou relogement) peut, à l'intérieur d'une même police, incomber à un acteur différent de celui qui a le pouvoir d'édicter les mesures. La police la plus utilisée, qui est celle de l'insalubrité (article L. 1331-26 du code de la santé publique), illustre bien cette complexité : si le maire est chargé d'exécuter les travaux d'office (IV du L. 1331-29 du code de la santé publique), le préfet assure l'hébergement temporaire des personnes et peut se substituer au maire pour les travaux d'office.

Cette complexité juridique et technique est un handicap fort pour la mise en œuvre de la lutte contre l'habitat indigne.

La loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové avait donc pour objectif de faire émerger le président de l'établissement public de coopération intercommunale en tant qu'autorité compétente unique en matière de police spéciale de l'habitat en lui transférant les prérogatives de police spéciale détenues, par les maires des communes membres : police du péril (articles L. 511-1 à L. 511-4, L. 511-5 et L. 511-6 du code de la construction et de l'habitation), sécurité des établissements recevant du public à usage total ou partiel d'hébergement (articles L. 123-3 du même code) et sécurité des équipements communs des immeubles collectifs d'habitation (articles L. 129-1 à L. 129-6 du même code). Le dispositif existant pour favoriser la mise en place d'une autorité unique exerçant les polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne a toutefois entraîné des situations complexes et évolutives dans le temps.

Concernant les polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne prévues dans le code de la santé publique (lutte contre l'insalubrité et le saturnisme et traitement du danger sanitaire ponctuel) et exercées par le préfet, la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, complétée par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté, prévoit la possibilité qu'elles soient déléguées aux présidents d'EPCI ayant délégation de gestion des aides à la pierre et ayant bénéficié du transfert des pouvoirs de police de lutte contre l'habitat indigne des maires.

Au final, ces dispositions devaient permettre de réunir entre les mains d'une autorité unique l'ensemble des outils permettant de résorber l'habitat indigne : les outils incitatifs (aides à l'amélioration de l'habitat) comme les outils coercitifs. Cette réforme structurelle devait permettre une spécialisation de l'EPCI dans l'habitat indigne et la mise en place d'une politique intégrée en matière de traitement de celui-ci.

Toutefois, le dispositif de transfert – prévu à l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales pour tous les transferts de polices spéciales des maires vers les présidents d'EPCI – permet aux maires de s'opposer au transfert de leurs pouvoirs de police. Si un des maires fait part de son opposition, le président de l'EPCI peut à son tour renoncer à exercer le pouvoir de police sur l'ensemble du territoire intercommunal.

Un premier bilan de la mise en œuvre du dispositif prévu par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénovéa été effectué en 2015 dans le cadre de l'enquête annuelle sur l'habitat indigne (EHI) réalisée par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), la direction de l'habitation, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et la direction générale de la santé (DGS), auprès des services déconcentrés de l'État et des agences régionales de santé. Sur la base des réponses reçues (73 % des départements), 302 présidents d'EPCI exerçaient effectivement les pouvoirs de police spéciale en lieu et place des maires, soit 24 % des présidents d'EPCI potentiellement concernés à l'époque (9% sur l'intégralité du territoire de l'EPCI, 5 % sur une partie des communes membres seulement).

Si le processus de constitution d'un acteur unique a bien été enclenché dans un certain nombre de territoires, les modalités de mise œuvre assez complexes ont constitué un frein dans cette transition vers un acteur unique en matière d'habitat indigne. Ainsi, dans un même EPCI, certains maires ont transféré leurs pouvoirs de police alors que d'autres ont refusé. La situation peut se révéler complexe alors même que l'EPCI était volontaire pour prendre en charge la politique de lutte contre l'habitat indigne. En effet, lorsque le transfert des pouvoirs des maires est partiel, le président de l'EPCI peut refuser d'assumer cette nouvelle prérogative. Toutefois, au moins 63 présidents d'EPCI ont choisi d'assumer cette nouvelle mission malgré le refus de certains maires des communes de l'EPCI.

A titre d'exemple, concernant les métropoles où les enjeux sont particulièrement importants, le président de la métropole de Montpellier exerce désormais les pouvoirs de police sur l'ensemble des communes membres tandis que le président de la métropole de Nantes exerce ces pouvoirs sur huit des 24 communes membres.

Le transfert des polices des maires est de plus remis en cause à chaque élection du président de l'EPCI ou changement de compétence/périmètre de l'EPCI, ce qui a été le cas dans de nombreuses intercommunalités début 2017 consécutivement à la mise en œuvre de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République qui a relevé le seuil minimal de constitution d'un EPCI à fiscalité propre.

En effet, selon le bilan réalisé par le ministère de l'intérieur (Direction générale des collectivités locales - DGCL), le nombre d'EPCI à fiscalité propre a considérablement baissé au 1er janvier 2017 : 1 266 EPCI contre 1 842 au 1er janvier 2016, résultat de 493 fusions d'EPCI, 76 dissolutions et 4 transformations. En outre certaines fusions se sont accompagnées d'une transformation. Par ailleurs, ces chiffres ne prennent pas en compte les modifications de

périmètre des EPCI existants qui ont pu également entraîner des modifications de compétences et/ou une nouvelle élection du président de l'EPCI et relancer ainsi également le processus d'opposition/renonciation au transfert des polices du maire.

De fait, les délais prévus par la loi pour l'opposition des maires (six mois) puis le cas échéant pour la renonciation au transfert par le président d'EPCI (six mois à compter de l'opposition) sont relancés à ces occasions.

Les délais du mécanisme d'opposition/renonciation consécutifs aux changements introduits par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ont donc expiré fin 2017 et un nouveau bilan n'a pas encore pu être effectué.

Le dispositif de transfert prévu à l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités, qui n'est pas propre aux polices de l'habitat indigne et concerne d'autres procédures donne donc lieu à un système instable où l'identification de l'autorité compétente à un moment donné peut parfois s'avérer difficile, d'autant que certains transferts ont pu être réalisés automatiquement à la suite de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénovésans que le président d'EPCI et les maires en soient conscients, ce qui est source de contentieux.

Enfin, l'instabilité dans la compétence est préjudiciable à la mise en œuvre d'une politique de lutte contre l'habitat indigne qui, au-delà de la prise ponctuelle d'arrêtés de police, s'inscrit par nature dans une démarche globale et de moyen voire long terme.

Les procédures de lutte contre l'insalubrité et le saturnisme s'avèrent relativement complexes

Les procédures de lutte contre l'habitat insalubre et le saturnisme infantile ont été enrichies au fur et à mesure de la construction de la politique de lutte contre l'habitat indigne pour tenir compte de la diversité des situations rencontrées et afin de permettre une meilleure prise en compte de ces risques.

Le résultat s'avère aujourd'hui très complet mais également complexe, tant dans la multiplicité des procédures (26 articles au total dans le code de la santé publique) que dans leurs déroulements (saisine de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques - CODERST pour la procédure prise en application de l'article L. 1331-26 du code de la santé publique; pas de saisine pour celle de l'article L. 1331-22 du code de la santé publique).

Les délais de traitement des dossiers constituent en particulier un motif régulier de plainte par les administrés auprès des services chargés de les instruire. Ces délais, qui s'expliquent par des contraintes réglementaires de respect de délais incompressibles d'information et de convocation, conduisent à un décalage d'au moins 6 mois entre la date du constat d'insalubrité et l'arrêté préfectoral la prononçant, et d'environ un an jusqu'au traitement définitif (travaux ou relogement).

Il en résulte, pour les usagers, un manque de lisibilité de l'action publique, voire un sentiment de manque de diligence de la part de l'administration à traiter ces sujets.

Les collectivités, ainsi que les services des Agences régionales de santé, pâtissent également de la complexité des procédures, qui sont très chronophages et ne permettent pas de traiter

avec la rapidité souhaitée les situations de danger pour la santé. En effet, même si l'article L. 1331-26-1 du code de la santé publique a été ajouté pour faire réaliser des travaux plus rapidement, les traitements administratifs qu'il induit nécessitent néanmoins des délais.
Ce sont environ 3 000[135] procédures (articles L. 1331-22 à L. 1331-30 et L. 1334-1 à L. 1334-12 du code de la santé publique) qui, chaque année, pourraient être simplifiées (voir ci-dessous).

De plus, au-delà de la complexité actuelle des procédures, leur multiplicité génère une difficulté supplémentaire liée au choix de la procédure la plus adaptée à chacune des situations rencontrées.
Cela conduit non seulement les services a s'interroger sur la procédure idoine à mettre en œuvre mais introduit également un risque d'erreur, qui constitue régulièrement un motif de recours dans les contentieux (gracieux, administratifs et hiérarchiques déposés chaque année).

Le volume des contentieux peut être évalué chaque année à :

- environ une centaine (pour ce qui concerne les recours déposés devant les cours administratives d'appel, le Conseil d'État et auprès du Ministre chargé de la santé) instruits par le ministère chargé de la santé ;
- environ trois cents recours gracieux et administratifs (TA)[136] gérés par les services préfectoraux et les ARS.

Chacun de ces recours nécessite au minimum deux jours de travail.

En cas de nécessité, face à un risque imminent liés à un immeuble d'habitation, le maire doit pouvoir agir dans le cadre de ses pouvoirs de police générale qui nécessitent par ailleurs d'être également renforcés

Face aux situations d'habitat indigne, les maires sont les premiers appelés à agir dès lors que la situation ne se règle pas par l'initiative des propriétaires et des intéressés. Pour cela, ils bénéficient de polices spéciales dont la plus connue est la police du « péril » prévue à l'article L. 511-1 du code de la construction et de l'habitation. Ils peuvent aussi se retourner vers l'Etat dès lors que les polices spéciales à mettre en œuvre relèvent de ce dernier.

Les polices spéciales comportent des dispositions simplifiées permettant de traitel'imminence d'un risque. Néanmoins ces dispositifs ne permettent pas d'agir dans un délai très court alors que les circonstances l'exigent (par exemple menace d'effondrement immédiat par négligence constante des propriétaires ou encore suite à quelques accidents). Mettre en œuvre un péril « imminent » dans ce cas suppose le passage d'un expert désigné par le tribunal administratif puis un délai d'exécution dans l'arrêté ad hoc et, qui plus est, une démolition importante ne pourrait être prescrite par ce biais.
Ces cas de risque d'extrême urgence sont rares. Le maire n'est pas impuissant dans ces situations car il peut activer sa police spéciale issue de l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales qui lui donne faculté d'agir au profit de la santé ou de la sécurité d'occupants ou de tiers. Fréquemment il lui suffit de prescrire une évacuation immédiate des lieux et des mesures de protection (périmètre de sécurité, etc.). Mais il est aussi des cas où des travaux tels qu'étaiements ou démolition peuvent être nécessaires.

[135] Données estimées à partir de l'enquête nationale interministérielle sur la lutte contre l'habitat indigne (Données 2016)
[136] Estimation à partir des données d'un département, en l'absence de données nationales.

Dans ce dernier cas, si ces travaux sont imposés par police générale du maire, il agit d'office si rien ne se passe dans le délai court qu'il a imposé. La difficulté est alors un vide juridique : les textes des polices spéciales prévoient explicitement l'exécution d'office et le recouvrement des dépenses engagées. Pas la police générale. Du coup, la commune peut se trouver face à une dépense faite au nom d'autrui sans possibilité de recouvrer.

Cette nécessité est renforcée par un arrêt du Conseil d'Etat[137]: la démolition complète d'un immeuble face à un risque de grande urgence ne relève pas du péril imminent mais bien de la police générale du maire. D'où l'intérêt que, dans ces cas rares, il puisse recouvrer les dépenses engagées. Cela est vrai aussi dans le cas où le risque trouve son origine dans une cause extérieure (glissement de terrain par exemple), la police du péril étant alors inadaptée.

Par ailleurs, des maires soulignent la gêne qui est la leur quand, souhaitant visiter unimmeuble signalé comme dangereux d'une façon ou d'une autre, ils se heurtent à l'opposition des propriétaires ou des occupants. Ces maires demandent que le droit de visite de contrôle soit expressément prévu par le CGCT car les avis juridiques qui leur sont donnés à ce propos se contredisent.

Le nombre de situations qui peuvent se rencontrer est aléatoire. Le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne de la Délégation interministérielle à l'hébergement et pour l'accès au logement, qui vient en appui juridico-technique des acteurs de terrain, estime qu'il est consulté pour des situations de ce type de 20 à 50 fois par an.

Les moyens de la lutte contre l'habitat indigne sont dispersés et insuffisamment mutualisés

La question des moyens transférés à l'EPCI a pu peser dans la décision des maires comme des présidents d'EPCI de refuser le transfert. En effet, cette question des moyens n'a pas été clairement traitée dans le cadre de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

La question d'une ré-allocation des moyens entre niveau communal et intercommunal en matière de lutte contre l'habitat indigne pose immédiatement celle du statut et du rôle des services communaux d'hygiène et de santé (SCHS).

En effet, en application des dispositions du code de la santé publique, les 208 SCHS compétents en matière de contrôle administratif et technique des règles d'hygiène sont notamment chargés des constats et contrôles en matière de lutte contre l'insalubrité et de lutte contre le saturnisme, ce qui fait d'eux des acteurs importants de la lutte contre l'habitat indigne. Ainsi, par exemple, selon l'enquête annuelle sur l'habitat indigne mentionnée plus haut, en 2016 sur les 2 758 arrêtés préfectoraux pris en matière de lutte contre l'insalubrité, 1 174 arrêtés avaient été préparés par les SCHS.

Le rapport parlementaire d'information de la commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale sur la mise en application de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (janvier 2017) estime qu'« *une remise à plat de l'organisation des services communaux d'hygiène et de santé s'impose* ».

[137]Arrêt « Commune de Cayenne » n°349245.

Dans son rapport annuel 2017, la Fondation Abbé Pierre se prononce également en faveur d'une organisation de la lutte contre l'habitat indigne au niveau intercommunal et estime qu'il « s*emble incontournable de viser la mise en place de services d'hygiène et de sécurité au niveau intercommunal* ».

Institués par la loi n° du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique, qui les rendait obligatoires dans les communes de plus de 20 000 habitants, les services communaux d'hygiène et de santé, anciennement bureaux municipaux d'hygiène, sont régis par les articles L. 1422-1 et L. 1422-2 du code de la santé publique, issus de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.
L'article L. 1422-1 du code de la santé publique pose ainsi le principe selon lequel les SCHS relèvent de la compétence des communes ou, le cas échéant, des groupements de communes, qui en assurent l'organisation et le financement sous l'autorité du maire ou, le cas échéant, du président de l'établissement public de coopération intercommunale.

Les services d'hygiène et de santé sont chargés, sous l'autorité du maire, de l'application des dispositions relatives à la protection générale de la santé publique relevant des autorités municipales. Il s'agit notamment du respect des règlements sanitaires départementaux et de la mise en œuvre d'office des mesures destinées à remédier à un danger sanitaire ponctuel imminent en matière d'habitat. Par ailleurs, certains SCHS, au total 208, exercent des missions en matière de contrôle administratif et technique des règles d'hygiène ainsi qu'en matière de vaccination.

Certes, la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat avait prévu de donner compétence à l'Etat en matière de contrôle administratif et technique des règles d'hygiène tout en confiant aux départements la compétence en matière de vaccination. Ne souhaitant pas pour autant que cette nouvelle répartition des compétences se traduise pour les SCHS existants par des transferts de biens ou de personnels, le législateur a précisé en 1983, ce qui figure désormais au 3e alinéa de l'article L. 1422-1 du code de la santé publique, que les services communaux d'hygiène et de santé qui exerçaient effectivement avant le 1er janvier 1984 les attributions transférées à l'État et aux départements continuent, à titre dérogatoire, d'exercer ces missions et reçoivent à ce titre la dotation générale de décentralisation (DGD).
Or, la liste des SCHS et le montant de DGD qui leur est alloué ont été fixées en 1985 sans actualisation depuis, ce qui crée un gros décalage entre la cartographie des SCHS et les besoins actuels de la lutte contre l'habitat indigne. Par exemple, les Hauts-de-Seine sont ainsi le département de France le plus doté en SCHS (27 sur 208) alors la ville de Clichy-sous-Bois n'en dispose pas.

En outre, les effectifs et l'activité des SCHS sont très variables d'une commune à l'autre. Par exemple, selon l'enquête annuelle sur l'habitat indigne, en 2016, le SCHS de Roubaix avait un effectif de 16,1 équivalent-temps-plein (ETP) mobilisé sur la lutte contre l'habitat indigne (sur 16,8 au total) et a préparé 46 arrêtés préfectoraux. Le SCHS de Béziers, avec 3,8 ETP affectés à la LHI sur 21 au total, a préparé 3 arrêtés, de même que le SCHS de Croix, avec 0,8 ETP sur 1,5. Enfin, le SCHS de Rouen, 2,3 ETP/LHI sur un total de 10,3, n'a préparé aucun arrêté préfectoral. Les enjeux en matière d'habitat indigne sont évidemment très différents et cette énumération vise simplement à illustrer le décalage croissant entre SCHS dans les missions effectivement assumées et le manque de lisibilité qui en découle alors même que la

mission de préparation des arrêtés est une mission clairement identifiée dans le code de la santé publique. Par ailleurs, certains SCHS interviennent également en matière de police des maires (péril notamment) alors que dans d'autres communes ce n'est pas le SCHS mais un autre service communal (service de l'habitat par exemple) qui intervient en matière de lutte contre l'habitat indigne.

Les établissements publics de coopération intercommunale ont actuellement la possibilité de créer un service intercommunal d'hygiène et de santé. A ce jour, il n'en existe qu'un seul officiel parmi les 208, créé à Arcachon avant 1984. En outre, cette possibilité n'exclut pas clairement le maintien de services communaux d'hygiène et de santé dans les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, ce qui est source de complexité et de coûts. Un tel maintien, associé à la création d'un service métropolitain d'hygiène et de santé qui est obligatoire en cas de délégation des pouvoirs du préfet en application de l'article 75 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (article L. 301-5-1-1 du code de la construction et de l'habitation) est également source de confusion.
Ainsi, en l'absence de clarification dans la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové sur ce point, la métropole de Lyon, qui a déjà la compétence pour créer un service métropolitain d'hygiène et de santé, exerce les pouvoirs de police spéciale en lieu et place des maires des communes membres mais n'a pas pu mobiliser les moyens des 3 SCHS des communes membres de la métropole pour organiser un véritable service métropolitain d'hygiène et de santé faute de dispositions législatives le prévoyant ni même d'incitation à le faire.

Les communes et EPCI volontaristes en matière de lutte contre l'habitat indigne ont bien compris l'intérêt d'une mutualisation des moyens et services au niveau intercommunal, d'ailleurs parfois même lorsque les maires ont conservé leurs pouvoirs de police.
Dans le cadre de l'EHI, 25 départements sur les 101 ont fait part de cas d'organisation de moyens au niveau intercommunal concernant un ou plusieurs EPCI du département, soit autour des SCHS existants (par exemple pour la Communauté de l'agglomération havraise ou Montpellier Méditerranée Métropole), soit sans SCHS préexistant (par exemple dans la Communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer mais également dans la petite communauté de communes de la Côtière à Montluel dans l'Ain regroupant 9 communes et environ 24 00 habitants). Par ailleurs les quatre SCHS de la Métropole européenne de Lille se sont organisés en réseau depuis 2014.

Les conditions fixées par la loi pour permettre la délégation par le préfet de ses pouvoirs de police de lutte contre l'insalubrité et le saturnisme sont restrictives

Concernant les polices de lutte contre l'habitat indigne du code de la santé publique, exercées par le préfet, l'article 75 de la loi ALUR prévoit la possibilité pour le préfet, après avis du directeur général de l'agence régionale de santé, de déléguer ses prérogatives en matière de police de l'insalubrité (articles L. 1331-22 et suivants du code de la santé publique) soit aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale qui ont bénéficié du transfert des polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne de la part des maires (article L. 301-5-1-1 du code de la construction et de l'habitation), soit aux maires de communes disposant d'un service communal d'hygiène et de santé (article L. 301-5-1-2 du code de la construction et de l'habitation).

La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a complété ces dispositions pour permettre au préfet de déléguer également ses pouvoirs de police en matière de danger

sanitaire ponctuel urgent (article L. 1311-4 du code de la santé publique) et en matière de lutte contre le saturnisme (articles L. 1334-1 et suivants du code de la santé publique).
Ces dispositions s'inscrivent pleinement dans l'objectif de mettre en place un acteur unique en matière de lutte contre l'habitat indigne.

Toutefois, la possibilité de délégation par le préfet est actuellement encadrée par un cumul de conditions :

- le président de l'EPCI doit avoir bénéficié du transfert des pouvoirs de police des maires pour toutes les communes membres ;
- l'EPCI doit disposer d'une délégation des aides à la pierre ;
- il doit obligatoirement créer un service intercommunal dédié.

Ce cumul de conditions s'avère complexe et n'incite pas les EPCI à demander la délégation.
A ce jour, aucune délégation n'a été mise en place.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Au vu des différents problèmes qui se posent en matière de lutte contre l'habitat indigne, il apparaît nécessaire de modifier le cadre juridique actuel. Ainsi, les mesures envisagées, modifient et complètent des dispositions législatives existantes au sein des codes de la santé publique, du code de la construction et de l'habitation et du code général des collectivités territoriales.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif des mesures envisagées est de faciliter et renforcer la lutte contre l'habitat indigne sous plusieurs angles :

- harmoniser, et simplifier les procédures des polices spéciales, nombreuses et complexes, et mieux les articuler entre elles ;
- permettre un meilleur traitement de l'urgence par les maires dans le cadre de leur police générale en facilitant et en sécurisant sur le plan juridique leur intervention, notamment pour trouver une bonne articulation par rapport aux procédures existantes destinées à traiter l'urgence mais insuffisantes, notamment la visite des logements concernés, et en leur permettant de se retourner ensuite vers le propriétaire pour récupérer les sommes avancées par l'exécution d'office des mesures nécessaires.
- favoriser l'organisation des outils et des moyens de la lutte contre l'habitat indigne au niveau intercommunal en :
    - donnant plus de stabilité aux transferts de police aux présidents d'EPCI
    - incitant à la mutualisation des services et à la constitution au niveau intercommunal d'un service compétent en matière de lutte contre l'habitat indigne
    - facilitant la délégation par le préfet de ses prérogatives en matière de police de santé publique.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Les options retenues seront définitivement précisées dans l'ordonnance elle-même. Les orientations retenues à ce stade sont les suivantes.

1° Concernant spécifiquement les procédures de lutte contre l'insalubrité et le saturnisme

Il s'agit de simplifier les procédures de lutte contre l'insalubrité (articles L. 1331-22 à L. 1331-30 du code de la santé publique) et de lutte contre le saturnisme (articles L. 1334-1 à L. 1334-5 du même code), notamment :

- en prévoyant une meilleure définition de l'insalubrité qui servira de base de départ pour parvenir à un déroulé simplifié des procédures applicables ;
- en simplifiant ces procédures, par exemple en envisageant la suppression de l'avis obligatoire de la CODERST, sans porter atteinte au principe du contradictoire ;
- en rationalisant les différentes dispositions en vue d'une meilleure répartition entre les parties réglementaires et législatives du code de la santé publique.

Une simplification des polices prévues dans le code de la construction et de l'habitation et une meilleure articulation de ces polices avec celles du code de la santé publique sont aussi envisagées.

2° Concernant le traitement de l'urgence dans le cadre de la police générale des maires

Il est envisagé de compléter le code général des collectivités territoriales en précisant les pouvoirs dévolus au maire pour traiter en urgence les situations de danger liées à l'habitat indigne dans le cadre de sa police générale, comme cela est déjà prévu pour la police spéciale du péril dans le code de la construction et de l'habitation :

- en facilitant la visite des logements situés sur sa commune afin de vérifier leur état, notamment en cas d'absence ou de refus de l'occupant ;
- en créant la possibilité pour le maire d'exécuter d'office les mesures nécessaires pour supprimer en urgence le danger en cas de défaillance du propriétaire puis de recouvrer auprès de ce dernier les dépenses ainsi engagées par la commune.

3° *Concernant la facilitation de l'organisation au niveau intercommunal des outils et moyens de la lutte contre l'habitat indigne*

Il est envisagé de :

- modifier l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales (qui contient les dispositions de l'article 75 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) pour donner plus de stabilité aux transferts de police aux présidents d'EPCI,:
- inciter à la mutualisation des services et à la constitution au niveau intercommunal d'un service compétent en matière de lutte contre l'habitat indigne ;
- faciliter la délégation par le préfet de ses prérogatives en matière de police de santé publique définies aux articles L. 1311-4, L. 1331-22 à L. 1331-30 et L. 1334-1 à L. 1334-12 du code de la santé publique au président de l'établissement public de coopération intercommunale en assouplissant les conditions fixées par la loi.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse des incidences de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions des ordonnances prises dans le cadre de l'habilitation. Les différents impacts seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

Les dispositions envisagées modifieraient et complèteraient des dispositions législatives codifiées dans le code général des collectivités territoriales, le code de la construction et de et le code de la santé publique.

L'habilitation à légiférer par ordonnance n'a pas en elle-même d'impact budgétaire ni économique. Il est en revanche attendu des gains d'efficacité dans l'action publique une fois l'ordonnance promulguée mais qui ne peuvent être totalement évalués à ce stade même si un impact sur l'administration est déjà identifié ci-dessous.

4.4 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Simplification des différents régimes de police spéciale de lutte contre l'habitat indigne

La simplification des procédures menées par les maires et les présidents d'EPCI aura un impact positif sur les collectivités concernées qui fera l'objet d'une évaluation précise dans le cadre de l'ordonnance.
Le nombre d'arrêtés pris par les maires et les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale n'est connu que très partiellement.

Les résultats de l'enquête annuelle sur l'habitat indigne, réalisée la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, la direction de l'habitation, de l'urbanisme et des paysages et la direction générale de la santé auprès des services déconcentrés de l'État et des agences régionales de santé, en matière de mise en œuvre des polices du maire (ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale ayant bénéficié du transfert de police) sont récapitulés dans le tableau ci-dessous. Si la couverture de l'enquête s'améliore, un quart des départements n'ont toujours pas connaissance des arrêtés pris par les maires/présidents d'EPCI en 2016. En outre, chaque année, la majorité des départements répondant à l'enquête précisent que les données recensées sont partielles car elles ne couvrent pas tous les arrêtés de leur territoire.

Polices du maire	Année 2013 (nombre de départements concernés)	Année 2014 (nombre de départements concernés)	Année 2015 (nombre de départements concernés)	Année 2016 (nombre de départements concernés)
L.511-1 et suivants (Péril)	605 (44)	561 (44)	911 (66)	**1 011 (74)**
L.123-3 (Hôtels meublés)	7 (2)	20 (2)	18 (3)	**8 (1)**
L.129-1 à 7 (Équipements communs)	3 (3)	3 (3)	3 (2)	**26 (7)**
TO nombre d'opérations engagées par les communes sur des arrêtés du maire	49 (10)	22 (9)	65 (14)	**136 (22)**
TO nombre d'opérations engagées par l'État sur des arrêtés de la compétence du maire en substitution de celui-ci	4 (4)	13 (3)	0	**13 (1)**

Traitement de l'urgence dans le cadre de la police générale des maires

Les mesures envisagées permettront aux maires d'agir plus rapidement et plus efficacement pour mettre fin aux dangers immédiats posés par certains immeubles ou logements pour la santé et la sécurité de leurs occupants ou des tiers. Elles faciliteront le travail des maires pour contrôler l'état des biens immeubles sur le territoire de leur commune.

A charges constantes concernant les visites et l'exécution d'office des mesures nécessaires, l'impact de la mesure sur le budget de la commune devrait être positif car la commune pourra recouvrer des dépenses engagées pour le compte d'autrui dans les cas précités, ce qui n'est pas explicitement prévu à ce jour. Les sommes exactes ne sont toutefois pas évaluables.

Facilitation de l'organisation des outils et moyens de la lutte contre l'habitat indigne au niveau intercommunal

Les mesures envisagées, pour les EPCI et les communes qui choisiront de les mettre en œuvre, entraîneront un transfert de coûts, d'emplois et de charge administrative des communes vers l'EPCI dans le cadre des dispositions de droit commun en la matière.

A terme, la mutualisation des compétences et des moyens au niveau de l'EPCI devrait permettre une plus grande efficacité susceptible d'engendrer une réduction des coûts.

Sont potentiellement concernés les EPCI suivants :

1) les EPCI à fiscalité propre qui sont obligatoirement compétents en matière d'habitat :
- les métropoles (les 17 existantes et la métropole de Saint Étienne créée au 1er janvier 2018), ainsi que la métropole de Lyon sur la question des SCHS ;

- les communautés urbaines (12 actuellement) ;
- les communautés d'agglomération (220 actuellement).

2) les EPCI à fiscalité propre qui choisissent une compétence habitat parmi leurs compétences optionnelles. Cela concerne les communautés de communes. Selon la base de données BANATIC sur les collectivités territoriales, gérée par le ministère de l'Intérieur, au 1er juillet 2017, 933 communautés de communes sur 1017 avaient une compétence en matière d'habitat.

Concernant les SCHS, selon les données partielles issues de l'EHI (portant sur 119 SCHS dans 65 départements)138, les effectifs s'élevaient à 596 ETP au total dont au moins 212 ETP clairement identifiés comme étant affectés à la lutte contre l'habitat indigne.

A titre indicatif, les 208 SCHS percevaient 88,75 millions d'euros en 2007 au titre de la dotation globale de décentralisation (DGD) pour exercer notamment les missions de diagnostic des situations d'habitat insalubre, d'instruction des procédures d'insalubrité - en particulier le rapport pour le conseil départemental de l'environnement, des risques sanitaires et technologiques (CODERST) – et de contrôle des suites de la procédure.

4.5 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Simplification des différents régimes de police spéciale de lutte contre l'habitat indigne

Les principaux impacts attendus des mesures envisagées en matière de simplification des procédures de lutte contre l'insalubrité et le saturnisme sont les suivants :

- diminution du contentieux et de l'annulation d'arrêtés d'insalubrité pris sur un mauvais fondement ;
- gain de temps pour les agents ayant à traiter ces contentieux (environ une centaine de procédures par an devant les tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et Conseil d'État – une trentaine de recours hiérarchiques – également un certain nombre de recours gracieux gérés au niveau des départements donc non chiffrés), au minimum deux jours de travail par procédure ;
- diminution des délais procéduraux. En particulier, concernant l'avis obligatoire de la CODERST, sa suppression permettrait de gagner au minimum 3 mois, ce gain ne portant pas nécessairement atteinte aux droits du propriétaire bailleur.
- Le nombre de procédures potentiellement concernées par les mesures de simplification envisagées est indiqué dans les tableaux ci-dessous, issus des enquêtes annuelles sur l'habitat indigne menées auprès des services déconcentrés et des agences régionales de santé par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, la Direction générale de la santé et la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement.

---

138 Données non disponibles pour les départements des Hauts de Seine (27 SCHS), Val de Marne (17), Seine Saint Denis (16), Yvelines (8) et Bouches du Rhône (4).

Nombre d'arrêtés préfectoraux pris en matière de lutte contre l'insalubrité

	Année / Procédures	2012	2013	2014	2015	2016
L1331-26	Insalubrité	1144	1230	1133	981	987
dont	Irrémédiables (iIR)	185	283	246	213	184
	Remédiables (iRE)	959	947	887	768	803
	dont portant uniquement sur les parties communes		51	44	37	36
L1331-26-1	Danger imminent mis en évidence dans le rapport d'insalubrité	312	335	359	311	329
L-1331-22	Locaux impropres à l'habitation par nature	514	663	622	507	408
L-1331-23	Suroccupation manifeste des locaux	36	35	49	60	48
L-1331-24	Locaux dangereux par l'utilisation qui en est faite	30	21	42	37	49
L-1331-25	Périmètre insalubre	1	3	7	5	2
Nombre total par année		2037	2287	2215	1901	1823

Nombre de mesures de lutte contre le saturnisme

Saturnisme	2012	2013	2014	2015	2016
Nouveaux cas saturnisme infantile (ARS)	154	289	134	266	338
Enquêtes environnementales	177	348	199	232	188
Nombre d'enquêtes environnementales ayant mis en cause un immeuble d'habitation fréquenté régulièrement par un mineur		140	141	135	124

Nombre d'enquêtes environnementales ayant mis en cause un immeuble fréquenté régulièrement par un mineur, autre qu'un immeuble d'habitation	35	5	2	6	3
CREP	4 578	3 086	2 847	2 576	2 358
dont CREP traités ou transmis pour traitement			2 599	2 509	2 449
Nombre total de diagnostics	1 918	1 344	1 318	1 391	1 149
Nombre de diagnostics positifs	1 268	989	1 037	801	924
Nombre de mises en demeure de travaux		824	1 234	845	913
Nombre travaux réalisés		441	595	548	508
dont nombre de travaux d'office après mise en demeure d'effectuer ces travaux	103	149	162	117	138
Nombre de contrôles conformes après travaux		674	710	730	697
Nombre de contrôles non conformes après travaux	142	291	138	98	180

Traitement de l'urgence dans le cadre de la police générale des maires

La mesure a potentiellement un impact sur le réseau des comptables publics des collectivités territoriales puisque le nombre d'opérations donnant lieu à recouvrement pourrait augmenter. Au vu des cas identifiés (20 à 50 par an), cela représente un très petit volume par rapport à l'ensemble des recettes non fiscales recouvrées par ce réseau, l'impact en termes d'équivalents temps plein (ETP) est très marginal.

Facilitation de l'organisation des outils et moyens de la lutte contre l'habitat indigne au niveau intercommunal

Les mesures envisagées devraient simplifier l'action des services et agences de l'État (services déconcentrés, agences régionales de santé) qui n'auront qu'un seul interlocuteur au niveau de l'EPCI au lieu de plusieurs actuellement (les communes).

3.1. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

En permettant une plus grande efficacité de la lutte contre l'habitat indigne, ces mesures auront un impact positif indirect sur les occupants des logements indignes, souvent en situation de vulnérabilité.

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018. Elle a également été transmise pour avis au Conseil national de l'habitat.

4.2. MODALITÉS D'APPLICATION

4.2.1 Application dans le temps

Le Gouvernement est habilité à prendre les mesures nécessaires par ordonnance dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi.

4.2.2 Application dans l'espace

Les dispositions relatives aux établissements publics de coopération intercommunale concernées sont applicables sur le territoire métropolitain et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

Les dispositions relatives aux services communaux d'hygiène et de santé sont applicables en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

4.2.3 Textes d'application

Les dispositions réglementaires du code de la santé publique pourront nécessiter des modifications pour être adaptées aux modifications législatives définitivement adoptées dans le cadre de l'ordonnance.

4.3. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

L'ordonnance paraît le moyen le plus approprié pour modifier les dispositions législatives dans le sens souhaité en raison de leur complexité technique et de la nécessité de mener une phase de concertation importante avec les différents acteurs de la lutte contre l'habitat indigne, en particulier les représentants des communes et des EPCI. Ce délai est également nécessaire pour mener à bien une analyse complète de l'activité des services communaux d'hygiène et de santé et en tirer des enseignements pour la création de services pérennes aux compétences lisibles et l'organisation de la transition vers un service intercommunal.

CHAPITRE IV - AMÉLIORER LE DROIT DES COPROPRIÉTÉS

ARTICLE 59 - FACILITER ET ACCÉLÉRER LE TRAITEMENT DES COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉES

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

En 2015 le fichier FILOCOM (FIchier des LOgements par COMmune de la Direction Générale des Impôts) recensait 740 083 copropriétés, dont 661 592 copropriétés en métropole, soit 9 961 212 logements en copropriété. Le nombre de résidences principales situées dans des copropriétés est de 7 709 066 en 2015, soit 77,4 % de l'ensemble des logements en copropriété.

Les données disponibles sur les copropriétés sont lacunaires – aucune information sur la santé financière du syndicat des copropriétaires - et issues de sources fiscales, donc indirectes. Le registre d'immatriculation instauré par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové t qui devrait être exhaustif le 31/12/2018 doit pallier ces lacunes. Dans cette attente, l'identification précise du nombre et de la localisation des copropriétés en difficulté reste difficile d'autant que la copropriété en difficulté est un phénomène à plusieurs facettes et dynamique dont il n'est pas possible de donner une définition uniforme. Le terme « copropriété en difficulté » fait en effet référence à un processus de déqualification qui affecte un ensemble immobilier placé sous le régime de la copropriété avec des symptômes de différents ordres qui se cumulent le plus souvent : dégradation de l'état du bâti, des espaces extérieurs et des équipements, difficultés de gestion ou d'administration de la copropriété, difficultés financières et juridiques, paupérisation et spécialisation de l'occupation, et dépréciation des logements et de la copropriété sur le marché du logement.

Dans l'attente des données exhaustives du registre d'immatriculation fin 2018, il n'est possible d'apprécier l'ampleur du phénomène de la copropriété en difficulté que de deux façons :

- par un repérage de terrain, qui est effectué notamment par le biais du déploiement du nouveau programme de rénovation urbaine ou des signalements de situation d'habitat indigne affectant des logements en copropriété ;
- par l'observation statistique de certains des phénomènes caractérisant une copropriété en difficulté (âge du bâti, présence d'occupants pauvres,..)

C'est la méthode mise en œuvre dans une étude conjointe DGALN / Anah, qui est devenu l'outil de référence utilisé par les professionnels du sujet pour apprécier le nombre de copropriétés dites « fragiles » susceptibles d'être en difficulté. Cette étude permet d'estimer qu'environ 100 000 copropriétés, soit 15% du parc des copropriétés et environ 1 million de logements, présentent des signes de fragilité et pourraient basculer dans des difficultés très importantes dans les années à venir en l'absence de prise en compte du phénomène par la puissance publique. Au sein de ces 100 000 copropriétés, de nombreuses copropriétés, dont le nombre ne peut être précisé à ce jour sans les informations complémentaires du registre d'immatriculation, présentent d'ores et déjà des difficultés très importantes.

Pour traiter les copropriétés en difficulté, les pouvoirs publics disposaient, avant la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, de deux cadres d'intervention structurés progressivement au fur et à mesure de l'accroissement des difficultés :

- un cadre judiciaire organisé par la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis qui repose sur des procédures d'audit, de mise sous tutelle du syndicat des copropriétaires (l'administration provisoire) ou de constat de la carence du syndicat des copropriétaires à assurer la conservation de l'immeuble débouchant ensuite sur une expropriation ;
- un cadre administratif permettant de mettre en place de façon incitative, un accompagnement financier et technique poussé des copropriétés par le biais de dispositifs opérationnels comme l'« OPAH copropriété » et le plan de sauvegarde, pilotés selon les cas par les collectivités ou le préfet.

Le rapport du précédent président de l'Anah, M. Dominique Braye, « Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés » remis au ministre en charge du logement en 2012, a effectué un bilan de ces dispositifs en s'appuyant sur une large concertation, notamment avec les professionnels utilisant ces outils. Le rapport Braye a favorisé une prise de conscience des enjeux majeurs auxquels la puissance publique était confrontée en matière de copropriétés dégradées. La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a donc prévu un certain nombre de mesures pour répondre à ces enjeux. Outre une réforme du régime de la copropriété afin de prévenir l'apparition des difficultés, la loi du 24 mars 2014 a réformé en profondeur le cadre judiciaire de traitement des copropriétés en difficulté et mis en place de nouveaux outils d'intervention publique pour dépasser les limites rencontrées par les outils déjà existants.

La loi du 24 mars 2014 a ainsi réformé la procédure d'administration provisoire afin d'améliorer l'efficacité de cette intervention et permettre la résorption du surendettement des copropriétés tout en menant des travaux indispensables sur les parties communes. Lorsque la prise en main de la gestion d'une copropriété par un administrateur provisoire ne suffit pas à la redresser, il est possible d'avoir recours à une autre procédure judiciaire : la procédure de carence également réformée par la loi du 24 mars 2014 . A l'initiative notamment du maire ou du président de l'EPCI, elle consiste à faire constater par le juge l'incapacité du syndicat à gérer l'immeuble en copropriété et conduit au déclenchement d'une procédure d'expropriation simplifiée sans enquête publique. La loi du 24 mars 2014 a encadré les délais d'expertise préalable pour constater la carence, modifié les règles de fixation des indemnités d'expropriation pour tenir compte de l'état de l'immeuble et surtout posé comme principe l'élaboration préalable d'un projet public d'acquisition avant toute saisine du juge par la commune ou l'EPCI.

En effet, l'un des enseignements majeurs de l'expérience acquise par le traitement des copropriétés en difficulté souligné par le rapport Braye est l'impossibilité de résorber certains sites sans la mise en œuvre d'un projet public coordonné de grande envergure. C'est la raison qui a conduit à la création des opérations de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD) dont certaines peuvent être déclarées d'intérêt national (ORCOD-IN). Deux opérations d'intérêt national ont été d'ores et déjà été lancées sur deux des sites emblématiques les plus en difficulté de France :

- le quartier du bas Clichy à Clichy-Sous Bois en Seine-Saint-Denis (Décret n° 2015-99 du 28 janvier 2015)
- le quartier de Grigny 2 à Grigny dans l'Essonne (Décret n° 2016-1439 du 26 octobre 2016).

- Les travaux préparatoires menés par l'Agence nationale de rénovation urbaine et par l'Agence nationale de l'habitat permettent d'identifier 40 à 60 sites dont les difficultés sont très significatives (ce qui représenterait de l'ordre de 37 000 logements) et sur lesquelles des interventions de grande envergure seront nécessaires. Certaines d'entre elles nécessiteront sans doute une opération d'intérêt national comme celles de Clichy-sous-Bois et Grigny.
- Pour rendre plus efficaces ces futures interventions dans ces sites en difficulté, divers ajustements et compléments sont apparus nécessaires pour faciliter l'utilisation des dispositifs réformés par la loi ALUR grâce aux premières années de mise en œuvre des mesures de la loi ALUR et aux deux opérations pionnières de Clichy-sous-Bois et Grigny 2.

1.2. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Le Sénat a conduit une étude de législation comparée en mai 2013 sur les copropriétés en difficulté en s'intéressant à quatre Etats : Allemagne, Espagne, Italie et Royaume-Uni[139].

Cette étude a permis des comparaisons en matière de traitement de certains dysfonctionnements de la gestion des copropriétés (gestion des impayés de charges par exemple) mais, en revanche, n'a pu rassembler d'éléments de comparaison sur le traitement par les pouvoirs publics des copropriétés en difficulté ni permis de déterminer si les difficultés se manifestaient sous les mêmes formes et dans les mêmes proportions. Le cadre d'intervention public et judiciaire français en matière de copropriétés en difficulté semble donc sans équivalent connu dans ces pays.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'expérience opérationnelle accumulée depuis la réforme d'envergure de la loi ALUR a permis d'identifier plusieurs difficultés qui nécessitent de modifier des dispositions législatives.

Développer les possibilités de relogement, notamment dans d'autres quartiers
Les copropriétés en difficulté sont généralement des parcs de relégation où sont logés des occupants aux ressources très modestes qui n'ont pu accéder au logement social et sont exploités par des marchands de sommeil peu scrupuleux. Ce phénomène est particulièrement significatif sur les deux sites de Clichy-sous-Bois et Grigny grâce auxquels les pouvoirs publics ont accumulé une partie de l'expérience opérationnelle qui a permis de concevoir les présentes mesures.
A Clichy-sous-Bois, le taux de pauvreté est de 26 % pour les propriétaires occupants et de 53,2 % des locataires, des taux très significativement supérieurs aux communes limitrophes.

Taux de pauvreté chez les occupants et les locataires de Clichy-sous-Bois
Sources: Filosofi, 2012

[139]Etude n° 236 - mai 2013 - Les copropriétés en difficulté

	Propriétaires occupants	Part de locataires
Clichy-sous-Bois	26,20%	53,30%
Coubron	3,10%	10,10%
Gagny	5,90%	29,10%
Gournay-sur-Marne	2,70%	16,80%
Livry-Gargan	8,40%	24,80%
Montfermeil	11,00%	40,70%
Neuilly-Plaisance	4,30%	23,00%
Neuilly-sur-Marne	8,30%	23,90%
Noisy-le-Grand	6,40%	27,00%
Les Pavillons-sous-Bois	8,50%	29,20%
Le Raincy	4,50%	19,70%
Rosny-Sous-Bois	7,90%	27,20%
Vaujours	4,70%	20,20%
Villemomble	5,40%	32,36%

Un même phénomène de concentration de pauvreté est observé à Grigny. Les études préparatoires de l'ORCOD-IN ont montré que les propriétaires occupants de Grigny 2 disposent de revenus imposables deux fois inférieurs à la moyenne départementale et pour les locataires du parc privé, les revenus sont 3 fois inférieurs. L'analyse de l'évolution des revenus entre 2007 et 2013 montre une accélération de ce phénomène de paupérisation notamment chez les propriétaires occupants avec une baisse de 40% du revenu médian entre 2007 et 2013. Une extrême pauvreté est également observée chez les locataires du parc privé de Grigny : 80% des locataires gagnent moins de l'équivalent d'un SMIC (1 100 € nets mensuels) par unité de consommation, hors aides sociales.

Or sur ces deux opérations qui nécessitent des démolitions d'envergure, les volumes de relogement sont très importants - au moins 1 330 ménages à Grigny et 1 240 ménages à Clichy- ce qui rend le relogement particulièrement difficile dans une zone aussi tendue que l'Ile-de-France d'autant que ces ménages sont très pauvres. Ce relogement d'un grand nombre de ménages très pauvres est déjà difficile dans le cadre d'ORCOD-IN qui bénéficient d'une grande mobilisation de l'État, des communes et des établissements publics à fiscalité propre.

A fortiori, les opérations qui ne bénéficient pas de la déclaration d'intérêt national (les autres ORCOD) ne pourront pas, sauf exception, être conduites à leur terme en l'état actuel du droit.
En conséquence il est nécessaire d'agir sur deux nouveaux leviers :

- prendre en charge les ménages des quartiers en ORCOD (qui ne feront pas tous l'objet d'une convention de renouvellement urbain conclue avec l'Anru) comme le sont ceux des quartiers ANRU en les intégrant dans la liste des ménages à qui sont réservés 25 % des attributions de logements hors des quartiers politiques de la ville (1° du I) ; cette mesure permet d'une part que ces ménages très pauvres ne soient pas tous condamnés à un relogement sur place et d'autre part de faire baisser le taux de pauvreté constaté dans ces quartiers ;

- permettre au maire et au président de l'intercommunalité de faire usage de leur pouvoir de désignation lorsqu'ils lancent une opération de requalification de

copropriétés dégradées (ORCOD) qui génère un besoin de relogement, faculté actuellement ouverte uniquement dans les ORCOD d'intérêt national dans le but d'attribuer plus rapidement un logement social du contingent de la commune ou de l'EPCI.

La maîtrise du calendrier du relogement

Les opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national concernent un ensemble d'immeubles dont le niveau de dégradation peut être plus ou moins avancé. Les copropriétés les plus dégradées sont généralement vouées à la démolition. Lorsqu'une ORCOD est engagée, s'engage également une gestion du temps délicate pour les acteurs publics mettant en œuvre l'opération. En effet, comme ces copropriétés sont en grande difficulté, notamment financière et que les bâtiments sont en mauvais état, l'état de ces bâtiments continue de se détériorer sur la durée de l'opération ce qui risque de mettre en danger très sérieusement les occupants.

Il est donc indispensable d'assurer le relogement des occupants rapidement afin d'éviter d'être confronté à une dégradation non contrôlée (fissures des façades par exemple) qui obligerait à évacuer l'immeuble en urgence. Or, dans les zones très tendues, il n'est pas possible de se lancer dans un relogement sans avoir la maîtrise des logements de ces immeubles dégradés. Compte tenu de la présence de marchands de sommeil, chaque relogement effectué dans un logement encore maîtrisé par l'un d'entre eux risque de devoir être effectué de nouveau car le logement aura été réoccupé. La puissance publique risque donc d'être confrontée à plusieurs relogements successifs pour le même logement échouant ainsi à mettre en sécurité les occupants et se trouvant en outre dans l'embarras compte tenu des difficultés de relogement en zone tendue. A Clichy-sous-Bois, le relogement très complexe de 1 240 ménages ne pourra pas être réitéré.

Lorsque l'expropriant a pris possession du bien, la maîtrise des opérations de relogement est bien meilleure : le relogement est effectué une fois puis le logement vide est sécurisé et condamné dans l'attente de travaux lourds ou d'une démolition. Toute réoccupation sauvage est donc évitée.

Par une procédure « normale » d'expropriation, le délai observé en pratique pour prendre possession est évalué à 18 mois minimum à compter de l'obtention de l'arrêté déclarant l'utilité publique et de l'arrêté de cessibilité, comme résumé dans le schéma ci-dessous.

Procédure administrative	Procédure judiciaire
Arrêté de DUP	Saisine du juge de l'expropriation (TGI) *(Pour les bâtiments suivants, après B8/B9, la saisine du TGI aura lieu en moyenne tous les 6 mois après cette première saisine)*
Arrêté de cessibilité	-
Saisine Préfet pour obtention ordonnance expropriation *(Max **6 mois** après arrêté cessibilité)*	-
Obtention ordonnance expro = **TRANSFERT PROPRIETE** *(Délai de **6 mois** retenu, après saisine)* → Soit **plus d'un 1 an** entre l'enquête parcellaire et l'obtention de l'ordonnance, pour faire coïncider transfert de propriété (ordonnance) et jouissance (consignations /paiements)	Transports sur les lieux (**1 an** après la saisine) Audience, dans la continuité du transport Fixation des indemnités → consignations = **JOUISSANCE** *Chaque étape durant en moyenne 4 mois* → Soit **1 an et demi** après la saisine du TGI (pour avoir la jouissance complète)

Ce délai de 18 mois minimum est beaucoup trop long, vu l'état de dégradation de certains bâtiments. Il est indispensable de pouvoir procéder plus rapidement.
Lorsque l'État doit faire rapidement des travaux pour des projets d'infrastructure, il a recours à une procédure de prise de possession anticipée prévue à l'article L. 522-1 du code de l'expropriation.

Comme les sites en ORCOD-IN ont en général un besoin de renouvellement urbain et font l'objet d'une procédure d'aménagement donnant lieu à déclaration d'utilité publique, une procédure équivalente est mise en place pour les copropriétés les plus en difficulté. Le projet de loi contient donc une mesure permettant d'engager au plus vite le relogement des occupants des immeubles voués à la démolition en autorisant la prise de possession immédiate du ou des immeubles dégradés par le bénéficiaire de la déclaration d'utilité publique. Compte tenu du caractère exorbitant de cette autorisation, elle serait obtenue par décret pris sur l'avis conforme du Conseil d'État.

Modifier des critères inadaptés pour le déclenchement d'ORCOD-IN
Les remontées du terrain montrent que plusieurs sites dont le niveau de difficultés est très élevé justifiant le recours au dispositif de l'ORCOD-IN ne satisfont pas à l'un des critères de l'article L. 711-2 du code de la construction et de l'habitation qui conditionnent la mise en place d'une ORCOD-IN, à savoir l'existence d'une ou plusieurs copropriétés en plan de sauvegarde.

En effet, certains acteurs locaux avaient fait le choix de ne pas faire de plan de sauvegarde car celui-ci était d'ores et déjà voué à l'échec au vu des caractéristiques des copropriétés concernées ou du besoin de financement en découlant.

Par ailleurs, d'autres sites ont fait l'objet de dispositifs (opération programmée d'amélioration de l'habitat) mais sont confrontés à une spirale de dégradation exponentielle qui justifie de passer directement à une ORCOD-IN sans tenter de faire un plan de sauvegarde.

Compte tenu des autres critères prévus par l'article L. 741-2 du code de la construction et de l'habitation (des enjeux majeurs en matière d'habitat dégradé, une complexité de traitement particulière et de lourds investissements à consentir) qui suffisent à encadrer ce dispositif, ce critère apparaît donc désormais comme un frein à sa mise en œuvre, qu'il convient de lever pour accélérer le traitement des copropriétés les plus en difficulté.

La nécessité de réformer la procédure de carence rendue plus vulnérable aux recours de copropriétaires par un arrêt de la Cour du 28 janvier 2015

La procédure de carence prévue à l'article L. 615-6 du code de la construction et de l'habitation permet, après une expertise diligentée par le tribunal de grande instance, de faire constater par ce même tribunal de grande instance l'incapacité d'un syndicat de copropriétaires à pourvoir à la conservation de l'immeuble et permet, sur ce fondement, d'engager une procédure d'expropriation à l'encontre des différents copropriétaires constituant le syndicat des copropriétaires, qui a une personnalité juridique. La procédure prévue par le législateur doit concilier cette double dimension propre à la copropriété : l'existence d'un syndicat des copropriétaires qui est en cause dans cette procédure et la présence de copropriétaires qui, en cas de carence, sont expropriés sans être individuellement partie à la procédure de carence.

Cette procédure instaurée par l'article 20 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine prévoyait que, dans le cas d'un immeuble soumis au statut de la copropriété, seul le syndicat des copropriétaires, représenté par son syndic ou un administrateur provisoire désigné par le juge, était partie à la procédure et, ce faisant, représentait les intérêts des copropriétaires qui ne pouvaient donc former de recours ou faire valoir leur point de vue.

Cette caractéristique majeure de la procédure a été remise en cause par un arrêt de la Cour de Cassation du 28 janvier 2015 qui, se fondant sur le principe du droit d'accès au juge inscrit dans l'article 6-1 de la convention européenne des droits de l'homme, a reconnu la recevabilité d'un recours en tierce opposition formé par un des copropriétaires de la copropriété d'Uckange en Moselle, laquelle avait fait l'objet d'un constat de carence et d'une expropriation. Les conséquences de cet arrêt sont problématiques car le délai pour former un recours en tierce opposition est de trente ans, ce qui fait peser une insécurité juridique majeure sur cette procédure.

Il est donc nécessaire de mieux définir la place du copropriétaire dans la procédure de carence et d'en faire une partie à la procédure afin d'encadrer les délais et conditions dans lesquels il peut déposer un recours.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a largement modifié les procédures de traitement des difficultés des copropriétés. Il ne s'agit donc pas d'une nouvelle réforme d'ensemble mais d'une consolidation des mesures de la loi du 24 mars 2014 rendue nécessaire par l'expérience opérationnelle accumulée dans le déploiement des opérations de requalification de copropriétés dégradées prévues par les articles L. 741-1 et L. 741-2 du code de la construction et de l'habitation. Le but commun à l'ensemble de ces dispositions est donc de faciliter et d'accélérer le traitement des

copropriétés dégradées par des mesures très opérationnelles pour accélérer le relogement dans les copropriétés en difficulté, de favoriser le déploiement des ORCOD et de sécuriser la procédure de carence.

3. OPTIONS ENVISAGÉES

En ce qui concerne les mesures destinées à faciliter et accélérer le relogement dans les opérations destinées à remédier aux difficultés des copropriétés dégradées, l'ensemble des mesures incitatives et conventionnelles mobilisables sont déjà utilisées. Les ORCOD-IN font déjà l'objet d'une convention de mise en œuvre signée entre acteurs publics concernés (Etat et ses agences, collectivités territoriales et établissement public de coopération intercommunal) et des chartes de relogement avec les bailleurs sociaux volontaires sont mises en place. Seules les mesures législatives envisagées peuvent permettre d'aller plus loin. La sécurisation de la procédure de carence, la mise en place d'une procédure de prise de possession anticipées ou l'assouplissement des critères permettant de créer une ORCOD-IN ne pouvaient être mises en œuvre que par des modifications législatives.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La présente mesure introduit les modifications législatives suivantes dans le code de la construction et de l'habitation :

- modification de l'article L. 441-1 pour prendre en compte les ménages issus des ORCOD dans les ménages à qui sont réservés 25 % des attributions de logements sociaux hors des quartiers politiques de la ville ;
- modification de l'article L. 741-1 pour introduire la possibilité pour le maire et le président de l'établissement de coopération intercommunale de recourir à leur pouvoir de désignation pour le relogement des ménages en copropriétés dégradés inclus dans le périmètre d'une ORCOD qui n'est pas d'intérêt national ;
- modification de l'article L. 741-2 pour supprimer le critère relatif à la présence d'une ou plusieurs copropriétés en plan de sauvegarde ;
- modification de l'article L. 615-6 pour :
    - simplifier le mode de saisine du juge pour lancer une procédure de carence : les deux modes de saisine « comme en matière de référé ou sur requête » étant source de confusion, la saisine « sur requête » est supprimée ce qui permet à l'issue de la procédure d'avoir un jugement au fond ;
    - prévoir la notification des conclusions d'expertise aux copropriétaires par le greffe du tribunal de commerce ce qui vaut intervention forcée à l'instance ;
    - prévoir la possibilité pour un copropriétaire d'être entendu par le juge à l'audience et la notification de l'ordonnance de carence aux copropriétaires.

Par ailleurs, l'article l. 522-1 du code de l'expropriation est modifié pour introduire une procédure de prise de possession anticipée accélérée pour les bâtiments dégradés situés dans les orcod-in lorsque des risques sérieux pour la sécurité des occupants rendent nécessaires la prise de possession anticipée, et qu'un projet de plan de relogement des occupants a été établi.
impacts économiques et financiers
Les mesures facilitent l'utilisation de procédures existantes et permettent d'accélérer les procédures ce qui réduit les besoins d'accompagnement public. Il est cependant très difficile de chiffrer les impacts économiques et financiers en découlant car ils seront indirects et la quote-part attribuable à ces mesures impossible à déterminer.

4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les mesures envisagées sont facilitatrices et, pour certaines d'entre elles, purement procédurales et ont donc un impact non-significatif pour les collectivités territoriales.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les mesures envisagées sont facilitatrices et ont un impact nul pour les administrations déconcentrées. L'administration centrale du ministère de la cohésion des territoires devra instruire et préparer le décret pris sur avis conforme du Conseil d'État pour la prise de possession anticipée. Compte tenu du caractère extrêmement exceptionnel de ce décret, le volume ne sera pas significatif dans l'activité du service concerné.
La modification de la procédure de carence va accroître le travail du greffe mais de façon très marginale : la procédure de carence reste une procédure rare qui n'a été que peu employée ces dernières années.
Le ministère de la Justice recense environ une trentaine de demandes de désignation par an d'un expert en vue de faire constater la carence d'un syndicat.

Demande de désignation d'un expert par le président du TGI, en vue de la déclaration de l'état de carence du propriétaire d'un immeuble	Nbre
2010	7
2011	7
2012	19
2013	28
2014	27
2015	29
2016	31
2017p	33

2017 : donnée provisoire

Source : Ministère de la Justice /DACS

Sur l'ensemble de ces demandes, très peu débouchent sur une carence effective et un projet d'expropriation. Depuis 2010 et à la connaissance du ministère de la cohésion des territoires, de l'Anah et de l'ANRU, cette procédure n'a débouché effectivement à un constat de carence qu'à 3 reprises :

- en Moselle à la Copropriété les Tilleuls à Uckange : 192 logements possédés par 135 copropriétaires
- à Marseille, sur la tour B de la copropriété Kallisté : 132 logements - 92 copropriétaires
- à Nancy sur la copropriété des Bergamotes : 9 commerces et 144 logements avec 77 copropriétaires.

Au regard du nombre de cas effectifs constatés chaque année, la charge supplémentaire liée à l'inclusion des copropriétaires comme parties à la procédure est très faible et représente quelques milliers d'euros à peine. En supposant qu'en moyenne, une procédure de carence aille à son terme et touche 150 copropriétaires, les coûts de notification, de notification par accusé de réception (R1) et de reprographie induits par cette réforme sont sans doute inférieurs à 3 000 €.

4.4. IMPACTS SOCIAUX

Les mesures destinées à faciliter le relogement, y compris la prise de possession anticipée, vont permettre de reloger plus rapidement des ménages vulnérables en grande difficulté.

4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La prise de possession anticipée privera certains propriétaires de leurs prérogatives sans pour autant remettre en cause le principe de la juste indemnisation applicable en matière d'expropriation puisque l'indemnité est consignée en cas de prise de possession anticipée.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Les dispositions envisagées ne nécessitaient aucune consultation obligatoire. Néanmoins, les dispositions ont été soumises pour avis, comme le reste du projet de loi, au Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018 et au Conseil national de l'habitat.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les modifications relatives à la procédure de carence s'appliqueront aux procédures qui s'ouvriront à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Les autres modifications s'appliqueront dès l'entrée en vigueur de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

5.2.3 Textes d'application

Les modifications envisagées ne nécessitent pas de textes d'application stricto sensu. Pour être mise en œuvre dans les ORCOD-IN, la procédure de prise de possession anticipée devra toutefois faire l'objet d'un décret pris sur avis conforme du Conseil d'État pour identifier les biens concernés par cette prise de possession anticipée.

ARTICLE 60 – REVOIR PAR ORDONNANCE LE CADRE JURIDIQUE DES COPROPRIÉTÉS

1. ETAT DES LIEUX

Selon le vocabulaire juridique, la copropriété des immeubles bâtis est un « *mode d'appropriation des immeubles divisés par étages ou par appartements, dans lequel chaque copropriétaire est titulaire d'un lot (cessible) comprenant la propriété exclusive d'une partie privative (par ex. l'appartement) et d'une quote-part dans la copropriété des parties communes, l'ensemble étant doté d'une organisation poussée (règlement de copropriété, syndicat regroupant tous les copropriétaires)* ».

La principale source du droit de la copropriété est la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis que complète son décret d'application n° 67-223 du 17 mars 1967 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis. Ces deux textes ont connu de nombreuses réformes depuis leur adoption et leur physionomie en a été profondément affectée. Entre 1990 et 2015, le nombre de mots dans la loi du 10 juillet 1965 a été multiplié par 5, passant de 6 500 à plus de 30 000 mots.

Les réformes les plus importantes sont issues de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et renouvellement urbains et de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. La loi du 13 décembre 2000 a notamment introduit dans la loi de 1965 susmentionnée des dispositions relatives à la gestion des grands ensembles immobiliers (scission des copropriétés, création d'unions de syndicats voisins). Elle a également inséré des dispositions favorisant le recouvrement des charges ou encore la prise de décision en assouplissant les règles de majorité. La loi du 24 mars 2014 a pour sa part entendu favoriser la réalisation de travaux dans les copropriétés et contient un dispositif destiné au redressement des copropriétés en difficultés. Certaines dispositions issues de la loi du 24 mars 2014, spécifiquement conçues pour s'appliquer aux immeubles en copropriétés, ont été intégrées au code de la construction et de l'habitation (articles L. 711-1 et suivants sur le registre d'immatriculation des copropriétés, L. 721-1 et suivants sur l'information des acquéreurs de lots, L. 731-1 et suivants relatifs à l'entretien, la conservation et l'amélioration des immeubles relevant du statut de la copropriété).

A ces dispositions de nature législative s'ajoutent leurs articles d'application réglementaires. Le décret du 17 mars 1967 a lui aussi connu d'importants ajouts. L'addition des seuls articles de la loi et de ses décrets d'application conduit à comptabiliser plus de 200 articles. D'autres dispositions autonomes sont disséminées dans la partie réglementaire du code de la construction et de l'habitation (par ex : article R 138-1 et suivants sur les travaux d'économie d'énergie dans les immeubles en copropriété).

Enfin d'autres dispositions sont restées totalement autonomes, n'étant intégrées ni dans la loi de 1965, ni dans son décret d'application, ni dans le code de la construction et de l'habitation. Il en est ainsi du décret n° 2001-477 du 30 mai 2001 fixant le contenu du carnet d'entretien de l'immeuble prévu par l'article 18 de la loi du 10 juillet 1965, du décret n° 2005-240 du 14 mars 2005 relatif aux comptes du syndicat des copropriétaires, du **d**écret n° 2017-688 du 28

avril 2017 relatif aux places de stationnement adaptées dans les parties communes des copropriétés etc.).

Cette succession de réformes a conduit à une certaine complexification des textes relatifs au droit de la copropriété, rendant difficile leur appréhension par les copropriétaires. La jurisprudence s'est efforcée d'apporter des précisions sur des questions fondamentales comme le champ d'application du statut, les conditions de son application aux immeubles en cours de construction, le statut juridique de l'état descriptif de division, la possibilité de constituer des servitudes sur les lots de copropriété ou les conditions de recevabilité des actions intentées par les copropriétaires.

Selon les statistiques du ministère de la Justice pour l'année 2016, les actions tendant à contester les décisions prises par l'assemblée générale des copropriétaires représentent environ 18 % du contentieux de la copropriété soumis aux tribunaux de grande instance. Une simplification du processus de prise de décision par le syndicat favoriserait une baisse de ce type de contentieux.

Pour les professionnels du secteur, le formalisme du droit de la copropriété, qui s'est renforcé au gré des réformes intervenues ces dernières années, constitue un frein à la bonne gestion des copropriétés et ne permet pas d'atteindre les objectifs de performance énergétique des bâtiments.

Cette inflation normative désordonnée, déstabilisant l'équilibre initial du statut de la copropriété des immeubles bâtis, a été remarquée par la doctrine qui voit dans la démarche de codification une façon de restituer à ce droit sa clarté et son accessibilité d'origine, en remédiant aux imperfections et aux insuffisances de la loi du 10 juillet 1965. La codification est également analysée comme permettant de préserver l'originalité d'un système auquel les acteurs de la copropriété sont attachés, qui fonctionne sur de « bons principes » issus du droit des biens (propriété, indivision), des personnes (personnalité morale du syndicat) et des obligations (mode de paiement des charges…), mais qui doit s'adapter, tel le « *roseau* » (H. Périnet-Marquet) aux évolutions sociologiques sans qu'il soit « *pour autant nécessaire de mettre à bas le statut de la copropriété, précipitant les actuels copropriétaires dans l'incertitude quant à la nature et à la portée de leurs droits* »[140].

Cette démarche rejoint en outre les conclusions du groupe de travail Henri Capitant[141] qui avait exclu l'intégration de la matière dans le code civil au regard du volume des dispositions à codifier. A cet égard, il convient de relever que la commission a appelé de ses vœux « *certaines clarifications du champ d'application de la loi de 1965. Elle souhaite, notamment que puisse être réservé son caractère impératif aux copropriétés dont au moins un lot est à usage d'habitation, les règles figurant au code civil ne pouvant cependant faire l'objet, même en dehors de l'habitation, de clauses contraires* ».

[140] cf. Agnès Lebatteux, « Le projet du GRECCO pour une simplification et une modernisation du statut de la copropriété », Loyers et Copropriété n° 11, novembre 2017, étude 9, page 9.

[141] Avant-projet de réforme du droit des biens remis au ministère de la justice fin octobre 2008, et intitulé « *Proposition de réforme du livre II du Code civil relatif aux biens* », page 9/43. Ce groupe de travail composé d'universitaires et de praticiens et présidé par le Professeur Hugues Périnet-Marquet, a été constitué par l'association Henri Capitant des Amis de la Culture Juridique Française au printemps 2006, avec pour mission de réfléchir à une réforme du droit des biens.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objet d'une réforme de la loi du 10 juillet 1965 est d'aboutir au renouvellement du modèle, d'une part, en levant les blocages qui entravent la réalisation de travaux dans les copropriétés, et, d'autre part, en proposant un texte plus simple, clair et accessible, garant de la sécurité juridique et contribuant à prévenir les contentieux en matière de copropriété.

2.1. UNE CODIFICATION …

Compte-tenu du volume des dispositions concernées et de la nécessité de codifier certaines règles issues de la jurisprudence, l'intégration dans le code civil ou dans le code de la construction et de l'habitation n'est pas envisageable.

Il est donc proposé de concevoir un code destiné au public et aux praticiens qui contiendrait en son sein l'ensemble des dispositions spécifiquement applicables à la matière. Ce travail de codification nécessitera d'élaborer la partie législative et la partie réglementaire concomitamment. Cette nécessaire coordination des deux parties pour offrir un dispositif juridique complet aux différents destinataires de la norme justifie, au regard notamment de la technicité de la matière et de l'ampleur des consultations à mener avec les praticiens concernés (universitaires, syndics, géomètres-experts, notaires, promoteurs, associations de copropriétaires..), une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance permettant de soumettre au Parlement, dans un délai optimal, une codification aboutie des dispositions législatives et réglementaires. La création d'un code dédié permettra ainsi, en lien avec la Commission supérieure de codification, de promouvoir les principes de sécurité juridique et d'intelligibilité du droit.

L'objectif poursuivi sera ainsi de simplifier la loi du 10 juillet 1965 et son décret d'application du 17 mars 1967 en rendant ces textes plus lisibles, clairs et accessibles pour les usagers de la copropriété, notamment par :

- la réduction d'articles trop longs (comme par exemple, la liste de l'article 24 ou les missions du syndic de l'article 18 de la loi du 10 juillet 1965),
- la suppression de certains textes sans intérêt pratique ou leur transfert, soit en partie réglementaire, soit dans d'autres codes (ex. ordres du jour imposés des articles 24-1 et suivants de la loi du 10 juillet 1965...),
- le regroupement de certains thèmes éparpillés au sein de la loi du 10 juillet 1965 par l'adoption d'un plan rigoureux et problématisé (organes de la copropriété, décisions en assemblées générales, gestion financière de la copropriété, travaux etc.),
- la définition claire et précise des principales notions utilisées dans le statut de la copropriété (lot, syndicat des copropriétaires, syndic, conseil syndical, règlement de copropriété, majorités, surélévation…).

2.2. … ENRICHIE DE NOUVELLES MESURES

Parallèlement à cette codification à droit constant, le Gouvernement souhaite prendre des mesures, ayant pour objectifs de prévenir les contentieux et d'améliorer la gestion des immeubles.

2.2.1 Prévenir le contentieux :

La consécration et l'encadrement de solutions prétoriennes établies, en définissant clairement certaines notions et en précisant les régimes qui leur sont applicables :

➢ **Les parties communes spéciales**

Le Gouvernement envisage de préciser le régime des parties communes spéciales. Alors que les parties communes sont en principe affectées à l'usage et à l'utilité de tous les copropriétaires, les parties communes spéciales sont celles affectées à l'usage et l'utilité de certains copropriétaires uniquement. A l'heure actuelle, la notion de « parties communes spéciales » procède implicitement de l'article 6 de la loi du 10 juillet 1965 selon lequel : « *Les parties communes sont l'objet d'une propriété indivise entre l'ensemble des copropriétaires ou certains d'entre eux seulement* ». Sur ce fondement, les règlements de copropriété peuvent réserver l'usage exclusif de certaines parties communes et éléments communs à certains copropriétaires. La Cour de cassation reconnaît cette pratique depuis longtemps et a tenté de l'encadrer au fil des litiges dont elle a été saisie. Dans un arrêt de principe, elle a précisé que la création de parties communes spéciales dans le règlement de copropriété avait pour corollaire l'instauration de charges spéciales[142].

Certaines questions fondamentales n'ont toutefois pas été tranchées en jurisprudence, comme par exemple celle de savoir selon quelles modalités sont prises les décisions relatives à ces parties communes spéciales : Y-a-t-il lieu de prévoir la tenue d'assemblée générale distinctes ou le vote peut-il avoir lieu lors de l'assemblée générale annuelle ? Si tel est le cas, tous les copropriétaires peuvent-ils prendre part au vote, ou bien seulement ceux qui ont la jouissance spéciale de ces parties communes? Ces derniers pourraient-ils prendre seuls une décision de disposition sur les parties communes spéciales ? Le calcul du quantum des droits de vote relève-t-il des dispositions de l'article 24-III de la loi ?

A l'heure actuelle, ces problèmes sont renvoyés à la pratique. Le Gouvernement envisage donc de créer un régime complet afin de sécuriser le régime des parties communes spéciales.

➢ **Les parties communes à jouissance privative**

La Cour de cassation a retenu que le droit de jouissance sur parties communes est un droit réel et perpétuel susceptible de prescription acquisitive lorsque les conditions de droit commun (possession continue, paisible, publique, non équivoque) sont réunies : « *Un droit de jouissance privatif sur des parties communes est un droit réel et* perpétuel *qui peut s'acquérir par usucapion* »)[143].

Par ailleurs, un droit de jouissance exclusive sur une partie commune ne peut constituer en lui-même la partie privative d'un lot de copropriété mais il peut être affecté d'une quote-part de parties communes correspondant aux charges que son titulaire doit supporter, sans pour autant être assimilé à un droit de propriété[144] .

Le droit de jouissance privative est nécessairement accessoire à un lot, son usage effectif étant sans incidence sur sa pérennité. Ce droit peut par ailleurs être cédé au copropriétaire d'un autre lot, avec l'accord du syndicat des copropriétaires[145] .

---

[142] Civ 3ème, 8 juin 2011, n° 10-15551.
[143] Civ 3ème, 15 décembre 2016, n° 15-22583 ; Civ 3ème, 24 octobre 2007, n° 06-19260.
[144] Civ 3ème, 16 janvier 2008, n° 06-15314 ; Civ 3ème, 27 mars 2008, n° 07-11801.
[145] Civ 3ème, 4 mars 1992, n° 90-13145 ; Civ 3ème, 17 décembre 2013, n° 12-23670.

Le Gouvernement envisage de consacrer cette création prétorienne selon des modalités dont la pertinence devra être évaluée.

➢ Les lots transitoires

La jurisprudence a consacré cette notion de lot transitoire, non prévue dans la loi du 10 juillet 1965 mais mise en évidence par certains auteurs dès le début des années 1980 pour pallier les inconvénients liés à l'application du statut de la copropriété à des tranches d'immeuble non construites. Ce lot virtuel, d'attente ou d'anticipation, appelé à disparaître, est formé d'une partie privative constituée d'un droit de construire *« sur une surface déterminée* » du sol, pour y édifier des constructions, et d'une quote-part de parties communes correspondantes[146]. Ainsi, le lot transitoire constitue un « *lot privatif composé pour sa partie privative du droit exclusif d'utiliser le sol pour édifier une construction et d'une quote-part de parties communes* »[147].

Par ailleurs, il pourrait être utile de rappeler que ce droit de construire, sans autorisation nécessaire de l'assemblée générale (article 25b de la loi du 10 juillet 1965), doit être explicitement prévu dans le règlement de copropriété (Civ 3ème, 8 juin 2011, n° 10-20276 : le droit de construire sur un lot transitoire « *n'est pas soumis aux règles d'autorisation de la copropriété* » dès lors qu' « *en vertu du règlement de copropriété son titulaire bénéficiait du droit d'édification de tous bâtiments et constructions* »).

Le Gouvernement envisage de sécuriser le régime du lot transitoire, dont la pratique ne peut se passer.

➢ Le droit de construire et le droit d'affichage définis comme accessoires aux parties communes

Se fondant sur l'article 3 de la loi du 10 juillet 1965, la jurisprudence définit le droit de construire afférent aux parties communes comme un droit « *accessoire aux parties communes* »[148], dont le transfert à un membre du syndicat des copropriétaires suppose « *que soit réunie la majorité des voix de tous les copropriétaires représentant au moins les deux tiers des voix* »[149].

Tout en consacrant cette jurisprudence, il pourrait être envisagé d'élargir le domaine de la qualification « d'accessoire des parties communes », afin d'y inclure toute création de surface de nature à modifier la consistance d'un lot de copropriété.

Bien que non mentionné par l'article 3 de la loi du 10 juillet 1965, dont la liste n'est toutefois pas limitative, il pourrait être utile de préciser que le droit d'affichage revêt le caractère d'un droit accessoire aux parties communes, permettant ainsi de mettre fin à la question de savoir si un droit d'affichage peut ou non constituer un lot de copropriété.

---

[146] Civ 3ème, 15 novembre 1989, n° 87-18188 ; Civ 3ème, 14 novembre 1991, n° 89-21167.
[147] Civ 3ème, 3 novembre 2016, n° 15-14895.
[148] Civ 3ème, 10 janvier 2001, n° 99-11607 ; Civ 3ème, 10 décembre 2003, n° 02-14350.
[149] Civ 3ème, 20 mars 2002, n° 00-17751, Jurisdata n° 2002-013613.

➢ **La valeur de l'état descriptif de division**

Après avoir considéré que l'état descriptif de division avait toujours valeur contractuelle, la Cour de cassation a opéré un revirement de jurisprudence en considérant que l'état descriptif de division était dressé seulement pour les besoins de la publicité foncière et qu'il n'avait donc pas de valeur contractuelle même s'il était publié postérieurement à la publication du règlement de copropriété[150]. Dans un arrêt récent, la Cour de cassation a adopté une position plus nuancée en admettant que le règlement de copropriété puisse conférer valeur contractuelle à un état descriptif de division affectant certains lots à une destination exclusive d'habitation et dont les dispositions plus précises « *n'étai(en)t pas en contradiction avec les stipulations du règlement* » de copropriété[151].

Autrement dit, s'il existe une présomption simple que l'état descriptif de division n'a pas, par principe, de valeur contractuelle et qu'il est établi uniquement pour les besoins de la publicité foncière, le règlement de copropriété peut conférer à l'état descriptif une valeur contractuelle. Il est envisagé de consacrer cette jurisprudence, cohérente avec les dispositions des articles 2 à 4 du décret n° 67-223 du 17 mars 1967 qui prévoient notamment que :
- le règlement de copropriété peut comporter un état descriptif de division (article 2),
- l'état descriptif de division peut faire l'objet d'un acte conventionnel (article 3),
- et il doit être porté à la connaissance des futurs acquéreurs d'un lot de copropriété (article 4).

L'harmonisation du délai de prescription des actions personnelles en droit de la copropriété, avec un alignement sur le délai de droit commun

Actuellement, les actions personnelles entre copropriétaires ou entre un copropriétaire et le syndicat nées de l'application de la loi du 10 juillet 1965 sont soumises à la prescription spéciale de dix ans de l'article 42 de ladite loi. Ce délai spécial n'a pas été modifié dans le cadre de la réforme de la prescription issue de la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008, de sorte que le délai de prescription en matière de copropriété est devenu plus long que le délai de droit commun, sans raisons légitimes.

La prescription quinquennale de l'article 2224 du code civil peut en revanche s'appliquer à des conflits au sein de la copropriété n'impliquant pas l'application des règles de la loi du 10 juillet 1965.

L'absence d'harmonisation des délais suscite également un contentieux important autour de la délimitation du périmètre des actions personnelles relevant de l'article 42 de la loi du 10 juillet 1965 comme nées « *de l'application de la présente loi entre des copropriétaires ou entre un copropriétaire et le syndicat* »[152].

Il pourrait utilement être proposé d'harmoniser les délais de prescriptions des actions personnelles en réduisant à cinq ans le délai de prescription de dix ans de l'article 42 de la loi du 10 juillet 1965, ce qui serait de nature à réduire le contentieux de la copropriété.

[150] Civ 3ème, 7 septembre 2011, n° 10-14154.
[151] Civ 3ème, 6 juillet 2017, n° 16-16849, Publié.
[152] Civ. 3ème, 9 novembre 2017, n° 16-20.752.

2.2.2 Améliorer la gestion des immeubles

Redéfinir le champ d'application de la loi du 10 juillet 1965 au regard des caractéristiques des immeubles, de leur destination et de la taille de la copropriété d'une part et des règles applicables à ces copropriétés d'autre part

Le champ d'application de la loi du 10 juillet 1965 est actuellement impératif, ce qui signifie que cette loi s'applique de plein droit, quel que soit le type d'immeuble, dès lors que les trois conditions posées à l'article 1er sont réunies (immeuble bâti, propriété répartie par lots, entre plusieurs personnes). Or la projection d'un régime d'ordre public uniforme sur la gestion de tous les immeubles suscite depuis longtemps des interrogations de la part de la doctrine et des praticiens, qui jugent ces mécanismes trop rigides pour s'adapter aux nécessités des différents types de copropriétés.

La doctrine majoritaire estime nécessaire de prévoir des aménagements ou assouplissements tenant compte de la diversité des types de copropriétés (petites copropriétés, copropriétés ne comprenant que deux copropriétaires, grandes copropriétés, copropriétés comportant exclusivement des lots de bureau ou de commerce…). Si des dérogations sont déjà possibles pour les copropriétés de moins de 10 lots à usage de logements, de bureaux ou de commerces dont le budget prévisionnel sur trois exercices est inférieur à 15.000 €[153], l'instauration d'un régime dérogatoire simplifié plus ambitieux pour les petites copropriétés (à deux, de moins de 10 lots...) tenant compte des adaptations nécessitées par la taille de ces copropriétés doit être envisagée.

Plusieurs pistes de réflexion sont à l'étude pour simplifier la gestion de ces copropriétés :
- dispense de syndic, de conseil syndical,
- assouplissement des règles de convocations et de tenue des assemblées générales,
- facilitation des actions en paiement de la quote-part de parties communes contre un copropriétaire,
- application de certaines règles relatives à l'indivision,
- recours simplifié au syndicat coopératif, etc.

S'agissant des grandes copropriétés, elles connaissent également des difficultés d'administration du fait de l'inadaptation de la loi du 10 juillet 1965 (lourdeur du formalisme de l'organisation des assemblées générales, problèmes de décompte des voix, absentéisme très marqué compliquant l'adoption de résolutions essentielles, etc.). Une réflexion devra être engagée sur l'opportunité d'adopter d'un régime d'administration spécifique (facultatif ou obligatoire…) qui pourrait se traduire par des délégations de pouvoirs (générales ou spéciales) à un conseil syndical renforcé, sous le contrôle de l'assemblée générale des copropriétaires, tout en prévoyant l'intervention d'organes externes, notamment pour vérifier les comptes.

La question de l'application du statut aux copropriétés à destination exclusivement commerciale ou de bureaux fera aussi l'objet d'une attention particulière (application supplétive ou création de dispositions dérogatoires). L'application du statut de la copropriété de la loi du 10 juillet 1965 à des centres commerciaux ou de bureaux n'apparaît en effet pas toujours adapté à ce type de structures et présente de multiples inconvénients tant :

- lors de la mise en place (répartition des charges, clauses du règlement de copropriété devant respecter la destination de l'immeuble…),

[153] Article 17-1-1 de la loi du 10 juillet 1965.

- que dans le cadre du fonctionnement du centre (travaux affectant les parties communes ou l'aspect extérieur de l'immeuble, modification des tantièmes de copropriété et de charges nécessitant une décision unanime des copropriétaires, formalisme des règles de convocation et de tenue des assemblées générales…).

La question du point de départ du statut de la copropriété et de son application ou non aux immeubles en cours de construction dès lors que l'immeuble est pour partie habitable (date d'application de la loi du 10 juillet 1965 à compter de l'achèvement de l'ensemble de l'immeuble, de la première attribution ou livraison d'un lot, de l'achèvement des lots acquis) fera également l'objet d'une attention particulière.

Clarifier, moderniser et adapter les règles d'organisation et de gouvernance de la copropriété, celles relatives à la prise de décision par le syndicat des copropriétaires ainsi que les droits et obligations des copropriétaires, du syndicat des copropriétaires, du conseil syndical et du syndic.

La doctrine associe traditionnellement la loi du 10 juillet 1965 à un système de gouvernance qui consiste à projeter, sur la gestion de l'immeuble, le modèle d'une démocratie représentative. Les principaux organes sont :

- - l'assemblée générale des copropriétaires, dont la souveraineté est première, à travers laquelle les propriétaires de lot exercent leur droit de propriété et qui est donc investie en principe de tous les pouvoirs ;
- - le syndic, qui est un mandataire de l'assemblée et constitue en quelque sorte l'exécutif du syndicat ;
- - le conseil syndical qui a vocation à jouer un rôle d'intermédiaire entre le syndic et l'assemblée générale.

La doctrine et les praticiens reprochent fréquemment à cette organisation une certaine lourdeur. Les modalités de prise de décision par l'assemblée générale favoriseraient l'inertie et le contentieux. Pour répondre à ces difficultés, le législateur a choisi de diminuer progressivement les seuils de majorités requis pour faciliter la prise de décision en matière de travaux par assemblée générale, afin de prévenir la dégradation des copropriétés et de favoriser les économies d'énergie, dans le prolongement des préconisations du rapport BRAYE remis au mois de janvier 2012 dénonçant un droit de la copropriété faisant primer les intérêts personnels des copropriétaires sur la gestion collective de l'immeuble considéré comme « *un patrimoine commun* »[154].

Ce mouvement, qui s'est accentué avec la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, a été critiqué par une partie de la doctrine comme pouvant conduire à obérer les finances de copropriétaires impécunieux ou dans une situation précaire.
Plus globalement, au-delà de l'abaissement contraignant pour les copropriétaires des seuils de majorités, favoriser l'investissement des membres du conseil syndical ainsi que des copropriétaires dans la copropriété et la modernisation du processus décisionnel en assemblée générale constituent deux leviers devant permettre d'améliorer le système de gouvernance au sein de la copropriété.

[154] Rapport présenté par Monsieur Dominique Braye, Président de l'Agence nationale de l'Habitat, janvier 2012, volume 1, page 32 sur 114.

Une réflexion devra également être menée sur la place du syndic au sein de la copropriété, ses missions et les conditions d'exercice de son mandat (nomination, révocation, mise en concurrence etc.)

Renforcer le rôle du conseil syndical

En l'état actuel, le fonctionnement du conseil syndical fait l'objet d'un seul article dans la loi du 10 juillet 1965 (article 21). Le conseil est chargé d'assister le syndic et de contrôler sa gestion, de donner un avis sur certaines questions et de le mettre en concurrence lors du renouvellement des contrats de syndic. Il peut être destinataire d'une délégation de pouvoir dans les domaines où une telle mesure est possible. L'efficacité du conseil syndical est toutefois aléatoire : il peut ne pas être constitué et ses membres peuvent rester passifs.

Sans remettre en cause l'équilibre des pouvoirs entre le syndic, organe de gestion, et le conseil syndical, organe d'assistance et de contrôle, une réflexion devra être menée pour favoriser l'investissement des membres : dotation par l'assemblée générale d'un budget de fonctionnement (troisième alinéa de l'article 27 du décret n°67-223 du 17 mars 1967 et recommandation n° 13 du 8 juillet 2010 de la commission relative à la copropriété), assurance responsabilité civile obligatoire des membres à la charge du syndicat, suppression de la désignation judiciaire du conseil syndical dont l'efficacité ne peut reposer que sur le volontarisme des membres et, pour le cas des grandes voire très grandes copropriétés (plus de 100 ou 150 lots), rendre plus efficace son action en élargissant éventuellement le champ de ses délégations de pouvoirs et son rôle en cas de syndicats secondaires. L'attribution au conseil syndical d'une fonction pédagogique d'information et de sensibilisation des copropriétaires sur les questions communes intéressant la copropriété pourra également être mise à l'étude.

Plus généralement, le rôle et le fonctionnement des syndicats secondaires par rapport au syndicat principal devront être clarifiés. En effet, force est de constater que la création des syndicats secondaires initialement envisagée par la loi du 10 juillet 1965 comme une réponse à la gestion des grandes copropriétés s'est avérée en pratique être un échec. Il pourrait également être envisagé de faciliter le recours au syndicat secondaire dans les immeubles comportant plusieurs entités susceptibles d'une gestion autonome, y compris en présence d'une unité de gros-œuvre, afin d'éviter le recours à la scission de copropriété.

Moderniser le processus de décision par les assemblées générales

Le fonctionnement des assemblées générales soulève plusieurs critiques :

- il fait l'objet de dispositions d'ordre public formalistes (délais et contenu des convocations, tenue des assemblées, modalités de procuration, modalités de vote, modalités de notification des décisions, droit de recours). Cet encadrement génère une forte insécurité juridique pour les acteurs de la copropriété et favorise les copropriétaires procéduriers (l'annulation d'une assemblée générale peut avoir des conséquences en cascade) ;
- les conditions de participation des copropriétaires au vote sont un facteur de blocage, soit en raison de l'absentéisme qui interdit au syndicat de réunir les majorités requises pour certaines décisions, soit en raison de la présence en assemblée générale de trop nombreux copropriétaires, phénomène qui complexifie la tenue des assemblées (très grandes copropriétés).

Face à cette situation, il est envisagé de simplifier les règles prises en matière de tenue des assemblées générales afin de fluidifier la gestion des copropriétés :

- possibilité d'adresser certaines notifications sur l'extranet de la copropriété,
- facilitation des procurations,
- autorisation de procéder à un vote par correspondance, à recourir à la visioconférence,
- incitation des copropriétaires à s'investir davantage dans leur copropriété en renforçant leurs droits et moyens d'actions, par exemple en étendant leur possibilité de solliciter la convocation de l'assemblée générale, pour statuer sur une question concernant leurs droits et obligations, ou en créant une action susceptible d'être engagée par un copropriétaire dans l'intérêt du syndicat des copropriétaires, en réparation du préjudice subi par ce dernier, en cas de carence ou d'inaction du syndic, abaissement des seuils de majorité requis pour la prise de certaines décisions en fonction de leur nature et de leur importance pour la copropriété (par exemple s'agissant des travaux de rénovation et d'économie d'énergie ou de réduction des gaz à effet de serre, dans la perspective de l'amélioration de la performance énergétique du bâti et dans le prolongement de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique ayant créé la catégorie des travaux dits embarqués, etc.),
- élargissement de la catégorie des travaux décidés par l'assemblée générale, même à l'intérieur de parties privatives, auxquels les copropriétaires concernés ne pourraient faire obstacle (article 9 de la loi du 10 juillet 1965).

Cette approche pourra se combiner avec une approche différenciée en fonction des caractéristiques de l'immeuble.

Moderniser la gestion financière des copropriétés pour la rendre plus efficace

L'amélioration de la gestion financière des copropriétés, qui suppose de favoriser la gestion collective sur les intérêts personnels des copropriétaires individuels, devrait permettre de faciliter le recouvrement des charges et de prévenir la dégradation des copropriétés, ce qui pourrait se traduire par diverses modifications techniques (par ex., la clarification des modalités d'appels et d'utilisation du fonds de travaux, l'amélioration de la procédure de recouvrement des créances par le syndicat des copropriétaires, la suppression de l'échelonnement sur dix ans du paiement des travaux d'amélioration de l'article 33 de la loi du 10 juillet 1965, qui déséquilibre le calcul du reste à charge dans les projets de rénovation et pourrait être compensé par un recours élargi à l'emprunt, etc.).

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des incidences de la mesure envisagée sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions des ordonnances prises dans le cadre de l'habilitation. Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, sur les administrations, etc. – seront développés à la lumière des contours définitifs de l'ordonnance envisagée. Toutefois les éléments d'appréciation suivants peuvent d'ores et déjà être avancés.

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'adoption de la partie législative du code de la copropriété impacterait les dispositions de :

- la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis,
- la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et renouvellement urbains,

- la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

3.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

Selon des données Filocom[155], la France comptait en 2015 près de 10 millions de logements en copropriétés et 740.083 copropriétés. Les immeubles en copropriété sont majoritairement de petite taille : entre 63 % et 69 % des immeubles collectifs ayant moins de dix lots, 2 % d'entre eux en comptant 50 ou plus et la taille moyenne étant de 11 lots[156].

En modernisant la gestion financière des copropriétés, la réforme devrait avoir un impact sur les impayés de charges de copropriété, qui touchaient 43 % des copropriétés en 2013, selon la dernière enquête logement de l'INSEE[157]. Une forte hausse du contentieux avait également été constatée dans la dernière étude statistique de la FNAIM (portant sur un échantillon de 285 immeubles, soit 8.500 lots), avec un taux de 70 % de dossiers "en procédure" en 2017, contre 15 % en 2010[158]. Selon les statistiques du ministère de la Justice pour l'année 2016, les actions en paiement des charges représentent environ 69 % du contentieux de la copropriété.

Une étude Filocom montre que 100.902 copropriétés étaient considérées comme fragiles en 2011 pour un total de 1,13 millions de logements (les 3/4 étant des très petites copropriétés de moins de 11 logements, plus de 2 logements sur 5 étant par ailleurs considérés comme "*potentiellement fragiles ou en difficulté*" dans les grandes copropriétés de plus de 200 lots)[159]. S'agissant de l'adaptation des règles de gestion envisagée en fonction de la taille des copropriétés, selon les dernières données tirées du registre des copropriétés, la répartition des copropriétés immatriculées en France au 28 février 2018 (sur 166 692 copropriétés inscrites) est la suivante :

- 2 % des copropriétés comportent plus de 200 lots principaux,
- 23 % des copropriétés comportent entre 50 et 199 lots principaux,
- et 75 % des copropriétés comportent moins de 50 lots principaux.

Ces données partielles (portant sur environ 23 % des copropriétés en France) devraient pouvoir être complétées et affinées à compter du 31 décembre 2018, avec l'immatriculation obligatoire des syndicats de copropriétaires comportant moins de 50 lots (article 54 IV de la loi ALUR du 24 mars 2014 portant sur la date d'entrée en vigueur de l'article 8-2 de la loi du 10 juillet 1965).

---

[155] Base de données « Fichier des Logements par Commune », construite par la Direction. Générale des Finances Publiques (DGFiP) pour les besoins du Ministère en charge du Logement et renseignant sur les logements et leur occupation.

[156] Sources : ANIL, Habitat Actualité, Mai 2010, « Les logements en copropriété », Jean Bosvieux. Rapport présenté par Monsieur Dominique Braye, Président de l'Agence nationale de l'Habitat, Janvier 2012, annexes, page 5 sur 263.

[157] Source : Insee, enquête Logement 2013, reprise dans « Les conditions de logement en France », édition 2017, Insee Références, Fiches – Propriétaires occupants, page 119.

[158] Source : Forum des politiques de l'habitat privé, 7 juin 2017, « *Recouvrement des impayés de charges en copropriété : Outils limités face aux procédures contentieuses en progression* », Echanges avec J-F BUET et S. DURAND, FNAIM, page 1.

[159] Source : Filocom 2011, MEDDE d'après DGFiP, fichiers infracommunaux d'aide au repérage des copropriétés fragiles, Anah/DGALM, Exploitations statistiques réalisées par Cf.géo, repris dans le « *Plan triennal de mobilisation pour les copropriétés fragiles et en difficulté (2015-2018)* » de l'Agence Nationale de l'Habitat, page 3.

La copropriété est un phénomène essentiellement urbain, les grandes villes étant surreprésentées (82 % de logements collectifs en copropriété dans les unités urbaines de plus de 100.000 habitants et dans l'agglomération parisienne : localisation des copropriétés, ENL 2006). L'adoption d'un code de la copropriété concernera au premier plan les copropriétaires mais aussi les professionnels de la copropriété (syndics, notaires, etc.).
Si la plupart des dispositions insérées dans le code de la copropriété le seront à droit constant, une attention particulière sera portée sur les dispositions transitoires relatives aux nouvelles mesures. Il conviendra en effet de veiller à préserver la sécurité juridique et assurer une transition progressive vers certaines des mesures envisagées, en particulier celles ayant pour objet de rendre effective (petites copropriétés) et efficace (grandes copropriétés, centres commerciaux…) la gouvernance des copropriétés.

3.3. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Dans son rapport pour 2016 (page 7), la Commission supérieure de codification a insisté sur la nécessité pour le Gouvernement de disposer, en fonction de l'ampleur du projet, d'un délai de 18 à 24 mois pour mener à bien l'élaboration d'un code. Compte tenu de la nécessité de rédiger de manière simultanée la partie législative et la partie réglementaire de code et des consultations à mener, un délai de 24 mois apparaît nécessaire pour prendre l'ordonnance relative à la partie législative de ce code. Les dispositions à droit non constant qui pourront être prises seront regroupées dans une ordonnance autonome, pour laquelle un délai de douze mois est sollicité.

4. CONSULTATIONS ENVISAGÉES

Des consultations seront menées au moment de l'élaboration de l'ordonnance avec l'ensemble des acteurs concernés directement ou indirectement : représentants des copropriétaires, des consommateurs, des conseils syndicaux, représentants des professionnels du secteur (syndics, notaires, géomètres-experts, etc.). S'agissant d'un projet de code, celui-ci sera également soumis à la Commission supérieure de codification.

Le Conseil national de l'évaluation des normes également été consulté le 8 mars 2018.

CHAPITRE V - NUMÉRISATION DU SECTEUR DU LOGEMENT

ARTICLE 61 - CRÉER PAR ORDONNANCE UN BAIL NUMÉRIQUE

1. ÉTAT DES LIEUX

La loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986 dispose que le contrat de location doit être établi par écrit en respectant un contrat-type et en autant d'exemplaires qu'il y a de parties. Ainsi, la loi impose certaines mentions obligatoires ainsi que les documents devant être joints ou annexés au bail.

Depuis le 1er août 2015, les contrats de location, à titre de résidence principale, pour des logements vides ou meublés doivent être conformes au contrat type défini par le décret n° 2015-587 du 29 mai 2015 relatif aux contrats types de location de logement à usage de résidence principale pris en application de la loi du 6 juillet 1989 précitée. Le contrat type contient les clauses essentielles et obligatoires qui doivent être insérées dans le contrat de location.

Un certain nombre de professionnels ont mis au point et utilisent – selon des modalités qui peuvent différer - des outils numériques pour rédiger et générer des contrats de location pris en application de loi de la loi du 6 juillet 1989 précitée. Cette prestation de service n'est aujourd'hui pas réglementée ; seul l'est le contenu du contrat. Il n'existe à ce jour aucun contrôle de leur qualité et les usagers, qu'ils soient propriétaires ou locataires, ne sont pas assurés de la conformité des contrats ainsi proposés avec le contenu réglementaire.

Le site « service-public » assure une information générale en renvoyant au contenu législatif et réglementaire d'un contrat de location pris en application de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 et du décret n° 2015-587 du 29 mai 2015 précités.

Il ne propose toutefois pas de service qui permet de générer un contrat de location rédigé.

Par ailleurs, il n'existe pas aujourd'hui de système automatisé de remontée d'information ou de statistiques relatives aux contrats de location conclus en application de la loi du 6 juillet 1989 précitée.

Des observatoires locaux des loyers se développent dans certaines zones géographiques, notamment dans les zones urbaines soumises au dispositif d'encadrement des loyers. Il existe des obligations de transmission des données dans ces seuls secteurs, mais même là, la connaissance des marchés locatifs reste perfectible, notamment par l'automatisation du transfert de ces données.

L'État se fixe aussi pour objectif d'améliorer le suivi des biens immobiliers dont les propriétaires ont pu bénéficier des régimes fiscaux favorables spécifiques attachés à certains dispositifs d'investissement locatif, mieux connus dans le langage courant sous le nom de dispositif Pinel ou dispositif Cosse, pour en mesurer encore mieux les effets dans le temps.

2. Dispositifs fiscaux en faveur des bailleurs du secteur libre

Type de bailleur	en %
Bailleur personne morale	**3,7**
Bailleur personne physique (particulier ou SCI)	**96,3**
Non bénéficiaire d'un dispositif	75,1
Bénéficiaire d'un dispositif	21,2
Locatif Quilès-Méhaignerie	0,5
Locatif Périssol	3,4
Locatif Besson	1,4
Locatif Robien ou Borloo	7,0
Lois Pons, Paul ou Girardin	0,2
Lois Scellier ou Duflot	4,7
Malraux	0,1
Autres	4,0

Champ : France hors Mayotte.
Lecture : parmi les bailleurs du secteur libre, 3,4 % ont bénéficié du dispositif Périssol.
Sources : Comptes du logement 2013 (pour la part de bailleurs personne morale) ; Insee, enquête Logement 2013 (pour la ventilation par dispositif).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

S'agissant de règles régissant des activités commerciales et civiles des intéressés, l'intervention de la loi est indispensable. À l'instar des dispositions relatives à la transmission de données par les agences immobilières aux observatoires locaux des loyers telles qu'introduites par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, il est nécessaire d'établir un cadre réglementé aux fins de normalisation et d'équité dans la transmission et le traitement d'informations à caractère personnel et privé. En outre, l'obligation de passer par un système agréé pour avoir droit à certains dispositifs aidés ne peut être introduite que par la loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les objectifs poursuivis par l'article sont d'améliorer la fiabilité des services en ligne et de renforcer la sécurité juridique des relations contractuelles entre les bailleurs et les locataires d'une part, et d'améliorer la collecte de données relatives aux contrats de locations du parc locatif privé d'autre part, notamment en créant une obligation de déclaration pour ceux ouvrant droit aux avantages fiscaux liés à l'investissement.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU

Afin de renforcer la sécurité juridique des contrats de location régis par la loi du 6 juillet 1989 susmentionnée, il est envisagé de favoriser leur établissement par la voie numérique aux moyens d'outils qui auront été agréés.

Cet agrément couvrira également le respect des deux nouvelles obligations de transmission de données qui seront introduites par l'ordonnance : pour les logements acquis avec des dispositifs aidés d'investissement locatif, et pour tous les logements situés dans des territoires aujourd'hui non couverts par une telle obligation.

Seule la transmission de ces données pour les territoires couverts par des observatoires locaux des loyers est en effet aujourd'hui réglementée (27 observatoires locaux des loyers couvrant aujourd'hui environ la moitié du parc locatif seulement).

Ainsi, après expérimentation auprès des grandes agences immobilières, l'ordonnance prise dans le cadre de l'habilitation permettra de définir les modalités de l'agrément ainsi que l'ensemble des critères qui devront être respectés pour y prétendre.

Il est prévu d'imposer au propriétaire la transmission de données relatives aux dispositifs d'investissement locatif aidé. Dans le but d'assurer l'harmonisation des formats, et dans celui d'assurer une connaissance et un contrôle exhaustifs, il lui sera également imposé de passer par un professionnel agréé et son outil informatique. Une simple reconnaissance sans agrément aurait permis de partager et garantir un critère de qualité, mais n'aurait pas permis de faire remplir à ces professionnels une mission qui s'apparente à un recueil et une transmission d'informations pour le compte de la puissance publique.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des incidences de la mesure envisagée sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions des ordonnances prises dans le cadre de l'habilitation. Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, sur les administrations, etc. – seront développés à la lumière des contours définitifs de l'ordonnance envisagée.

Il est notamment attendu de la mesure la sécurisation des prestations en ligne et, par-là, l'amélioration du service rendu aux propriétaires et aux locataires.

Il est attendu également une extension et une automatisation de la remontée de données relatives aux contrats de location signés et a minima la connaissance exhaustive du segment du marché relatif aux logements faisant l'objet de dispositifs aidés par l'État.

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

A l'instar de ce qui a été prévu dans le cadre des observatoires locaux des loyers, il sera a minima nécessaire de réglementer la transmission et la conservation de certaines données nécessaires à l'établissement des contrats de location.

4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La mesure n'a pas d'impact sur les collectivités territoriales, si ce n'est la perspective d'une meilleure connaissance de leur part des marchés locatifs au moment de l'établissement de leurs documents de programmation en matière de politique du logement.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Il est attendu également une automatisation de la remontée de données relatives aux contrats de location signés et a minima la connaissance exhaustive du segment du marché relatif aux

logements faisant l'objet de dispositifs aidés par l'État. L'ordonnance amènera à préciser les conditions et modalités de l'agrément. La transmission des données s'appuiera très vraisemblablement sur la base de l'Agence nationale d'information pour le logement et les modalités de travail déjà mises au point dans le cadre des observatoires locaux des loyers. La délivrance de l'agrément reposera essentiellement sur le contrôle des circuits de transmission et le format des données délivrées, ainsi que sur l'organisation et les outils mis en œuvre pour assurer la qualité des contrats de location proposés et celle des services délivrés. Dans les deux cas, il sera recherché une externalisation de l'évaluation (Anil ou conseil scientifique pour la qualité des transmissions, délivrance de formation ou label qualité pour le conseil sur les contrats de location…) dont les modalités seront précisées dans l'ordonnance.

Dans le cas où des dispositions viendraient sanctionner le défaut de transmission des données pour l'investissement locatif ouvrant droit à contreparties fiscales, il faudrait mobiliser des ETP en lien avec les services fiscaux.

4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Il est attendu de la mesure la sécurisation des prestations en ligne et, par-là, l'amélioration du service rendu aux propriétaires et aux locataires.

La mise en place de l'établissement des contrats de location de manière sécurisée par des outils numériques est de nature à permettre aux personnes dans l'incapacité de se rendre physiquement sur le lieu de conclusion du contrat de location, ou dont la mobilité est réduite, d'effectuer ces démarches.

Par ailleurs, cette mesure, sans leur être réservée, a vocation à bénéficier aux jeunes, ce public étant au fait des nouvelles technologies et donc enclin à utiliser ce service de location en ligne.

5. CONSULTATION ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATION MENÉE

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

L'ordonnance est publiée dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification sera déposé dans les trois mois suivant la publication de l'ordonnance. Les dispositions entreront en vigueur après promulgation de la loi de ratification.

5.2.2 Application dans l’espace

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

5.2.3 Textes d’application

Les textes d’application seront à déterminer en fonction de l’ordonnance.

CHAPITRE VI - SIMPLIFIER LE DÉPLOIEMENT DES RÉSEAUX DE COMMUNICATION ÉLECTRONIQUE À TRÈS HAUTE CAPACITÉ

ARTICLE 62 - ALLÉGER LES MODALITÉS D'INFORMATION DU MAIRE POUR LA CONSTRUCTION DE STATIONS RADIOÉLECTRIQUES

1. ÉTAT DES LIEUX

La Loi n°2015-136 du 9 février 2015 relative à la sobriété, à la transparence, à l'information, à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques dite loi « Abeille » a introduit à l'article L. 34-9-1 II B du code des postes et des communications électroniques l'obligation à toute personne souhaitant exploiter, sur le territoire d'une commune, une installation radioélectrique soumise à l'accord ou l'avis de l'agence nationale des fréquences de présenter un dossier d'information au maire (DIM) deux mois avant le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme.

Éléments sur les procédures d'information entourant l'implantation d'une antenne

Ces installations font l'objet d'une surveillance très stricte et respectent les limites d'émission, comme le prévoit l'article L.34-9-I du code des postes et des communications électroniques. De plus, la loi n°2009-967 du 3 août 2009 dite loi « Grenelle » a instauré un dispositif de surveillance et de mesures des ondes électromagnétiques menées par des organismes indépendants accrédités. A cette occasion toute personne physique ou morale peut demander à faire mesurer l'exposition aux ondes aussi bien dans les locaux d'habitation que dans les lieux accessibles au public, et ce gratuitement.

En outre, il convient de noter que les maires sont informés par les opérateurs dès la phase de recherche d'un site (obligation du L. 34-9-1 du code des postes et des communications électroniques). Pendant toute la période d'étude préalable, qui dure de 7 à 8 mois, le maire peut donc informer ses administrés, sans attendre le DIM.

Enfin, les maires disposent de la période d'instruction des autorisations d'urbanisme (trois mois pour les permis de construire ou un mois pour les déclarations préalables) pour organiser la concertation en matière d'exposition du public aux champs électromagnétiques. Ils peuvent aussi, comme indiqué supra, utiliser l'information préalable qui leur est délivrée dès la recherche du site par les opérateurs pour commencer à sensibiliser les populations.

Objectifs nationaux en termes de déploiement des réseaux Très Haut Débit (THD) mobiles

La couverture numérique du territoire est un enjeu d'importance tant pour la compétitivité des territoires que pour les citoyens français. Les résultats de la France en matière de couverture numérique ne sont pas très bons par rapport aux autres pays européens.
En effet, la France se trouve en bas du classement européen « Digital economy & society index »[160] en termes de couverture en très haut débit fixe. Mis en place en 2015, cet outil (DESI) permet aux Etats membres d'identifier les domaines dans lesquels des efforts doivent

[160] Tableau de bord de la Commission européenne en matière numérique

être effectués en priorité. Il mesure les performances des 28 États membres dans des domaines très divers. Il est composé de plus de 30 indicateurs structurés en cinq composantes interdépendantes :

1. connectivité (haut débit fixe, haut débit mobile, vitesse de connexion et tarifs) - pondération de 25%,
2. capital humain (utilisation d'Internet, compétences numériques élémentaires et avancées) - pondération de 25%,
3. utilisation de l'internet (utilisation des services de contenu, de communication et de transactions en ligne) - pondération de 15%,
4. intégration des technologies numériques (passage des entreprises au numérique et commerce en ligne) - pondération de 20%,
5. services publics numériques (administration en ligne) - pondération de 15%.

La France se situe en 16e place, avec un score de 0,51, en dessous de la moyenne de l'Union européenne (0,52). La France obtient de bons résultats en matière de compétences numériques (9 e place) et d'administration en ligne (9 e place). En revanche, elle est en dessous de la moyenne de l'UE pour l'intégration des technologies numériques par les entreprises (16e place), l'utilisation d'Internet par les particuliers (25e place) et la connectivité (20e place).
L'Etat a fixé de nouveaux objectifs aux opérateurs en matière de couverture mobile du territoire. Ces objectifs ambitieux consistent en l'installation par chaque opérateur de 5000 nouveaux sites dans les prochaines années, notamment dans les zones où des problèmes de couverture ont été identifiés, mais également sur le reste du territoire afin de renforcer la qualité du réseau existant. Pour la mise en œuvre du dispositif, un rythme de déploiement a été défini dans la limite, au total, de 5000 zones par opérateur. Ainsi, le Gouvernement fournira une liste de zones dans ce cadre, jusqu'à 600 zones par opérateur en 2018, 700 en 2019, 800 en 2020, 2021 et 2022, puis 600 par an et par opérateur au-delà.

A l'horizon 2020, l'objectif est de passer l'ensemble du réseau existant en 4G et d'atteindre un bon niveau de couverture sur l'ensemble du territoire.

Afin de permettre aux opérateurs de répondre à ces objectifs ambitieux, il convient de lever un certain nombre de freins administratifs entourant le déploiement des antennes mobiles et ainsi en permettre l'accélération.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'article L. 34-9-1 II B du code des postes et des communications électroniques impose un délai de deux mois entre le dépôt du dossier d'information au maire (DIM) et le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme relative à l'installation d'une station radioélectrique. Il en est de même pour des modifications substantielles d'une installation, puisque les travaux ne peuvent débuter que deux mois après le dépôt de ce DIM.

Ce délai constitue un facteur de ralentissement important dans le déploiement de ces installations, qui prend en moyenne 2 ans, selon les remontées opérationnelles des opérateurs (recherche du terrain et consultation du maire : 3 à 6 mois ; conception, obtention des autorisations administratives et signature de bail : peut aller jusqu'à 9 mois ; travaux et mise en service de 6 à 9 mois).

Afin d'accompagner les opérateurs dans la réalisation des objectifs de couvertures mobiles fixé par le gouvernement il est nécessaire d'alléger certaine contraintes administratives pesant sur les déploiements.

En conséquence, il convient de modifier l'article L. 34- 9-2 II B du code des postes et des communications électroniques afin de supprimer le délai de deux mois entre le dépôt du dossier d'information au maire (DIM) et le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme relative à l'installation d'une station radioélectrique, mais aussi de réduire le délai entre le dépôt du DIM et le début des travaux pour les installations existantes. Au regard des délais laissés aux maires pour informer ces administrés sur l'implantation d'une antenne, ces mesures apparaissent proportionnées.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi par cette mesure est de permettre aux opérateurs de gagner un temps précieux sur leur calendrier de déploiement et d'accélérer ainsi l'installation d'équipements de téléphonie mobile afin de répondre aux objectifs nationaux de couverture numérique totale du territoire en haut débit à l'horizon 2020 et en très haut débit à l'horizon 2022, s'agissant du volet mobile.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Plusieurs options ont été envisagées :

- supprimer le délai de deux mois entre le dépôt du DIM et la demande d'autorisation d'urbanisme, afin de revenir au droit applicable antérieurement à la promulgation de la loi « Abeille » et de permettre aux opérateurs de lancer les deux procédures de manière concomitante ;
- modifier le délai de deux mois à un mois entre le dépôt du DIM et le début des travaux lors des modifications substantielles d'installations radioélectriques ;
- associer la mesure envisagée à d'autres mesures d'allègement : suppression de la possibilité pour le maire de demander des simulations d'exposition, d'une part, et suppression du dépôt de DIM pour les modifications substantielles d'autre part.

3.2. OPTION RETENUE

La suppression du délai entre le dépôt du DIM et celle de l'autorisation d'urbanisme et la réduction à un mois de délai avant travaux lors de modifications substantielles sont apparues comme les solutions les plus utiles et ayant le moins d'impact quant à la possibilité laissée aux élus locaux de mener la concertation en matière d'exposition aux champs électromagnétiques. On reviendrait en la matière à la situation prévalant avant la loi « Abeille » où les DIM étaient déposés en même temps que les autorisations d'urbanisme.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article L. 34-9-1 II B du code des postes et des communications électroniques sera modifié.

4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Dans le cas d'une nouvelle installation, les services gestionnaires des maires devront instruire les demandes d'autorisation d'urbanisme en même temps que les dossiers d'information relatifs au champ électromagnétique. Cette mesure aura donc un impact sur la procédure d'instruction et de suivi des installations d'antennes radioélectriques sur le territoire de leur commune.

4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

L'objectif étant de faciliter le déploiement des antennes de téléphonie mobile, cette mesure permettra de satisfaire aux objectifs de couverture mobile sur l'ensemble du territoire et donc de satisfaire aux besoins des citoyens en la matière.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018. Elle a également été transmise pour avis à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

La mesure entre en vigueur à compter de la promulgation de la loi. Elle s'applique sur le territoire métropolitain et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion.

ARTICLE 63 - SIMPLIFIER LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DES SERVITUDES

1. ÉTAT DES LIEUX

Analyse du cadre juridique actuel

L'article L.48 du code des postes et des communications électroniques a été modifié par la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique. L'objectif de la loi était de clarifier les dispositions de cet article afin d'en faciliter la mise en œuvre pour les opérateurs.

Aux termes de l'article L. 48 issue de la loi susmentionnée, la délivrance d'une autorisation de servitude visant à *« permettre l'installation, l'exploitation et l'entretien des équipements du réseau, y compris les équipements des réseaux à très haut débit fixes et mobiles, ou visant à permettre les opérations d'entretien des abords des réseaux permettant d'assurer des services fixes de communications électroniques ouverts au public »*, est conditionnée à l'information, par l'autorité de délivrance, des propriétaires, copropriétaires ou syndics des motifs de la demande de servitude. L'autorité de délivrance doit également leur laisser un délai minimum de trois mois pour formuler des observations.

Par ailleurs, la délivrance de l'autorisation de ces servitudes « *Sur et au-dessus des propriétés privées, y compris à l'extérieur des murs ou des façades donnant sur la voie publique »* est conditionnée à l'existence d'une installation d'un tiers ayant déjà bénéficié d'une servitude ou d'une convention de droit de passage antérieure.

Objectifs nationaux en termes de déploiement des réseaux Très Haut Débit (THD) fixes et mobiles

Les objectifs nationaux en termes de couverture du numérique du territoire visent une couverture du territoire en haut débit d'ici 2020 et en très haut débit d'ici 2022, en mobilisant toutes les solutions technologiques en complément de la fibre optique (notamment le réseau en cuivre, le satellite, les boucles locales radio, la 4G).

L'objectif du Plan France Très haut débit est une couverture intégrale du territoire en très haut débit (débit pic descendant supérieur ou égal à 30 Mbit/s) d'ici fin 2022. Le Plan avait également un objectif intermédiaire de très haut débit pour 50 % des foyers en 2017 (objectif atteint en 2016 avec un an d'avance). A cette fin, il mobilise l'ensemble des technologies capables d'apporter du très haut débit : les réseaux FttH (Fiber to the Home ou fibre optique jusqu'à l'abonne), mais aussi les réseaux cuivre et câble modernisés (Fibre to theNode, FttN) et les futurs réseaux hertziens terrestres et satellitaires.

Le Plan contribuera à l'objectif intermédiaire de bon haut débit pour tous en 2020. Ceci consiste en une vitesse de connexion de 8 Mbit/s accessible à l'ensemble des foyers, ce qui requiert l'utilisation de toutes les technologies qui peuvent s'inscrire en cohérence avec les déploiements de long terme.

Aujourd'hui, un peu plus de 5 millions de foyers ne disposent pas d'un bon haut débit.

Problèmes soulevés par le cadre actuel au regard des objectifs nationaux de couverture numérique

1) Le délai de trois mois minimum laissé aux propriétaires, copropriétaires ou syndics pour formuler des observations sur les demandes de servitudes qui sont soumises aux maires n'apparaît pas proportionné à l'objectif gouvernemental d'accélération du déploiement des réseaux de communications électroniques très haut débit (THD). Ce délai, qui est un délai minimum, est trop long et ralenti considérablement les opérateurs télécoms dans leur déploiement.

2) S'agissant du conditionnement de la délivrance d'une autorisation de servitude *« sur et au-dessus des propriétés privées »* à l'existence d'une installation d'un tiers ayant déjà bénéficié d'une servitude ou d'une convention de passage antérieure, cette condition apparaît difficile à satisfaire voire rendrait le dispositif inapplicable.

Au sens de l'article, les installations d'un tiers sont les installations existantes d'ENEDIS et d'Orange (ex France Télécom). Les opérateurs sont donc tributaires des recherches qu'ENEDIS ou Orange voudront bien entreprendre pour attester de l'existence de la servitude ou de la convention qui ont permis l'installation initiale des infrastructures d'accueil présentes sur ou au-dessus de la propriété privée. De plus, il apparaît qu'en pratique de nombreuses installations existantes ayant appartenu à France Télécom n'auraient jamais bénéficié de servitudes ou de droit de passage avant 1996. Face à ce constat, nombre d'opérateurs choisissent de ne pas avoir recours à cette disposition et se privent ainsi de possibilité de déploiement de certains équipements de leur réseau.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les deux problèmes soulevés par l'inadéquation du cadre juridique actuel entourant les servitudes de l'article L. 48 du code des postes et des communications électroniques avec les objectifs nationaux en termes de couverture numérique du territoire ne peuvent être résolus qu'en modifiant la loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les objectifs principaux sont de simplifier :

1. les procédures administratives en matière d'autorisation de servitudes afin de permettre l'atteinte à l'horizon 2020 et 2022 des objectifs nationaux et européens ambitieux en matière de couverture numérique
2. les modalités de mise en œuvre des servitudes afin de permettre aux opérateurs de s'en prévaloir plus facilement.

Cela afin de permettre un déploiement plus facile et rapide des câbles aériens par les opérateurs.

3. DISPOSITIF RETENU

La mesure prévoit :

- la réduction du délai minimum laissé aux propriétaires et copropriétaires afin de formuler leurs observations sur la demande de servitude, de 3 à 2 mois. Elle concourt aux objectifs d'accélération du déploiement des réseaux dans la mesure où elle permet un gain d'un mois dans le déploiement ;
- la suppression de la condition d'existence d'une servitude ou d'une convention de passage antérieure pour l'obtention d'une nouvelle servitude.

La suppression de cette condition en pratique difficilement applicable permettra aux opérateurs de se prévaloir plus facilement des droits que leur confère l'article L. 48 du CPCE en matière de servitude.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les alinéas 4 et 5 de l'article L. 48 du code des postes et des communications électroniques seront modifiés par la présente mesure.

4.2. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

Les opérateurs pourront se prévaloir plus facilement des droits que leur confère l'article L. 48 du code des postes et des communications électroniques et ainsi déployer plus facilement de câbles aériens de fibre optique. En outre, en réduisant le délai laissé aux propriétaires pour faire leur observation, les opérateurs réalisent un gain d'un mois dans la durée de déploiement de leurs réseaux fixes THD.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le maire, autorité compétente pour la délivrance d'autorisation de servitudes de l'article L. 48 pourra laisser un délai aux propriétaires pour formuler leurs observations, lequel ne pourra être inférieur à deux mois. Cette réduction du délai laissé aux propriétaires devra être prise en compte par les services gestionnaires des mairies dans leur procédure d'autorisation et de suivi des servitudes.

4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les propriétaires pourront, selon la volonté de l'autorité compétente pour la délivrance des autorisations de servitudes, avoir moins de temps pour formuler leurs observations sur une demande de servitude concernant leur propriété.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été examinée par le Conseil national d'évaluation des normes le 8 mars 2018. Elle a également été transmise pour avis à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

5.2. Modalités d'application - Application dans le temps

La mesure entre en vigueur à compter de la promulgation de la loi.

ARTICLE 64 – RENFORCER LES POUVOIRS DE SANCTION DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES

1. ÉTAT DES LIEUX

Analyse du cadre juridique actuel

Aux termes de l'article L. 33-13 du code des postes et des communications électroniques, créé par la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, l'État peut recevoir des engagements de la part des opérateurs en matière de couverture numérique des zones peu denses. L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) peut contrôler le respect de ces engagements et sanctionner tout manquement dans les conditions prévues à l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques.

L'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques, tel que modifié par la loi susmentionnée, définit les modalités selon lesquelles l'Arcep peut sanctionner les manquements au respect de leurs obligations qu'elle constate de la part des opérateurs de communications électroniques.

Si la mise en demeure de l'opérateur n'est pas suivie d'effet, l'Arcep procède à la notification des griefs. Puis, à la suite d'une procédure contradictoire, la formation restreinte compétente du collège de l'Arcep prononce une sanction.

Aux termes du III de l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques, la formation restreinte peut prononcer six sanctions différentes. Ces sanctions sont de deux ordres, pécuniaires ou suspensives de droits.

Actuellement, en cas de manquement aux engagements de déploiement pris par les opérateurs, l'Arcep peut prononcer deux types de sanctions pécuniaires :

1) une sanction applicable au non-respect des engagements relatifs aux réseaux mobiles dont le montant est proportionné à la gravité du manquement apprécié au regard du nombre d'habitants ou de kilomètres non couverts ou de sites non couverts ;

2) une sanction plus générale applicable au non-respect des engagements relatifs aux réseaux fixes et mobiles dont le montant est proportionné à la gravité du manquement et aux avantages qui en sont tirés, sans pouvoir excéder 3 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos, taux porté à 5 % en cas de nouvelles violations de la même obligation. A défaut d'activité permettant de déterminer ce plafond, le montant de la

sanction ne peut excéder 150 000 euros, porté à 375 000 euros en cas de nouvelle violation de la même obligation.

Ce barème général de sanction applicable aux réseaux fixes et mobiles n'apparaît pas suffisant pour répondre efficacement aux manquements des opérateurs à leurs engagements de déploiement de la fibre optique

Il conviendrait donc de consolider ce pouvoir de sanction en permettant à l'Arcep de prendre une sanction sur la base d'un barème spécifique plus adapté à la problématique du non-respect par les opérateurs de leurs engagements de déploiement de la fibre optique, en basant son montant sur des éléments permettant de quantifier le retard dans les déploiements ou l'absence de déploiement, comme c'est le cas pour les réseaux mobiles. En effet, la sanction applicable au retard ou à l'absence de déploiements des réseaux mobiles créée par la loi République numérique se base sur des éléments quantifiables et évaluables tels que le nombre d'habitants, le nombre de kilomètres ou le nombre de sites non couverts par rapports aux objectifs fixés initialement.

Il serait opportun de définir un barème de sanction similaire pour le déploiement de la fibre optique.

Le caractère dissuasif des sanctions pouvant être prononcées en cas de manquement aux obligations de déploiement sera ainsi renforcer puisque l'Arcep pourra prononcer une sanction dont le montant maximum encouru par l'opérateur sera le montant le plus élevé entre le barème spécifique et le barème général.

Éléments sur la couverture numérique du territoire et les objectifs nationaux poursuivis

La couverture numérique du territoire est un enjeu d'importance tant pour la compétitivité des territoires que pour les citoyens français. Les résultats de la France en matière de couverture numérique ne sont pas très bons par rapport aux autres pays européens.
En effet, la France se trouve en bas du classement européen « Digital economy & society index »[161] en termes de couverture en très haut débit fixe. Mis en place en 2015, cet outil (DESI) permet aux Etats membres d'identifier les domaines dans lesquels des efforts doivent être effectués en priorité. Il mesure les performances des 28 États membres dans des domaines très divers. Il est composé de plus de 30 indicateurs structurés en cinq composantes interdépendantes :

- connectivité (haut débit fixe, haut débit mobile, vitesse de connexion et tarifs) - pondération de 25%,
- capital humain (utilisation d'Internet, compétences numériques élémentaires et avancées) - pondération de 25%,
- utilisation de l'internet (utilisation des services de contenu, de communication et de transactions en ligne) - pondération de 15%,

[161]Tableau de bord de la Commission européenne en matière numérique

- intégration des technologies numériques (passage des entreprises au numérique et commerce en ligne) - pondération de 20%,
- services publics numériques (administration en ligne) - pondération de 15%.

La France se situe en 16e place, avec un score de 0,51, en dessous de la moyenne de l'Union européenne (0,52). La France obtient de bons résultats en matière de compétences numériques (9e place) et d'administration en ligne (9e place). En revanche, elle est en dessous de la moyenne de l'UE pour l'intégration des technologies numériques par les entreprises (16e place), l'utilisation d'Internet par les particuliers (25e place) et la connectivité (20e place).

Les problèmes de couverture numérique sont particulièrement prégnants dans les zones moins denses. Le nombre total de logements éligibles aux offres à très haut débit (supérieur ou égal à 30 Mbit/s) toutes technologies confondues, s'élevait au 30 juin 2017 à environ 16,7 millions de logements, dont 10,9 millions se situent en dehors des zones très denses.

La zone très dense rassemble environ 6,1 millions de locaux (18%) et la zone moins dense environ 27,4 millions (82% des locaux). Au sein de la zone moins dense, environ 12,7 millions de lignes sont concernées par l'initiative privée et les 14,7 millions restantes sont confiées à l'initiative publique.

Concernant les réseaux en fibre optique, au 30 juin 2017 :

- près de 9 millions de logements et locaux à usages professionnels étaient raccordables à un réseau FttH
- près de 4,6 millions de lignes étaient raccordables à un réseau FttH en zone très dense
- près de 3,5 millions de lignes étaient raccordables dans les zones moins denses d'initiatives privées (dont fait partie la zone AMII)
- enfin près d'un million de lignes étaient raccordables en zone moins dense d'initiative publique.

En 2011, les travaux de l'ARCEP et du Gouvernement ont abouti au découpage du territoire en trois zones : la « zone très dense » définie par une décision de l'ARCEP, la zone dite « AMII » définie par un appel à manifestation d'intention d'investissement publié en 2010, et la zone d'initiative publique qui en est le complémentaire. Ceci constitue le cadre du Plan France Très Haut Débit (PFTHD), lancé en 2013 afin d'apporter le très haut débit à tous les locaux d'ici 2022.
Dans le cadre du PFTHD, dans les zones AMII, les collectivités ont été encouragées à signer des conventions de programmation et de suivi des déploiements (CPSD) avec les opérateurs. En cas de manquement de la part d'une des parties, ces conventions permettent un mécanisme de « constat de défaillance » en plusieurs étapes. Cependant, ce mécanisme n'a été utilisé qu'une seule fois, par la Métropole Européenne de Lille.
Le Gouvernement souhaite donc renforcer les pouvoirs de l'Arcep afin qu'elle puisse sanctionner plus efficacement le non-respect des engagements pris par les opérateurs au

titre du L. 33-13 du CPCE concernant le déploiement des réseaux fixes THD et les inciter ainsi à respecter leurs engagements en vue d'améliorer la couverture numérique du territoire.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le cadre juridique actuel n'apparaît pas adapté pour répondre efficacement aux manquements des opérateurs à leurs engagements de déploiement de la fibre optique. Au regard des objectifs de couverture numérique du territoire exposé supra, il apparaît nécessaire de renforcer les pouvoirs de sanction de l'Arcep afin de permettre à l'Autorité de sanctionner spécifiquement le non-respect de ces engagements en se basant sur des éléments quantifiables.
Ce renforcement des pouvoirs de sanction de l'Arcep ne peut être réalisé qu'en modifiant la loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est d'inciter, par l'ajout de cette nouvelle sanction, les opérateurs au respect de leurs engagements en termes de déploiement de la fibre optique et ainsi concourir à l'amélioration significative de la couverture numérique de l'ensemble du territoire français.

3. DISPOSITIF RETENU

L'option retenue est d'insérer un nouvel alinéa au III de l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques permettant à l'Arcep de prononcer une sanction dont le montant est proportionné à la gravité du manquement, apprécié notamment au regard du nombre de locaux non raccordable ou de zone arrière de point de mutualisation sans complétude de déploiement. Le barème de sanction proposé fixe un plafond à ce montant qui ne peut pas excéder 1500 euros par local non raccordable ou 450 000 euros par zone arrière.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques sera modifié par la présente disposition.

4.2. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

Les opérateurs seront soumis à un régime de sanction renforcé concernant leurs engagements de déploiement de la fibre optique en zone peu dense. Ils devront prendre en compte ce risque de nouvelle sanction financière dans leur stratégie de déploiement.

4.3. Impacts sur les particuliers

Cette mesure permettra de réduire les retards de déploiement et ainsi accélérer la couverture en très haut débit des zones concernées. Elle permettra de concourir aux objectifs de couverture numérique de la totalité du territoire en haut débit d'ici 2020 et en très haut débit d'ici 2022 et donc de satisfaire aux besoins des citoyens en la matière.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. Consultations menées

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes a été consultée. Le Conseil national de l'évaluation des normes également été consulté le 8 mars 2018.

5.2. Modalités d'application - Application dans le temps

La mesure entre en vigueur à la promulgation de la loi.

CHAPITRE VII - DIFFUSION PAR VOIE HERTZIENNE DE DONNÉES HORAIRES DU TEMPS LÉGAL FRANÇAIS

ARTICLE 65 - CONFIER LE SIGNAL HORAIRE À L'AGENCE NATIONALE DES FRÉQUENCES

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Le signal horaire diffusé depuis l'émetteur d'Allouis est utilisé par de nombreux utilisateurs grand public et professionnels, dont certains opérateurs d'importance vitale (OIV), pour gérer leurs services, leurs équipements ou leurs infrastructures. Des secteurs critiques sont concernés comme le réseau radioélectrique, le trafic aérien, le transport ferroviaire, l'éclairage public ou encore le fonctionnement de centrale nucléaire.
La diffusion de ces données horaires est assurée depuis 1977 par l'émetteur d'Allouis situé dans le département du Cher et appartenant à la société TDF. Jusqu'au 31 décembre 2016, l'émission des programmes de France Inter en grandes ondes portait sur sa propre fréquence (162 kHz) la diffusion du signal horaire.

Suite à l'arrêt de l'émission des programmes de France Inter sur les grandes ondes, l'Etat a décidé de mesures conservatoires pour l'année 2017 afin de s'assurer de la continuité de la diffusion du signal horaire sur la même fréquence (162 kHz)[162]. A cet effet, l'Etat (ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer) avait confié en urgence à l'Agence nationale des fréquences (ANFR) la passation et l'exécution, pour l'année 2017 uniquement, d'un marché négocié avec TDF, sans publicité, ni mise en concurrence préalables et visant au maintien de l'émission en grandes ondes, sur la fréquence 162 kHz. Cette phase transitoire a permis d'assurer la continuité du service de diffusion du signal horaire, pour le temps nécessaire à la conclusion d'un nouveau marché par un autre pouvoir adjudicateur.

Afin d'assurer la continuité du signal horaire au-delà du 31 décembre 2017, il avait été décidé de confier la mission de diffusion du temps légal par voie hertzienne à l'ANFR pour au moins cinq ans. Au regard du principe de spécialité des établissements publics,

[162] Un rapport commun du CGEIET et du CGEDD en date de mai 2017 a permis d'apprécier la question de la poursuite à moyen et long terme du signal horaire depuis Allouis et les conditions de sa migration éventuelles vers des solutions alternatives.

l'ANFR n'a pu se voir confier la mission de diffusion du signal horaire sans modification préalable des dispositions législatives la régissant.

Afin d'assurer la continuité de diffusion à compter du 1er janvier 2018 et dans l'attente du transfert de compétence à l'ANFR, la prestation de diffusion du signal horaire est aujourd'hui assurée dans le cadre d'un marché conclu entre le Ministère de l'économie et des finances / Direction générale des entreprises (DGE) et la société TDF. Ce marché a est entré en vigueur le 1er janvier 2018 pour une durée de cinq ans. Il a été convenu avec l'ANFR de mettre en place une collaboration technique et opérationnelle pour assurer conjointement le suivi de la prestation.

Néanmoins, au regard de la technicité du sujet et des enjeux associés, il apparaît urgent de d'une part de clarifier le cadre juridique pour confier la pleine responsabilité de la mission à l'ANFR (substitution de l'ANFR à l'Etat dans ses droits et obligations), c'est l'objet des dispositions législatives proposées ; et d'autre part, de la doter des moyens financiers correspondants, nécessaires à la mise en œuvre de ces dispositions.

1.2. ELÉMENTS DE COMPARAISON

Dans l'Union européenne, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont recours à la diffusion par voie hertzienne terrestre sur un modèle similaire à la France. C'est aussi le cas aux Etats-Unis, en Chine et en Russie.

Au Royaume-Uni, c'est le laboratoire national de métrologie Temps-Fréquence du NPL qui a la responsabilité de produire et de diffuser les données horaires légales.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La pérennisation et la sécurisation de la radiodiffusion du temps légal français par l'émetteur d'Allouis nécessite de confier cette mission à un opérateur de l'Etat compétent en matière de fréquences qu'est l'ANFR.

Au regard du principe de spécialité des établissements, l'ANFR ne peut se voir confier cette nouvelle mission sans modification des dispositions législatives la régissant. La mission de diffusion par voie hertzienne des données horaires ne pouvait en effet constituer un complément normal de ses missions principales au regard de la réglementation en vigueur.

Il est donc nécessaire de modifier les statuts de l'ANFR, fixés à l'article L. 43 du code des postes et des communications électroniques, pour lui confier cette mission spécifique.

Par ailleurs, il apparaît nécessaire d'anticiper la perspective de migration vers d'autres modalités de diffusion de ces données horaires, susceptible à terme de conduire à l'extinction de la diffusion par voie hertzienne terrestre. Il est donc indispensable de prévoir au niveau de la loi les conditions de cette éventuelle extinction en renvoyant vers un acte réglementaire les modalités et le calendrier selon lesquels l'extinction pourrait être réalisée.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les dispositions législatives proposées visent à répondre aux deux objectifs suivants :

- assurer la continuité de la diffusion du signal par voie hertzienne terrestre à moyen terme, en confiant cette mission à l'ANFR (du 1er au 5ème alinéas du I) et en lui transférant la gestion des marchés et conventions en cours d'exécution conclus par l'Etat pour assurer la continuité de la diffusion du signal horaire par voie hertzienne (II) ;

- préparer l'éventuelle extinction à terme, en confiant à l'ANFR la mise en œuvre de l'éventuelle extinction de la diffusion du signal horaire par voie hertzienne terrestre (5ème alinéa du I).

Cet objectif d'extinction à anticiper, résulte des conclusions du rapport CGEIET-CGEDD qui a formulé des pistes de réflexion quant à l'évolution et l'extinction du signal par voie hertzienne, mais il nécessite la mobilisation des autres ministères concernés (notamment, Transition écologique et solidaire, Transports, Intérieur voire Défense). Compte-tenu du caractère interministériel du dossier, des exigences de souveraineté et de sécurité nationale, il sera donc proposé d'approfondir ce travail dans le cadre de la préparation d'un schéma validé au niveau interministériel.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Cette solution a déjà fait l'objet d'un arbitrage au niveau interministériel en 2017.
Cet arbitrage interministériel prévoyait de confier cette mission à un opérateur de l'Etat.
L'ANFR a été désignée comme compétente et était volontaire pour exercer cette mission en phase avec sa compétence technique générale en matière de fréquences.

Il avait été question initialement de confier cette mission par convention de mandat, avant que ne soit clarifié le cadre juridique dans la loi. Après analyse juridique, cette option n'a pu être retenue au regard du respect du principe de spécialité des établissements publics.

Il n'y a donc aucune option possible en dehors de l'intervention de la loi pour confier cette mission à l'ANFR.

3.2. OPTION RETENUE

Il est donc proposé de modifier le code des postes et des communications électroniques (CPCE) pour confier cette nouvelle mission à l'ANFR, conformément aux arbitrages rendus en 2017.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Afin de confier cette nouvelle mission à l'ANFR, il est nécessaire de modifier ces statuts et plus spécifiquement l'article L. 43 du Code des postes et des communications électroniques.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1 Impacts macroéconomiques

Sans impact particulier puisqu'il s'agit d'une mesure d'ajustement technique pour sécuriser le cadre juridique du dispositif de diffusion des données horaires par voie hertzienne terrestre.

4.2.2 Impacts sur les entreprises

Le signal horaire diffusée par voie hertzienne terrestre est utilisé dans de nombreuses applications civiles et militaires, qu'elles soient industrielles ou sécuritaires. Répondant à une mission de service public et assurant une véritable continuité territoriale, cette émission de l'heure permet de synchroniser efficacement et gratuitement plus de 300 000 bases de temps dans des secteurs aussi stratégiques que le contrôle du trafic aérien, le transport ferroviaire, les centrales nucléaires, le contrôle du trafic routier.

4.2.3 Impacts budgétaires

La gestion du marché de prestation nécessitera un transfert de crédits ouverts sur le Programme 134 « Développement des entreprises et régulation » pour les réaffecter vers l'ANFR. Le coût annuel s'élève à 5, 25 M€ (coût du marché + coût de gestion). Les modalités opérationnelles de ce transfert de crédits vers l'ANFR ne devraient pas poser de problème particulier dans la mesure où l'ANFR est déjà un opérateur de l'Etat financé sur le Programme 134.

4.1. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La continuité du service intéresse indirectement les collectivités territoriales dans la mesure où il existe de nombreuses applications publiques comme la gestion de l'éclairage public d'un grand nombre de communes françaises, la synchronisation des horodateurs ou

la mise à l'heure des horloges d'édifices publics et des gares.

4.2. Impacts sur les services administratifs

La gestion du marché nécessitera des charges supplémentaires pour l'ANFR (gestion administrative et suivi technique du marché) estimé à 1 ETP et 250 k€ /an.

Cette disposition n'entraîne pas de coûts supplémentaires pour les services déconcentrés de l'Etat.
Cette disposition n'entraîne pas de coûts supplémentaires pour les services déconcentrés de l'Etat.

4.3. Impacts sur les particuliers

Il n'y a pas d'impact direct pour les particuliers. Néanmoins, il convient de souligner que la continuité et la qualité de service impactent indirectement les particuliers, usagers de certains services utilisant pour leur fonctionnement le signal horaire.

5. CONSULTATION MENEE ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. Consultation menée

Le Conseil national de l'évaluation des normes également été consulté le 8 mars 2018.

5.2. Application dans le temps

Pour s'assurer de l'adaptation des acteurs, il est prévu une entrée en vigueur différée. L'ANFR gère ainsi la diffusion par voie hertzienne terrestre des données horaires du temps légal français sur demande du ministre chargé des communications électroniques. Conformément à l'article R.20-44-10 du code des postes et des communications électroniques, l'ANFR est placée auprès du ministre chargé des communications électroniques qui exerce la tutelle unique sur l'établissement.

5.3. Application dans l'espace

La disposition s'applique pour la France métropolitaine (le signal horaire diffusé depuis le site d'Allouis ne peut être techniquement diffusé dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises).

5.4. Textes d'application

Seule l'application du 5ème alinéa du I de l'article pourrait nécessiter le cas échéant un texte d'application.
Dans le cas où l'extinction de la diffusion par voie hertzienne des données horaires du temps légal français serait décidée par le Gouvernement, les modalités et le calendrier

selon lesquels devrait s'organiser cette extinction pourraient effectivement être fixés par décret.