N° 1179

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 juin 2013.

PROJET DE LOI

*pour l'***accès** *au* **logement** *et un* **urbanisme rénové**,

(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. Jean-Marc AYRAULT,
Premier ministre,

PAR Mme Cécile DUFLOT,
ministre de l'égalité des territoires et du logement.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Face à la dégradation des conditions d'accès au logement et l'exacerbation des tensions sur les marchés immobiliers, le présent projet de loi vise à mettre en œuvre une stratégie globale, cohérente et de grande ampleur destinée à réguler les dysfonctionnements du marché, à protéger les propriétaires et les locataires, et à permettre l'accroissement de l'offre de logements dans des conditions respectueuses des équilibres des territoires.

Le logement est un bien de première nécessité et le droit à un logement décent est un objectif protégé par la Constitution.

***

Pour garantir ce droit, le titre Ier du présent projet de loi s'inscrit au cœur de l'action volontariste engagée par le Gouvernement pour réguler les excès du parc privé. Les dégâts causés par la dérive des prix de l'immobilier ont largement entamé le pouvoir d'achat des ménages et éloigné du logement les plus fragiles d'entre eux. Ce constat rend indispensable une réelle maîtrise des coûts du logement, au premier rang desquels figurent les loyers. Le projet de loi répond à ce besoin par l'affirmation du rôle de régulation de la puissance publique qui se concrétise par la création d'un nouveau mécanisme d'encadrement des loyers dans les zones tendues et dotées d'un observatoire local de loyers.

En mettant en place la garantie universelle des loyers, le projet de loi porte une réforme majeure qui bénéficiera aussi bien aux locataires qu'aux propriétaires. Pour le locataire, nouveau régime permettra, outre l'accès au logement, un signalement rapide de l'impayé et le déclenchement simultané d'un accompagnement lorsqu'il est nécessaire. Pour le bailleur, la garantie représentera une protection tangible contre le risque d'impayé et un allégement visible des procédures.

Tarifs injustifiés et excessifs, non-respect des obligations, opacité, coûts de transaction trop élevés sont autant de mauvaises pratiques qui, tout en étant le fait d'une minorité, ont pu entacher et peser sur l'ensemble du

secteur des professions immobilières. Le projet de loi entend donc moderniser en profondeur l'ensemble de ce secteur dont le rôle d'intermédiaire est essentiel au bon fonctionnement des marchés de l'immobilier. Il vise à réorganiser les professions, en définissant le cadre législatif de règles déontologiques et en améliorant le niveau des compétences et leurs conditions d'exercice. Ainsi, il permettra de restaurer la confiance des consommateurs en leur offrant davantage de garanties et en introduisant une plus grande transparence dans l'intermédiation immobilière.

Le projet de loi concrétise également l'engagement du gouvernement en faveur des personnes sans domicile, qui résulte du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier 2013, en renforçant les outils de régulation et de gouvernance qui régissent le secteur de l'hébergement, en améliorant les conditions de mise en œuvre du droit au logement opposable, et en renforçant les dispositifs de prévention des expulsions.

Enfin, donner une place à l'innovation est une priorité de ce projet de loi. Elle se matérialise par les dispositions visant à favoriser les nombreuses expérimentations citoyennes qui émergent sur l'ensemble du territoire et proposent de nouveaux modes d'habitat, regroupées autour du terme fédérateur d'habitat participatif. Elles permettront de créer un cadre juridique adapté à la diversité des projets et des attentes des Français, tout en accompagnant le développement de nouvelles formes d'habitat soucieuses d'un renouveau du vivre ensemble dans le respect de valeurs partagées telle que la mixité, le partage, la défense de l'environnement et de la biodiversité.

***

Un deuxième titre est consacré à l'amélioration du parc existant, qui représente un enjeu d'autant plus central que près d'un million de personnes vivent encore en France dans des conditions présentant un risque pour leur santé ou leur sécurité.

Si une panoplie d'outils est aujourd'hui à la disposition de la puissance publique pour lutter contre cet habitat indigne, leur utilisation est parfois longue et complexe. Le Gouvernement entend améliorer l'efficacité de ces dispositifs afin de contraindre plus fortement les bailleurs à réaliser les travaux qui leur ont été prescrits et de donner un coup d'arrêt aux activités des marchands de sommeil qui prospèrent sur la misère d'autrui en extorquant des loyers indécents à des personnes qui n'ont pas d'autre choix.

Face à la spirale de la dette et de la dégradation qui touche un nombre croissant de copropriétés, il est nécessaire de repenser les règles de fonctionnement et de gouvernance de ces ensembles collectifs et d'enrichir les outils à la disposition de la puissance publique pour enrayer le phénomène. Le projet de loi poursuit à cette fin un double objectif : prévenir et guérir. La prévention doit constituer la priorité de l'action publique. Elle permet d'éviter aux copropriétés de sombrer dans le cercle vicieux de la dégradation dont elles ne pourront sortir qu'à la suite d'une action publique coûteuse. Le projet de loi vise ainsi à faciliter la connaissance et l'identification des ensembles en copropriété, à permettre une alerte précoce en cas de difficultés et à moderniser le fonctionnement des copropriétés pour qu'il constitue un frein plutôt qu'un facteur d'accélération de la dégradation. Lorsque la prévention échoue, la puissance publique doit alors jouer tout son rôle d'accompagnement et de tutelle de la copropriété sur la voie du redressement. Pour ce faire, les outils existants, procédure de désignation d'un mandataire *ad-hoc* ou d'un administrateur provisoire, seront renforcés et améliorés. Un dispositif ambitieux d'opération de requalification des copropriétés très dégradées sera mis en place.

***

Un troisième titre porte des dispositions améliorant la lisibilité et l'efficacité des politiques du logement.

La transparence doit structurer le processus d'attribution de logements sociaux, dont les règles de fonctionnement sont peu lisibles aujourd'hui. À travers la simplification de la demande et la consécration du droit à l'information des demandeurs, le projet de loi impulse deux axes de progrès en la matière.

La cohérence que le projet de loi aspire à sauvegarder passe aussi par la modernisation et le renforcement des moyens de pilotage des politiques nationales et locales du logement. Du point de vue de la gouvernance, le projet de loi a pour objet de rétablir un mode de coopération contractuel entre l'État et les partenaires sociaux, membres d'Action logement, à élargir les délégations de compétence aux collectivités territoriales engagées en matière d'habitat et à améliorer la réglementation des organismes de logement social.

***

Enfin, un quatrième et dernier titre porte réforme du droit de l'urbanisme. L'engagement de construire 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux, demeure l'un des objectifs prioritaires pour le Gouvernement. Pour assurer la transition écologique des territoires tout en donnant aux acteurs les moyens d'atteindre cet objectif, il est essentiel de travailler à la fois à l'aménagement et au développement du territoire, d'une part, mais aussi à la préservation des espaces naturels et agricoles, d'autre part.

Le présent projet de loi propose à cet effet des mesures en matière d'urbanisme visant à accroître l'effort de construction de logements, tout en freinant l'artificialisation des sols et en luttant contre l'étalement urbain.

Il existe plusieurs leviers pour concilier ces deux objectifs prioritaires : la rénovation des règles d'urbanisme, une politique d'anticipation foncière, une planification stratégique et des procédures et outils d'aménagement modernisés. Ainsi, faciliter la construction de logements dans des zones déjà urbanisées permet de densifier la ville et d'éviter la consommation d'espace naturel et agricole.

Le Gouvernement souhaite mettre en place, par ce projet de loi, les conditions d'un urbanisme qui réponde aux besoins des habitants, tant en termes de logements, d'accès aux emplois et aux services, de qualité du cadre de vie et de préservation de l'environnement.

TITRE IER

FAVORISER L'ACCÈS DE TOUS À UN LOGEMENT DIGNE ET ABORDABLE

Le titre Ier du présent projet de loi vise à favoriser l'accès de tous à un logement digne et abordable, en s'appuyant sur cinq instruments principaux :

– la régulation du marché locatif privé : constatant que les inégalités d'accès au logement se sont particulièrement accrues ces dernières années sous le double effet de l'accroissement des loyers dans les zones les plus chères, et de la modération de la progression des revenus des locataires comparés aux revenus moyens des ménages, le projet de loi réforme en profondeur la loi du 6 juillet 1989 régissant les rapports locatifs, pour instaurer un régime d'encadrement des loyers qui permettra de redonner du pouvoir d'achat aux locataires ;

– la sécurisation des rapports locatifs : afin de sécuriser les bailleurs du parc privé contre les risques d'impayés, il est instauré un régime de garantie universelle des loyers, qui permettra, en protégeant les bailleurs, de limiter les effets discriminants d'une sélection excessive des locataires. Parallèlement la protection des locataires est renforcée en améliorant les dispositifs de prévention des expulsions locatives ;

– la modernisation du cadre d'exercice des professions immobilières : le projet de loi réforme la loi du 2 janvier 1970 sur l'exercice des professions immobilières afin d'accroître l'efficience du secteur, de garantir les conditions de transparence des prix et de qualité des prestations nécessaires au développement de ces activités, et de mieux contrôler et sanctionner les manquements à la loi et aux règles de déontologie ;

– l'organisation de parcours de l'hébergement au logement : le projet de loi renforce les outils de régulation et de gouvernance qui régissent le secteur de l'hébergement, et améliore les conditions de mise en œuvre du droit au logement opposable ;

– le développement de nouvelles formes d'accès au logement par l'habitat participatif : le projet de loi crée un nouveau cadre juridique permettant à des personnes de se réunir autour d'un projet de construction ou d'acquisition de leurs logements.

CHAPITRE IER

Les rapports entre propriétaires et locataires dans le parc privé

Ce chapitre modifie et complète le cadre juridique des rapports locatifs entre bailleurs et locataires tant pour les logements nus que pour les logements meublés constituant la résidence principale du preneur. Les dispositions de ce chapitre amendent donc substantiellement 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, mais aussi complètent et intègrent la réglementation applicable aux logements meublés.

La loi du 6 juillet 1989 précitée, dont l'équilibre initial a été remis en cause par des modifications successives, ne répond plus aux attentes de l'ensemble des acteurs et ne prend pas en compte les profondes évolutions que connaît le secteur locatif depuis vingt ans. Elle n'a pas permis d'enrayer la hausse continue des taux d'efforts supportés par les locataires,

ni de résoudre la forte conflictualité entre bailleur et locataire qui caractérise ce secteur.

Le projet de loi tend donc à moderniser la loi du 6 juillet 1989 susmentionnée afin de sécuriser les locataires et les bailleurs et de mieux équilibrer leurs rapports au cours des moments essentiels de la relation bailleurs-locataires : recherche de logement, entrée dans les lieux, conditions d'occupation, sortie du logement. L'ensemble des modifications doit ainsi contribuer à un apaisement des rapports locatifs.

Le projet de loi vise aussi à diminuer le coût du logement pour le locataire, qui a atteint un niveau insoutenable pour nombre de nos concitoyens, ainsi qu'à maîtriser le risque d'impayés pour le bailleur dans un contexte de crise économique. Dès lors, un mécanisme pérenne d'encadrement des loyers est mis en place dans des zones définies en fonction de tensions locatives importantes afin que le niveau et l'évolution du loyer appliqué au locataire soit contenu et le cas échéant diminué.

L'article 1er apporte une série de modifications au chapitre Ier du titre Ier de la loi du 6 juillet 1989 susmentionnée.

Le 1° qui modifie l'article 1er, harmonise, dans un but de cohérence, les critères de discriminations prohibés dans l'accès au logement avec les critères de discrimination interdits par le code pénal à son article 225-1.

Le 2° qui modifie l'article 2, redéfinit le champ d'application de la loi susvisée. Les modifications apportées tendent à clarifier et préciser les notions citées dans l'article. Ainsi, la notion d'habitation principale est remplacée par la notion de résidence principale définie comme le logement occupé au moins huit mois par an. La notion de location à caractère saisonnier est remplacée par la notion de locations meublées touristiques, définie comme des logements offerts en location à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile. Enfin des modifications rédactionnelles et de mise en cohérence sont introduites. Ainsi, s'agissant des locations meublées touristiques, l'article 2 est mis en cohérence avec l'article L. 134-3-1 du code de la construction et de l'habitation qui exclut la fourniture d'un diagnostic de performance énergétique pour ce type de locations.

Le 3° qui modifie l'article 3, dédie exclusivement cet article au contrat de bail, les dispositions relatives à l'état des lieux ayant été inscrites dans un autre article.

Il renforce la sécurisation du contrat de location en imposant aux parties d'établir le bail dans le respect d'un bail type, à définir par décret en Conseil d'État. Par ailleurs, il intègre de nouvelles mentions obligatoires telles que le nom du locataire, les équipements, le montant et la description des travaux effectués depuis la fin du dernier contrat ou du dernier renouvellement, les références de loyers dans les zones tendues et le montant du dernier loyer acquitté par le dernier locataire.

Il améliore l'information des parties par la création d'une notice informative annexée au bail et comportant des éléments rappelant le cadre juridique de la location (droits et obligations des parties, moyens de traitement des litiges…). Le contenu de cette notice doit être déterminé par un arrêté du ministre en charge du logement.

Un mécanisme de mise en conformité du bail relatif à la mention de surface est inséré pour rendre effectif l'action en diminution de loyer.

Enfin, il comporte des modifications rédactionnelles et de mise en cohérence avec la nouvelle architecture de la loi.

Le 4° qui remplace l'article 3-1 dont le contenu a été transféré dans un nouvel article (article 3-3), permet au locataire d'intenter une action judiciaire afin d'obtenir, sous certaines conditions, une diminution de loyer proportionnelle à l'écart constaté avec la surface réelle du logement.

Le 5° modifie l'article 3-2 de la loi. L'article 3-2 traite désormais de l'état des lieux. Ce nouvel article tend à fiabiliser le contenu des états de lieux d'entrée et de sortie, à favoriser leur comparaison et à diminuer le contentieux lié à la sortie du logement loué. Aussi, à l'instar de ce qui est prévu pour le contrat de location, il est créé un modèle type d'état des lieux, lequel est défini par décret en Conseil d'État. Les modalités d'établissement de cet état des lieux sont, de plus, davantage encadrées, notamment par un parallélisme des formes entre l'état de lieux d'entrée et de sortie, et la remise d'un exemplaire signé à chacune des parties. Par ailleurs, un droit de rectification de l'état des lieux d'entrée est ouvert au locataire pendant une semaine à compter de son établissement.

Le 6° qui crée un nouvel article 3-3 reprend, en les actualisant, les dispositions relatives au dossier de diagnostic technique annexé au contrat de location, contenues initialement dans l'article 3-1 de la loi susvisée.

Le 7° qui complète l’article 4 relatif aux clauses interdites au contrat de location, interdit ainsi l’introduction dans le bail de clauses relatives aux pénalités contractuelles.

Le 8° qui modifie l’article 5 relatif aux conditions de rémunération des intermédiaires, clarifie le contenu et la prise en charge des prestations assurées par les intermédiaires lors de la mise en location d’un logement. Ainsi, il prévoit la prise en charge exclusive par le bailleur des frais liés à la mise en location d’un logement. En revanche, la prise en charge des prestations de réalisation de l’état des lieux et de rédaction du bail, bénéficiant à l’ensemble des parties, est partagée entre bailleur et locataire. Les montants facturables au locataire correspondant à ces prestations sont plafonnés réglementairement afin qu’ils correspondent au coût réel de la prestation assurée au locataire et ainsi éviter certains abus.

Le 9° modifie la rédaction de l’article 6 par mesure de coordination pour prendre en compte les modifications de l’article 2 de ladite loi.

Le 10° modifie la rédaction de l’article 7 relatif aux obligations du locataire. Un alinéa est ajouté afin de prendre en compte les modifications apportées au code de la sécurité sociale.

Il prévoit qu’un décret en Conseil d’État définira les modalités de prise en compte de la vétusté en matière de réparations locatives dont l’appréciation s’avère aujourd’hui délicate et constitue l’une des sources de conflit entre bailleur et locataire, lors de la sortie des lieux.

Des modifications rédactionnelles permettent de clarifier et de préciser l’obligation des locataires de laisser exécuter les travaux d’amélioration, source de conflit. Cette obligation est ainsi étendue aux opérations préparatoires aux travaux.

L’alinéa ouvre également un recours spécifique au profit du locataire pour faire cesser des travaux à caractère abusif entrepris par le propriétaire du logement loué.

Enfin, afin de trouver une alternative à la résiliation du bail en cas de défaut d’assurance du locataire, il permet au bailleur de contracter une assurance couvrant les risques locatifs en lieu et place du locataire et de récupérer auprès de ce dernier le montant de la prime d’assurance. Des dispositions encadrent strictement cette mesure afin de préciser l’étendue des risques assurables et les modalités de récupération auprès du locataire et de permettre au locataire défaillant de souscrire lui-même une assurance.

Le 11° qui crée un article 7-1, encadre les régularisations tardives des charges et des loyers. Le délai de prescription est ainsi porté à trois ans pour l'ensemble des actions en paiement dérivant d'un contrat de bail, à l'exception des actions en révision de loyer qui sont prescrites au terme d'un délai d'un an.

Le 12° modifie l'article 8 relatif à la sous-location pour sécuriser le sous-locataire et améliorer son information, cette mesure impose la transmission par le locataire de l'accord du bailleur et la copie du bail en cours au sous-locataire.

L'article 2 du projet de loi modifie le chapitre II du titre Ier de la loi du 6 juillet 1989 susmentionnée.

Le 1° qui modifie l'article 11-1 de la loi susmentionnée relatif aux ventes à la découpe, étend le champ d'application de cet article aux immeubles vendus par lot de plus de cinq logements.

Le 2° qui modifie l'article 14 relatif au transfert du contrat de bail en cas d'abandon ou décès du locataire, donne une définition de la notion d'abandon de logement.

Le 3° apporte des modifications rédactionnelles à l'article 14-1 relatif à l'abandon du logement.

Le 4° qui modifie l'article 15 relatif aux congés prévoit d'une part, la création d'une notice d'information à l'attention du locataire sur les obligations du bailleur et les voies de recours ouvertes au locataire, et d'autre part la réduction du délai de préavis dans les zones tendues à un mois. Il introduit par ailleurs des modifications rédactionnelles.

L'article 3 modifie le chapitre III du titre Ier de la loi du 6 juillet 1989 susmentionnée.

Le 1° qui modifie l'article 16, adapte les dispositions relatives aux observatoires des loyers au nouveau dispositif d'encadrement des loyers introduit dans la loi. Il précise les modalités de création, d'agrément et les missions des observatoires locaux des loyers.

Le 2° qui modifie l'article 17 relatif au loyer des logements, introduit un nouveau dispositif d'encadrement des loyers, mis en place dans certaines zones tendues dotées d'un observatoire des loyers.

Sur ces territoires, et à partir des données représentatives des loyers pratiquées produites par les observatoires des loyers, un arrêté annuel du préfet de département fixe pour chaque catégorie de logement trois indicateurs de loyers :

– un loyer médian de référence ;

– un loyer médian de référence majoré ;

– un loyer médian de référence minoré.

Sur les territoires concernés, le loyer de base fixé dans le contrat pour les nouvelles locations ou les relocations ne peut excéder le loyer médian de référence majoré correspondant aux caractéristiques du logement. En deçà de ce plafond de loyer, mentionné nécessairement dans le bail, le loyer est fixé librement par les parties.

Pour certains logements présentant des caractéristiques qui le justifient et que les indicateurs de loyers ne peuvent prendre en compte, le contrat peut déroger à ce plafond en imputant au loyer un complément de loyer exceptionnel.

Dans ce cas, le locataire dispose dans les trois mois suivant la signature du bail de la possibilité de demander une diminution ou une annulation de ce complément de loyer. Cette demande comprend nécessairement en premier lieu une phase amiable formalisée par une tentative de conciliation.

Une fois ces démarches effectuées et en cas d'échec de la phase amiable, la demande du locataire peut être portée devant le juge qui déterminera, le cas échéant, la diminution du complément de loyer applicable depuis la conclusion du bail.

Le 3° qui crée un nouvel article 17-1, modifie les conditions d'évolution du loyer en cours de bail qui sont actuellement prévues au *d* de l'article 17 de cette loi. Cette évolution peut intervenir conséquemment à une révision de loyer ou à un accord exprès des parties relatif à la réalisation de travaux d'amélioration.

La révision annuelle du loyer, limitée à l'indice de référence des loyers (IRL) est applicable sans qu'il soit nécessaire de prévoir une clause spécifique dans le bail. Par ailleurs, le délai d'application de cette révision par le bailleur est limité à un an suivant sa date de prise d'effet. Enfin, la

révision de loyer ne s'applique pas rétroactivement. Elle ne joue qu'à partir du moment où le bailleur a indiqué au locataire sa volonté de l'appliquer.

D'autre part, l'article prévoit aussi qu'une majoration de loyer peut intervenir par accord des parties, *via* une clause spécifique ou un avenant au contrat, en prévision ou suite à des travaux d'amélioration. Cette majoration de loyer acceptée par le locataire ne peut valablement lui ouvrir droit à une action en diminution du loyer.

Il crée également un nouvel article 17-2, modifie les conditions d'évolution du loyer à l'occasion d'un renouvellement de bail, qui sont aujourd'hui prévues au *c* de l'article 17 de cette loi. Il prévoit les modalités de réajustement du loyer en fonction des loyers médians de référence majoré ou minoré en vigueur au moment du renouvellement. Le réajustement du loyer lors d'un renouvellement de bail est limité aux zones concernées par le dispositif d'encadrement des loyers prévues au I de cet article.

Il prévoit la possibilité de recours en diminution du loyer par le locataire dès lors que le loyer est supérieur au loyer médian de référence majoré. Par ailleurs, il ouvre au bailleur un recours en réévaluation du loyer si le loyer appliqué au locataire est inférieur au loyer médian de référence minoré. En cas de désaccord entre les parties sur ce réajustement, il est prévu une procédure amiable de règlement du litige devant de la commission départementale de conciliation préalablement à la saisine du juge dans des délais strictement déterminés. En cas de hausse de loyer, un mécanisme d'étalement de cette hausse dans le temps est également prévu.

Le 4° qui modifie l'article 18 relatif au recours à un décret annuel d'encadrement des loyers, redéfinit le champ d'application du décret annuel encadrant le montant de l'évolution des loyers. Ce dispositif s'appliquera dans les zones d'urbanisation particulièrement tendues, telles que définies à l'article 232 du code général des impôts instaurant la taxe sur les logements vacants. Les litiges issus de l'application de ce décret doivent faire l'objet d'une saisine obligatoire préalable devant la commission départementale de conciliation compétente.

Le 5° supprime l'article 19 relatif aux loyers de référence utilisés initialement dans les dispositifs de réévaluation des loyers manifestement sous évalués. Ces données perdent leur utilité suite aux modifications apportées par ailleurs et la mise en place des observatoires des loyers.

Le 6° qui modifie l’article 20, renforce les attributions des commissions départementales de conciliation. Leur champ de compétence est complété par le traitement des litiges relatifs aux congés délivrés par les parties.

Le 7° qui modifie l’article 20-1 relatif aux litiges liés aux logements indécents, met en cohérence ce dispositif avec les modifications apportées dans le titre II de la loi.

Le 8° qui modifie l’article 21 relatif à la quittance, prévoit que tant le bailleur que son mandataire ont l’obligation de transmettre gratuitement une quittance au locataire. De plus, la gestion des avis d’échéance et des quittances ne peut donner lieu à une facturation.

Le 9° qui modifie l’article 22 relatif au dépôt de garantie, consacre la jurisprudence aménageant les modalités de restitution des dépôts de garantie au bailleur dans un immeuble en copropriété et ouvrant au bailleur la possibilité de conserver une fraction du dépôt de garantie, limitée à 20 %, au-delà du délai légal de restitution. Par ailleurs, il prévoit que la rétention illégale du dépôt de garantie par le bailleur est sanctionnée par le versement au locataire d’une pénalité par mois de retard équivalente à 10 % du dépôt. Enfin, il introduit des ajustements rédactionnels en insérant la possibilité de remettre les clefs au mandataire du bailleur, et l’obligation pour le locataire de donner ses coordonnées futures.

Le 10° qui modifie l’article 22-1 relatif au cautionnement, prévoit la nullité du cautionnement dès lors que le bailleur a contracté une autre forme de garantie. Il prévoit par ailleurs un ajustement destinée à lever les obstacles à la colocation en mettant fin à la clause de solidarité incluse dans le contrat de bail pour un colocataire quittant le logement si celui-ci est remplacé par un nouveau colocataire et avec l’accord de son bailleur.

Le 11° qui modifie l’article 22-2 relatif à la liste des pièces pouvant être demandées au candidat locataire, introduit le principe d’une liste exhaustive des pièces exigibles, définie par décret en Conseil d’État. Ces dispositions se substituent à la liste des pièces interdites.

Le 12° qui modifie l’article 23 relatif aux charges récupérables prévoit que les pièces justificatives des charges pourront être transmises, le cas échéant, par voie dématérialisée, et que la copie et l’envoi pourront faire l’objet d’une facturation à prix coûtant par le bailleur. Par ailleurs, il prévoit qu’en cas de régularisation tardive des charges, à savoir plus d’un an après leur exigibilité, le locataire peut bénéficier d’un paiement par douzième.

Le 13° qui modifie l'article 24-1 relatif à la représentation des locataires par une association, supprime la nécessité d'un agrément pour les associations représentatives siégeant à la commission nationale de concertation. En effet, cet agrément n'existe pas, les associations concernées étant désignées par décret pour y siéger.

Le 14° modifie l'article 25 relatif aux mesures transitoires du titre Ier de la loi du 6 juillet 1989 susmentionnée en supprimant l'ensemble des dispositions superflues, seule la référence à certains décrets étant maintenue, afin de ne pas supprimer leur base légale.

Le 15° supprime l'article 25-2 relatif à l'exception faite à la Polynésie française.

L'article 4 insère après le titre Ier un titre Ier *bis* « Des rapports entre bailleurs et locataires dans les logements meublés résidence principale » à la loi du 6 juillet 1989 précitée.

Ce titre vise à renforcer la protection des locataires de logement meublés, en étendant l'application du titre I à cette catégorie de logement, tout en tenant compte de la spécificité de ce type de locations.

L'article 25-2-1 définit le champ d'application du titre sur les locations meublées. Il prévoit que les dispositions du titre Ier *bis* s'appliquent aux locations meublées dès lors qu'elles constituent la résidence principale du preneur. Il prévoit aussi de rendre applicable à ces locations certaines dispositions du titre Ier de la loi susvisée et relatives à l'état des lieux, au dossier de diagnostic technique, aux clauses réputées non écrites, à la rémunération des intermédiaires, aux obligations des parties, et aux règles de prescription. Enfin, les logements conventionnés à l'aide personnalisée au logement ainsi que les logements-foyers, meublés, sont exclus du champ de ces dispositions.

L'article 25-2-2 définit la notion de logement meublé, auparavant laissée à l'appréciation de la jurisprudence.

L'article 25-2-3 précise les règles spécifiques relatives à l'inventaire et à l'état détaillé du mobilier du logement meublé. Cet article complète les éléments prévus à l'article 3-2, également applicable aux logements meublés, d'un inventaire et un état détaillé du mobilier. Ces documents seront établis selon les mêmes modalités que l'état des lieux.

L’article 25-2-4 introduit un régime dérogatoire concernant le dépôt de garantie des logements meublés. Afin de tenir compte des coûts de remise en état liés à l’ameublement du logement, le dépôt de garantie applicable aux locaux meublés ne pourra dépasser un montant correspondant à deux mois de loyer.

L’article 25-2-5 fixe la durée et les conditions de reconduction du bail des logements meublés. Il prévoit que le contrat de bail, établi par écrit, doit respecter un bail type et que sa durée est d’au moins un an, ou neuf mois pour les étudiants. Ce contrat de bail ne peut être reconduit que dans le cas où sa durée est de un an.

L’article 25-2-6 détermine les règles de congés applicables aux logements meublés. Il prévoit que la résiliation du contrat est possible à tout moment par le locataire à condition de respecter un préavis de un mois. Trois mois avant l’expiration du contrat, le bailleur peut informer le locataire des nouvelles conditions prévues au contrat. En cas d’acceptation de ces nouvelles conditions, le contrat est renouvelé pour un an.

Le bailleur peut aussi mettre fin au contrat dans trois hypothèses : la reprise personnelle, la vente ou un motif légitime et sérieux. Le bailleur doit alors en informer le locataire trois mois avant le terme du contrat de bail selon des modalités prévues par l’article.

L’article 25-2-7 encadre le loyer des logements meublés. Il adapte à cette catégorie de logements les dispositions des articles 17 à 18 de la loi du 6 juillet 1989. Dès lors, dans les zones définies par cet article, le préfet de département encadre le loyer des meublés en fixant la majoration applicable aux valeurs de référence contenues dans l’arrêté prévu à l’article 17. Cet article prévoit aussi les modalités de révision du loyer des logements meublés à l’IRL.

L’article 25-2-8 relatif aux charges locatives prévoit deux modalités d’imputation de celles-ci. Le bailleur peut opter pour un mécanisme de provision de charges régularisables telles que prévues à l’article 23 du titre Ier de la loi susvisée ou appliquer un forfait dont le montant fixé dans le contrat et ne peut faire l’objet d’aucune régularisation.

L’article 25-2-9 étend la compétence des commissions départementales de conciliation au traitement des litiges relatifs aux logements meublés.

L'article 5 adapte les dispositions de l'article 40 de la loi du 6 juillet 1989, relatif à l'application aux baux des habitations à loyer modéré (HLM) et aux baux de la loi de 1948, pour tenir compte des évolutions et modifications apportées à la loi de 1989 susmentionnée par le présent projet de loi.

L'article 6 définit les modalités d'applications particulières de la loi pour les contrats de locations nues ou meublées en cours lors de son entrée en vigueur. Il prévoit que ces contrats demeurent soumis au cadre juridique qui leur était applicable, à l'exception de certaines dispositions rendues applicables qui ne bouleversent pas substantiellement l'équilibre du contrat.

L'article 7 remplace les dispositions de l'article L. 632-1 du code de la construction et de l'habitation relatives aux logements meublés en assurant la cohérence de cet article avec la création d'un titre dédiés aux logements meublés dans la loi du 6 juillet 1989.

CHAPITRE II

Mettre en place une garantie universelle des loyers

L'article 8 et unique de ce chapitre prévoit les conditions de création d'une garantie universelle des loyers au 1er janvier 2016.

Ce dispositif permettra d'indemniser les impayés de loyer de l'ensemble des bailleurs du parc locatif privé, en location nue ou meublée, afin de sécuriser les relations entre bailleurs et locataires via une large mutualisation des risques, d'encourager la mise en location des logements vacants, de lutter contre des pratiques parfois excessives de sélection à l'entrée des logements locatifs, et de favoriser l'accès au logement locatif des populations fragiles (étudiants, jeunes, personnes à revenus modestes ou précaires). Afin de donner sa pleine portée au dispositif, il devra se substituer au mécanisme de cautionnement sur les logements éligibles à la garantie.

Afin de préfigurer et mettre en place le dispositif de garantie, il est créé un nouvel établissement public administratif de l'État, qui sera chargé dans un premier temps de préfigurer, puis dans un second temps d'administrer le dispositif, directement ou par le biais d'opérateurs, et de le contrôler.

La phase de préfiguration permettra de préciser les mesures d'encadrement financier permettant de réduire l'aléa moral et préserver l'équilibre économique du dispositif. Elle aura également pour objet de définir des mesures d'accompagnement social pour les locataires en

impayé, afin de favoriser leur maintien dans le logement et permettre de traiter en amont les situations difficiles.

Ce temps de préfiguration permettra aussi de définir et de mettre en place des mesures transitoires pour assurer une bonne articulation entre les dispositifs existants et le nouveau régime de garantie.

À l'issue de cette phase, le dispositif devra être complètement opérationnel, de la déclaration de sinistre, à l'indemnisation et au traitement des situations, pour les nouveaux baux conclus à partir du 1er janvier 2016.

L'agence sera administrée par un conseil d'administration, composé de représentants de l'État, de personnalités qualifiées et de représentants de l'Union des salariés et des entreprises pour le logement, tête du réseau Action logement, qui pourront contribuer financièrement au dispositif dans des conditions à préciser. Ce conseil d'administration sera assisté d'un comité d'orientation.

CHAPITRE III

Renforcer la formation, la déontologie et le contrôle des professions de l'immobilier

Le chapitre III du titre Ier du présent projet de loi a pour objet d'améliorer les conditions d'exercice des activités d'entremise et de gestion immobilières régies par 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, dite loi Hoguet.

Il vise à renforcer la régulation de ce secteur d'activités et à restaurer, dans un contexte de crise économique et d'augmentation continue de la dépense de logement, la confiance du public à l'égard des professionnels de l'immobilier.

Le I de **l'article 9** modifie le titre Ier de la loi Hoguet pour renforcer les obligations de compétences et les modalités de contrôle permanent s'imposant aux professionnels de l'immobilier régis par cette même loi.

Le 1° modifie l'article 1er de la loi Hoguet en ajoutant dans la liste des activités qu'elle régit, l'activité de syndic de copropriété pour bien la distinguer de l'activité de gestion immobilière et lever toute ambiguïté.

Le 2°, en modifiant l'article 1-1, permet aux professionnels relevant de la loi Hoguet de se livrer à une activité de location d'immeuble avec la

carte « gestion immobilière », mais uniquement dès lors que la location constitue l'accessoire d'un mandat de gestion.

Le 3°, en modifiant l'article 3 de la loi Hoguet, confie la délivrance des cartes des professionnels de l'immobilier aux chambres de commerce et d'industrie territoriales, ces cartes professionnelles étant actuellement délivrées par les préfectures. Ce transfert vise à simplifier la démarche de la délivrance des cartes, d'en améliorer l'efficacité et d'en assurer un suivi plus régulier.

Il consacre également, dans la loi, le pouvoir de contrôle du garant sur les professionnels qu'il garantit. Cette mesure, favorable aux consommateurs, tend au renforcement de la surveillance exercée a priori sur la gestion financière des professionnels de l'immobilier manipulant des fonds.

Le 4°, en créant un article 3-1, soumet à une obligation de formation continue les titulaires de la carte professionnelle ainsi que les personnes habilitées par ces derniers à négocier et s'entremettre ou s'engager pour leurs comptes et les dirigeants d'établissement. Le renouvellement de la carte professionnelle est subordonné au respect de cette obligation de formation continue par le titulaire de la carte.

Le 5°, qui modifie l'article 4 de la loi, instaure l'obligation pour les personnes habilitées par le titulaire de la carte professionnelle à négocier et s'entremettre ou s'engager pour son compte, qu'elles soient salariées ou agents commerciaux, de justifier d'une compétence professionnelle qui sera définie par décret en Conseil d'État.

Il soumet également à une obligation d'assurance responsabilité civile professionnelle les agents commerciaux habilités par le titulaire de la carte professionnelle et leur interdit de diriger un établissement. Il précise que les agents commerciaux ne peuvent recevoir ou détenir, directement ou indirectement, des sommes d'argent, des biens, des effets ou des valeurs ni en disposer. Il précise enfin que l'obligation de compétence professionnelle ne pèse pas sur les personnes qui disposent d'une habilitation à la date d'entrée en vigueur de la loi.

Le 6°, qui modifie l'article 4-1, renforce l'obligation actuelle de transparence des professionnels à l'égard de leurs clients. Il étend ainsi l'obligation d'information des liens capitalistiques ou juridiques qu'ils ont avec les sociétés financières et les établissements bancaires aux liens qu'ils ont avec l'ensemble des entreprises susceptibles d'intervenir au profit de leurs clients. Il étend également le champ d'application de cette obligation

aux personnes habilitées par le titulaire de la carte professionnelle et aux dirigeants d'établissement.

Le 7°, qui modifie l'article 5, exclut les sommes représentatives des commissions ou des rémunérations de celles qui doivent obligatoirement figurer sur les registres. Les sommes qui doivent y figurer sont principalement celles détenues par les professionnels pour le compte de leurs clients afin d'être soumises au contrôle du garant. Le contrôle du garant ne se justifie pas pour les rémunérations et les commissions.

Le 8° modifie l'article 6 de la loi Hoguet qui encadre les relations entre les professionnels de l'immobilier et leurs clients.

Les dispositions introduites par le *a* obligent les professionnels à informer leurs clients sur les moyens qu'ils entendent mettre en œuvre pour accomplir la mission qui leur a été confiée dans le cadre d'un mandat, qu'il soit simple ou exclusif. Le consommateur sera ainsi en mesure de mieux évaluer la manière dont le professionnel de l'immobilier remplit la tâche pour laquelle il l'a mandaté.

Celles introduites par le *b* pose le principe d'une limitation du montant de l'indemnité due par le client qui a conclu l'opération de transaction sans l'intermédiaire de l'agent immobilier alors que le mandat qu'il lui avait été confié comportait une clause d'exclusivité. La détermination de ce montant est renvoyée à un décret.

Enfin, le *c* apporte un encadrement de la convention qui lie les marchands de listes aux propriétaires des biens inscrits sur les listes en prévoyant une clause d'exclusivité obligatoire aux termes de laquelle, pendant une durée limitée, le propriétaire du bien ne peut confier la location ou la vente de son bien à un autre professionnel de l'immobilier.

Le 9° crée un article 6-1 qui vise à apporter aux clients une meilleure information sur le montant de la rémunération de l'agent immobilier, permettant ainsi une meilleure concurrence dans ce domaine d'activité.

Le 10° vise à apporter un meilleur encadrement de la reconduction tacite des mandats et à interdire la reconduction tacite des mandats exclusifs afin de permettre aux clients insatisfaits de se défaire plus facilement du mandat et de permettre une meilleure concurrence entre les professionnels.

Le 11° modifie l'article 8-1 afin de le mettre en conformité avec l'article 3 modifié de la loi Hoguet. Il s'agit d'une mesure de coordination.

Le 12° prévoit une transmission automatique par les commissions régionales ou interrégionales de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières, de toute information relative à des infractions ou manquements mentionnés à l'article L. 141-1 du code de la consommation susceptibles d'être imputables aux professionnels soumis à la loi Hoguet, afin de renforcer le contrôle administratif exercé sur leurs activités par les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, compétents par ailleurs pour rechercher et constater les infractions à certaines dispositions de la loi Hoguet au titre de l'article L. 141-1 du code de la consommation.

Le II crée dans la loi Hoguet un nouveau titre II *bis* consacré à l'encadrement et au contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières, lequel se subdivise en deux chapitres.

Le chapitre Ier crée le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières chargé de concourir au bon exercice des activités des professionnels de l'immobilier relevant de la loi Hoguet.

Le conseil propose au garde des sceaux les représentants des professionnels chargés de siéger aux commissions régionales et interrégionales de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières.

Ses missions, sa composition et ses modalités de fonctionnement seront fixées par décret.

Cet organisme aura un rôle consultatif. Il proposera notamment au garde des sceaux, ministre de la justice, les règles constituant le code de déontologie, les règles relatives à la compétence et à l'aptitude professionnelles et les règles relatives à l'obligation de formation continue. Il aura également pour rôle de favoriser le recours aux voies amiables de résolution des litiges entre les professionnels et leurs cocontractants et de participer à une meilleure connaissance du marché de la transaction et de la gestion.

Le chapitre II traite du contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières. Il comporte deux sections.

Les professionnels concernés se voient assujettis dans ce cadre à une obligation de confidentialité (article 13-2 nouveau).

L’article 13-3 nouveau prévoit que le code de la déontologie des professionnels soumis à la loi Hoguet est fixé par décret en Conseil d’État.

Le chapitre III est relatif à la discipline de ces professionnels de l’immobilier.

L’article 13-4 nouveau pose le principe et définit les conditions de leur responsabilité disciplinaire et des modalités de sa prescription.

L’article 13-5 crée les commissions régionales ou interrégionales de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières qui sont les instances disciplinaires compétentes pour les professionnels concernés.

L’article 13-6 fixe la composition de ces instances. Elles comprennent des représentants des professionnels de l’immobilier et de leurs cocontractants, des représentants de l’État, dont le préfet de région qui la préside, un magistrat de l’ordre judiciaire, le président ou le vice-président de la chambre de commerce et d’industrie de région et un membre de professions juridiques ou judiciaires qualifié dans le domaine de l’immobilier.

L’article 13-7 précise les modalités de mise en œuvre du principe du contradictoire de la procédure disciplinaire.

L’article 13-8 fixe les sanctions disciplinaires qui peuvent être prononcées par ces commissions.

L’article 13-9 institue une possibilité de recours devant les tribunaux administratifs à l’encontre des décisions des commissions de contrôle.

L’article 13-10 prévoit que chaque commission de contrôle tient à jour un fichier des personnes sanctionnées.

Le III renforce les régimes de sanctions s’appliquant aux professionnels de l’immobilier.

Son 1° modifie l’intitulé du titre III.

Le 2° crée une sanction pénale en cas de violation de l’interdiction définitive ou temporaire d’exercer prononcée par une commission régionale ou interrégionale de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières.

Le 3° crée une sanction administrative en cas de mise en location par un professionnel soumis à la loi Hoguet d’un logement constituant un habitat indigne ou frappé d’un arrêté de péril assorti d’une interdiction d’habiter.

Le IV soumet les agents immobiliers à l'obligation de communiquer certaines informations à l'observatoire des loyers afin de permettre une meilleure connaissance du marché de la location de logements.

Le V et le VI précisent les modalités d'entrée en vigueur et les dispositions transitoires.

CHAPITRE IV

Améliorer la prévention des expulsions

Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2013 par le Comité interministériel de lutte contre les exclusions, identifie deux axes d'amélioration de la prévention des expulsions locatives, d'une part traiter les impayés le plus en amont possible et d'autre part renforcer le rôle des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) et assurer une meilleure articulation avec les fonds de solidarité pour le logement (FSL).

Pour répondre au premier objectif, **l'article 10** introduit à l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs des dispositions prévoyant l'obligation pour les bailleurs personnes morales (hors société civiles immobilières (SCI) familiales) de saisir la CCAPEX au moins deux mois avant l'assignation sous peine d'irrecevabilité de celle-ci.

Cette saisine est réputée constituée lorsque l'impayé a été préalablement signalé aux organismes payeurs des aides personnelles au logement. Les dispositions prévues aux articles L. 442-6-1 et L. 353-15-1 du code de la construction et de l'habitation qui avaient le même objet sont en conséquence supprimées.

L'article 24 de la loi de 1989 est également modifié afin de :

– compléter les mentions obligatoires que doivent faire apparaître les commandements de payer afin d'informer le locataire sur la possibilité de saisir le FSL ;

– désigner la CCAPEX parmi les instances pouvant transmettre au juge le diagnostic social et financier prévu au stade de l'assignation ; la CCAPEX sera également destinataire de ce diagnostic s'il n'a pas été produit par elle ;

– permettre que la saisine de la CCAPEX au moins deux mois avant l'assignation, ainsi que la notification de l'assignation au préfet, puissent

être effectuées par voie électronique, en prévision du développement d'une application informatique de gestion dont le déploiement dans les services déconcentrés de l'État est prévu en 2014.

Enfin, les dispositions de cet article 24 sont réordonnées pour une meilleure lisibilité.

L'article 11 a pour objet de renforcer la coordination départementale des actions de prévention des expulsions par la réaffirmation des chartes de prévention prévue au II de l'article qui en précise les modalités d'adoption et d'évaluation devant le comité responsable du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées et la CCAPEX.

En conséquence l'article 121 de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions qui créait initialement les chartes de prévention est abrogé au III.

Il crée également au II un nouvel article 7-2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement qui précise et renforce le rôle des CCAPEX. Il définit sa double mission d'instance de coordination, d'évaluation, et de pilotage du dispositif départemental de prévention des expulsions locatives et d'instance d'examen de situations individuelles. Il précise les conditions de sa saisine. Afin de faciliter et sécuriser les échanges d'information, l'article prévoit que les membres de la commission et les personnes chargées de l'instruction soient soumises au secret professionnel.

Un article 7-3 est créé dans cette même loi du 31 mai 1990 afin de rétablir la disposition transférant les compétences de la commission départementale des aides publiques au logement (CDAPL) aux organismes payeurs. Cette disposition se trouve actuellement à l'article 4 de la loi du 31 mai 1990, lequel est réécrit au chapitre 5 de ce projet de loi.

Enfin, l'article L. 412-5 du code des procédures civiles d'exécution est modifié au I afin que le préfet, informé par les huissiers d'un commandement d'avoir à libérer les locaux, en informe la CCAPEX.

CHAPITRE V

Faciliter les parcours de l'hébergement au logement

Les dispositions de ce chapitre du projet de loi concrétisent l'engagement du Gouvernement en faveur de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans domicile et bénéficiant de faibles

ressources, qui résulte du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier 2013.

Ces évolutions législatives consacrent juridiquement les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), renforcent la gouvernance au niveau régional et l'articulation logement – hébergement par un élargissement du champ de compétence des comités s régionaux de l'habitat et la fusion des plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) avec les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), développent la participation des personnes prises en charge à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation de la politique d'hébergement, améliorent les dispositifs relatifs au droit au logement opposable (DALO), et simplifient les règles de domiciliation.

Les dispositions proposées s'inscrivent tout à la fois dans le code de l'action sociale et des familles, d'une part pour l'aide sociale d'État assurée en application du 8° de l'article L. 121-7 et mobilisée en complément de l'aide sociale de droit commun gérée par les départements, d'autre part pour la mention des nouveaux plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), le code de la construction et de l'habitation et la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Section 1

Accueil, hébergement, accompagnement vers le logement

Sous-section 1

Consacrer juridiquement les services intégrés d'accueil et d'orientation

L'article 12 consacre dans le code l'action sociale et des familles le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO), acteur central de la politique d'hébergement. Créé par circulaire du 8 avril 2010, le SIAO ne dispose pas à ce jour d'un cadre juridique adapté à l'affirmation de son rôle et à l'accomplissement de ses missions. L'objectif du présent article est de créer ce cadre juridique afin de renforcer sa légitimité et d'améliorer son action.

Cet article pose donc le principe de l'existence dans chaque département d'un SIAO exerçant ses missions sous l'autorité du préfet et dans le cadre d'une convention avec l'État. Ce service, compétent à la fois sur le volet urgence et le volet insertion/logement accompagné, est

départemental. Toutefois, afin de tenir compte des caractéristiques et contraintes particulières de chaque département, il peut être organisé en antennes infra-départementales, sous l'égide d'une structure départementale unique. Une coordination régionale des SIAO est organisée par le préfet de région.

Le service intégré d'accueil et d'orientation a pour objectifs de garantir un traitement équitable des demandes, d'améliorer la fluidité entre l'hébergement et le logement et d'améliorer la connaissance des personnes et de leurs besoins.

Sur la base de ces objectifs, le service intégré est positionné comme plateforme unique départementale de coordination et de régulation du secteur de l'accueil, de l'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile. L'article en précise les missions, parmi lesquelles : recenser toutes les places d'hébergement, y compris les places financées par l'allocation de logement temporaire, les logements en résidence sociale et les logements en intermédiation locative existant sur le territoire départemental, gérer le service d'appel téléphonique d'urgence dénommé « 115 » ou encore traiter les demandes des personnes sans domicile ou éprouvant des difficultés à se loger en raison de leurs ressources.

Pour assurer ses missions, le SIAO peut conclure des conventions, avec un certain nombre d'acteurs locaux, publics et privés : ceux assurant l'accueil, l'hébergement et le logement des personnes sans domicile (acteurs du dispositif de veille sociale, personnes morales assurant une mission d'hébergement et les missions d'accueil, évaluation sociale et accès aux droits, organismes exerçant des activités d'intermédiation locative, résidences sociales et résidences hôtelières à vocation sociale), les bailleurs sociaux, les dispositifs spécialisés d'hébergement et d'accompagnement (dispositif d'accueil des demandeurs d'asile, service pénitentiaire d'insertion et de probation), les collectivités territoriales, les agences régionales de santé et les établissements de santé et médico-sociaux.

L'article définit également les obligations du secteur de l'hébergement et du logement accompagné vis-à-vis du SIAO. Les personnes morales gérant des places d'hébergement, y compris celles gérant des places financées par l'allocation de logement temporaire, et les pensions de familles financées par l'État ont pour obligation de mettre à disposition du SIAO l'ensemble de leurs places, d'informer de la disponibilité de places et d'accueillir une personne orientée par le SIAO, sauf exceptions dûment motivées.

Afin de tenir compte des règles spécifiques du code de la construction et de l'habitation qui les régissent, les obligations des personnes morales gérant des places de logement accompagné, à l'exception des pensions de famille, financées par l'État sont aménagées. Elles informent le SIAO de leurs places vacantes ou susceptibles de l'être et examinent les orientations faites par le service selon les règles qui leur sont propres.

Sous-section 2

Renforcer la gouvernance au niveau régional
et l'articulation entre le logement et l'hébergement

Les articles 13 à 16 ont pour objectif de renforcer la gouvernance au niveau régional et l'articulation logement/hébergement (CRHH, PDALHPD, loi Besson).

L'article 13 étend les attributions du comité régional de l'habitat (CRH) au domaine de l'hébergement et permet d'associer à la concertation des partenaires positionnés dans le champ de l'hébergement. Les dispositions actuelles se limitaient à une consultation préalable des membres du CRH avant l'approbation d'un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées qui depuis la loi du 25 mars 2009 incluait le plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion.

Le projet de loi modifie l'article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation ainsi que les différentes dispositions législatives citant cette instance. Le CRH, étendu à l'hébergement, devient le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH).

Cette modification est également apportée au conseil départemental de l'habitat institué dans les départements et régions d'outre-mer.

L'article 14 procède à la fusion du plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) avec le plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) qui devient le « plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées » (PDALHPD), permettant d'assurer dans les territoires la cohérence des réponses en matière de logement et d'hébergement et de faciliter les parcours de l'hébergement vers le logement. En effet, la loi du 25 mars 2009 avait acté l'obligation d'inclure le PDAHI dans le PDALPD, sans toutefois supprimer la distinction entre les deux plans. Il en résultait des difficultés dans le pilotage et les modes de production de ces deux documents.

Le I de **l'article 14** modifie les dispositions de l'article L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles relatives au PDAHI et procède à un renvoi aux dispositions de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement dite loi Besson.

Le II modifie les dispositions de la loi Besson relatives au PDALPD.

Il est créé un nouvel article 1-1 qui reprend et rassemble différentes définitions relatives à la lutte contre l'habitat indigne nécessaire à l'application de la loi Besson.

Il est procédé à une réécriture partielle des dispositions des articles 2 à 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement pour intégrer de façon cohérente et lisible les dispositions relatives au secteur de l'accueil, de l'hébergement, de l'accompagnement vers l'insertion et le logement.

L'article 2 est modifié pour intégrer les éléments constitutifs du PDAHI sur les besoins en logement et en hébergement des personnes prises en charge par le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement dans le nouveau plan départemental fusionné dénommé « plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées ».

L'article 3 modifié porte sur la gouvernance du PDALHPD et prévoit qu'il y soit associé les personnes concernées qu'elles soient accueillies ou logées, ainsi que les organismes agréés au titre des activités de maîtrise d'ouvrage d'insertion, d'ingénierie financière, technique et sociale, d'intermédiation locative et de gestion locative sociale. Cet article précise les missions du comité responsable du plan co-présidé par le représentant de l'État dans le département et le président du conseil général.

L'article 4 de la loi Besson est réécrit afin de définir le contenu du plan de manière plus cohérente. Le I fixe une durée maximale de six ans au PDALHPD. Le II instaure le principe d'une évaluation territorialisée des besoins des publics du plan. Le III précise les publics prioritaires. Le IV liste les différentes mesures qui doivent être définies par le plan afin de répondre aux besoins préalablement identifiés.

Le nouvel article 4-1 reprend les modalités d'élaboration du plan.

Le nouvel article 4-2 prévoit la présentation par le président du conseil général de bilans annuels, bilan d'activité du fonds de solidarité pour le

logement (FSL) déjà prévu dans la loi Besson auquel est ajoutée la contribution des services sociaux du conseil général à l'accompagnement social lié au logement, aux enquêtes sociales et aux diagnostics sociaux.

Le III de **l'article 14** fixe des délais particuliers d'élaboration pour la première génération de plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.

L'article 15 vise à préciser les modalités de fonctionnement des fonds de solidarité pour le logement (FSL).

L'article 6 de la loi Besson est modifié afin que les règlements intérieurs des FSL prévoient plus systématiquement des aides au titre des dettes de loyer et de facture d'énergie, d'eau et de téléphone, y compris dans le cadre de l'accès à un nouveau logement. Il précise que les mesures d'accompagnement comprennent notamment l'accompagnement des ménages dans la recherche d'un logement et les diagnostics sociaux menés sur les ménages menacés d'expulsion.

Cet article est par ailleurs modifié afin de renforcer la capacité des FSL à soutenir les associations, centre communaux d'action sociale (CCAS) / centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) ou autres organismes qui pratiquent l'intermédiation locative à travers l'aide au supplément de dépenses de gestion.

L'article 6-2 de la loi Besson est modifié en vue de renforcer la prise en charge des situations de menace d'expulsion par les FSL ainsi que l'articulation des FSL avec la CCAPEX.

Les articles 5, 6 et 6-1 à 6-3 de la loi Besson font par ailleurs l'objet de modifications de cohérence au regard des dispositions prévues à l'article 14.

L'article 16 procède à des mesures de cohérence dans diverses dispositions législatives rendues nécessaires par les modifications apportées par les articles 14 et 15.

Sous-section 3

Développer la participation des personnes accueillies ou accompagnées

L'article 17 s'inscrit dans le prolongement de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale qui a initié l'association des personnes prises en charge aux projets des établissements autorisés de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles en

créant les conseils de vie sociale et met en œuvre une des mesures majeures du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Il vise à étendre et diversifier la participation des personnes à la définition et à l'évaluation des politiques publiques les concernant. À cet effet, il pose tout d'abord le principe de la participation des personnes accueillies ou ayant été prise en charge à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile. Un décret précisera les instances de concertation retenues pour assurer cette participation ainsi que les modalités d'organisation de ces instances. Il s'agira de prévoir cette participation au niveau national comme au niveau local, et de s'appuyer sur les outils existants.

Par ailleurs, il étend les règles de participation existantes dans les établissements autorisés de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles aux établissements du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement ne relevant pas du régime de cet article.

Section 2

Améliorer les dispositifs relatifs au droit au logement opposable (DALO)

L'article 18 permet de proposer des logements sociaux en bail glissant à des ménages bénéficiant du DALO tout en encadrant ce dispositif.

Le bail glissant a vocation à permettre l'accès des ménages en difficulté au statut de locataire en titre au terme du bail glissant, après une première période durant laquelle le ménage est sous-locataire du logement. Un ménage qui connaît des difficultés particulières peut ainsi être, non pas accompagné vers le logement, mais accompagné vers le statut de locataire, ce qui deviendra effectif dès lors qu'il aura acquis la capacité à assumer les obligations résultant d'un bail à son nom.

Aujourd'hui, le dispositif du bail glissant est utilisé sans être suffisamment encadré par les textes, l'article L. 442-8-3 se limitant à prévoir un examen périodique de la situation du sous-locataire destiné à évaluer sa capacité à assumer les obligations résultant d'un bail à son nom. Il convient en conséquence de l'encadrer davantage, d'une part, en précisant les engagements que doit prendre le sous-locataire, d'autre part, en fixant les conditions qui permettent la sortie du bail glissant au profit du sous-locataire.

Par ailleurs, le code de la construction et de l'habitation ne prévoit pas la possibilité pour le préfet de proposer ce type de dispositif aux demandeurs reconnus prioritaires et à loger en urgence par la commission de médiation, alors qu'il peut s'avérer pertinent pour ce type de public. Il est donc proposé de modifier le code de la construction et de l'habitation afin de permettre au préfet, dans le cadre de son obligation de relogement d'un demandeur prioritaire, de proposer un logement social en bail glissant à des ménages bénéficiant du DALO.

L'article 19 a pour objectif de faciliter l'hébergement des personnes reconnues prioritaires pour un hébergement au titre du droit au logement opposable.

Actuellement, lorsqu'un demandeur d'hébergement, de logement de transition, de logement foyer ou de résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS) est déclaré prioritaire par la commission de médiation, le préfet doit selon la loi « proposer » un accueil dans l'une de ces formules. En pratique, il oriente la personne vers un gestionnaire de structure d'hébergement en vue de son hébergement ou à un gestionnaire de logements de transition ou de logement-foyers ou de résidence hôtelière à vocation sociale en vue de son relogement, sans que le caractère obligatoire de l'accueil de la personne figure dans la loi.

Il est proposé de permettre au préfet de désigner les personnes bénéficiant d'une décision favorable au titre du DALO en vue d'un hébergement, ou de l'une des autres formules prévues par la loi, au service intégré d'accueil et d'orientation, qui fait l'objet d'une nouvelle disposition législative complétant le code de l'action sociale et des familles, afin que celui-ci les oriente vers une structure d'hébergement ou un gestionnaire de logements de transition, logement-foyers ou RHVS disposant de places ou de logements pouvant répondre à leurs besoins. La mesure tend à améliorer l'efficacité de la procédure et à clarifier les obligations qui résultent de la reconnaissance du DAHO, ainsi qu'à donner au préfet des pouvoirs analogues à ceux qu'il détient vis-à-vis des bailleurs sociaux pour les bénéficiaires du DALO logement.

L'article 20 permet aux commissions de médiation de requalifier un recours destiné à obtenir un hébergement, un logement de transition ou un logement dans logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale en recours en vue de l'obtention d'un logement ordinaire. Aujourd'hui, lorsqu'un demandeur d'hébergement dépose un recours devant la commission de médiation afin de se voir reconnaître une priorité pour

l'accès à un hébergement, un logement de transition ou un logement dans logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, la commission est liée par l'objet de la saisine. Les textes ne lui permettent pas de requalifier un « recours-hébergement » en « recours logement ». Pourtant, la situation de certains demandeurs justifierait la reconnaissance d'une priorité pour un logement plutôt que pour un hébergement (ou un logement de transition, un logement-foyer ou une RHVS). Or, le demandeur n'a à l'heure actuelle que la possibilité de saisir à nouveau la commission de médiation, afin de faire reconnaître son droit au logement. Cette procédure est chronophage et la commission de médiation qui requalifierait d'elle-même un recours aujourd'hui est placée dans une situation d'insécurité juridique. Il est donc proposé de permettre à la commission de médiation d'opérer une telle requalification de la saisine, lorsque le dossier le justifie et que le requérant remplit les conditions de reconnaissance du DALO *stricto sensu*, afin de rendre la procédure plus fluide.

La commission de médiation devant se prononcer dans un délai de six semaines pour un recours hébergement (contre trois mois pour un recours logement), il est proposé que lorsque la commission de médiation prend une telle décision de réorientation, le délai de réponse soit celui des décisions DALO *stricto sensu* et d'éviter ainsi des saisines de la commission de médiation d'une demande portant sur l'hébergement en argumentant pour la requalification en demande de logement.

Section 3

Simplifier les règles de domiciliation

Le renforcement de l'accès au droit est une composante essentielle du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Le plan prévoit que « Des mesures de simplification des procédures de domiciliation et la remobilisation des préfets chargés de coordonner l'action des structures chargées de la domiciliation seront mises en œuvre en 2013 ».

Cette simplification est attendue tant pour les bénéficiaires que pour les structures qui leurs viennent en aide (CCAS, associations, …). Les règles relatives à la domiciliation des personnes sans domicile stables sont diverses : domiciliation de droit commun de l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles, domiciliation des demandeurs d'asiles, liée à la commune de rattachement des gens du voyage, domiciliation dans le cadre de l'aide médicale d'État.

L'article 21 vise à aligner sur les règles de droit commun du code de l'action sociale et des familles, les dispositions relatives aux bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME) ainsi que celles relatives aux demandeurs d'asile.

Mais cet article va au-delà puisqu'il affirme que l'exercice des droits civils est aligné sur le droit commun.

Le 1° du I et le *a)* du 2° concernent la suppression de la spécificité de la domiciliation pour les bénéficiaires de l'AME et l'aligne donc sur le droit commun.

Le *a)* du 2° du I et le II alignent les droits civils sur la notion de domicile au sens du code civil.

Le *a)* du 2° du I intègre la procédure de domiciliation de l'asile dans les dispositions de droit commun. Toutefois le 4° prévoit qu'un décret un Conseil d'État sera pris pour la domiciliation relative à l'asile, permettant le cas échéant de préciser certaines dispositions spécifiques relevant du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Le 3° du I précise que les étrangers sollicitant l'AME, une demande d'asile ou l'aide juridictionnelle sont bien éligibles au dispositif de droit commun. En ce qui concerne l'aide juridictionnelle, cette disposition permet de mettre fin à une contradiction de texte puisque l'article L. 264-2 (troisième alinéa) et l'article 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique étaient en contradiction.

Les textes réglementaires feront l'objet de modification afin de concrétiser l'unification des dispositifs. Ces modifications tiendront compte des modalités de financement spécifiques qui découlent de l'actuel article R. 741-2 pris en application du L. 741-1 du CESEDA.

CHAPITRE VI

Créer de nouvelles formes d'accès au logement par l'Habitat participatif

Constituant une troisième voie pour le logement, l'habitat participatif peut se décrire comme un regroupement de ménages mutualisant leurs ressources pour concevoir, réaliser et financer ensemble leur logement, au sein d'un bâtiment collectif. D'une grande diversité, ces projets sont construits selon des valeurs essentielles comme la non spéculation, la solidarité, la mixité sociale, l'habitat sain et écologique, la mutualisation d'espaces et de ressources. Cette réappropriation de l'acte de concevoir son

habitat témoigne du souhait d'un lien social renouvelé et contribue à la fabrication de la ville au sens large que le Gouvernement entend soutenir, promouvoir et développer.

Le chapitre VI du titre Ier du présent projet de loi a ainsi pour objet de définir les sociétés d'habitat participatif et de créer deux nouveaux types de société, les coopératives d'habitants et les sociétés d'autopromotion, répondant à cette définition.

Il vise en cela à constituer un nouveau cadre juridique destiné à permettre à des personnes de se réunir autour du projet de construction ou d'acquisition de l'immeuble qui abritera leurs logements ainsi que des espaces partagés. Ces personnes ont la qualité d'associé et acquièrent donc au préalable des parts sociales de ces sociétés. Elles participent activement à la conception et aux décisions relatives à la construction ou à l'acquisition de l'immeuble, puis le cas échéant, à la gestion des immeubles.

Les sociétés d'habitat participatif pourront notamment prendre la forme d'une coopérative d'habitants ou d'une société d'autopromotion.

Il comprend un seul article, l'article 22.

L'**article 22** a pour objet d'insérer, au livre II du code de la construction et de l'habitation, un titre préliminaire intitulé « Les sociétés d'habitat participatif ».

Ce titre préliminaire comporte un article L. 200-1 ainsi que trois chapitres.

L'article L. 200-1 vise à définir dans la loi les sociétés d'habitat participatif comme des sociétés qui permettent à des personnes de s'associer afin de construire l'immeuble qui abritera leurs logements et des espaces destinés à un usage commun en participant activement à la conception et aux décisions relatives à la construction ou à l'acquisition de l'immeuble, puis le cas échéant, à la gestion des immeubles.

Le chapitre Ier est intitulé « Les coopératives d'habitants » et comprend les articles L. 201-1 à L. 201-12.

L'article L. 201-1 définit les sociétés coopératives d'habitants comme étant des sociétés à capital variable soumises aux dispositions des articles L. 231-1 à L. 231-8 du code de commerce, aux titres Ier, II, II *ter* et IV de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 modifiée portant statut de la

coopération et prévoit qu'elles peuvent aussi bien prendre la forme civile que la forme commerciale.

L'article L. 201-2 précise l'objet social de ces sociétés qui est de fournir à leurs associés personnes physiques la jouissance d'un logement à titre de résidence principale et de contribuer au développement de la vie collective. Il ouvre toutefois une possibilité de déroger à l'obligation de résidence principale et renvoie les conditions de cette dérogation à un décret en Conseil d'État. Il permet à la société soit d'acquérir l'immeuble, soit de le construire.

L'article L. 201-3 ouvre la possibilité pour les coopératives d'habitants d'offrir des services à des tiers dans un cadre défini.

L'article L. 201-4 prévoit la possibilité pour les statuts d'interdire la cession de parts sociales avant l'attribution en jouissance des logements, un décret en Conseil d'État devant déterminer les possibilités de déroger à cette interdiction. Cette interdiction peut notamment être nécessaire pour stabiliser les ressources financières de la société durant la phase de construction et d'appropriation de l'immeuble.

L'article L. 201-5 a pour objet d'encadrer le retrait et l'exclusion des associés ainsi que la cession des parts sociales. Il détermine notamment les prix de cession et de remboursement des parts sociales.

Afin de préserver l'équilibre financier de la coopérative et de permettre un bon état d'entretien de l'immeuble, l'article L. 201-6 prévoit l'obligation pour la coopérative de constituer des provisions pour gros travaux d'entretien et de réparation, pour vacance des logements et pour impayés de la redevance.

L'article L. 201-7 rend obligatoire l'adoption d'un règlement prévoyant notamment les modalités de répartition des charges relatives aux services collectifs et aux éléments d'équipement commun.

L'article L. 201-8 prévoit la conclusion d'un contrat coopératif entre la coopérative et chaque associé ainsi que les modalités de sa cessation. Ce contrat a pour objet de déterminer les conditions de jouissance de chaque associé et notamment de déterminer la redevance dont il devra s'acquitter.

L'article L. 201-9 prévoit qu'en cas de décès d'un associé coopérateur, ses héritiers ou légataires disposent d'un délai de deux ans pour signer un contrat coopératif. Cet article prévoit également que la perte de la qualité

d’associé coopérateur entraîne la cessation du contrat coopératif et la perte du droit de jouissance.

Les articles L. 201-10, L. 201-11 et L. 201-12 instaurent des obligations tenant à l’appartenance de ces sociétés à la famille des coopératives et prévoient également des dérogations à la loi du 10 septembre 1947 précitée.

Le chapitre II est intitulé « Les sociétés d’autopromotion » et comprend les articles L. 202-1 à L. 202-10.

L’article L. 202-1 définit les sociétés d’autopromotion comme étant des sociétés à capital variable qui peuvent aussi bien prendre la forme civile que la forme commerciale.

L’article L. 202-2 précise l’objet social de ces sociétés qui est de fournir à leurs associés personnes physiques la propriété ou la jouissance d’un logement à titre de résidence principale et d’entretenir et animer les lieux de vie collective qui y sont attachés. Il ouvre toutefois une possibilité de déroger à l’obligation de résidence principale et renvoie les conditions de cette dérogation à un décret en Conseil d’État. Il décrit le processus permettant d’aboutir à la construction de l’immeuble.

L’article L. 202-3 prévoit qu’un état descriptif de division est annexé aux statuts. Ce document permet un passage sous le statut de la copropriété en cas d’attribution en propriété mais aussi en cas de dissolution de la société lorsque les statuts ont prévu une attribution en jouissance. Il prévoit également qu’est annexé aux statuts un règlement de copropriété ou un règlement en jouissance et que tous ces documents doivent être adoptés avant le commencement des travaux de construction de l’immeuble.

Les articles L. 202-4 et L. 202-5 fixent les obligations des associés relatives au paiement des appels de fonds nécessités par la construction ainsi que les conséquences du non-paiement.

L’article L. 202-6 détermine les droits des associés dans le capital social de la société.

L’article L. 202-7 vise à déterminer les modalités de participation des associés aux charges relatives aux services collectifs, aux éléments d’équipement commun ainsi qu’aux charges relatives à la conservation, à l’entretien et à l’administration des parties communes et des espaces

communs. Il détermine également les droits de vote pour les décisions concernant la gestion ou l'entretien de l'immeuble.

L'article L. 202-8 détermine les modalités de répartition des droits de vote des associés.

L'article L. 202-9 prévoit les conditions de retrait des associés selon que les statuts de la société prévoient une attribution en propriété ou une attribution en jouissance ainsi que les motifs d'exclusion d'un associé. Il fixe également les conséquences du retrait ou de l'exclusion d'un associé.

L'article L. 202-10 a pour objet de prévoir les conditions de la dissolution de la société d'autopromotion.

Le chapitre III est intitulé « Dispositions communes » et comprend les articles L. 203-1 à L. 203-8.

Les articles L. 203-1 et L. 203-2 ont pour objet de permettre à des personnes morales de prendre une participation au capital social des sociétés d'habitat participatif et de limiter cette participation. Parmi ces personnes morales, pourront être associés notamment des organismes d'HLM, des sociétés d'économie mixte ainsi que des organismes de maîtrise d'ouvrage d'insertion auxquels il devra être attribué un nombre de logements proportionnel à leur participation dans le capital social de la société.

L'article L. 203-3 détermine la manière d'acquérir la qualité d'associé d'une société d'habitat participatif.

L'article L. 203-4 donne aux sociétés d'habitat participatif, par le biais d'une consultation, la possibilité de faire participer les locataires des associés, et notamment les locataires des organismes d'HLM associés, aux décisions de la société.

L'article L. 203-5 a pour objet de limiter la responsabilité des associés à leur apport dans le capital social.

L'article L. 203-6 vise à permettre la transformation d'une société préexistante en société d'habitat participatif.

L'article L. 203-7 a pour objet d'instituer une obligation de souscrire une garantie d'achèvement de l'immeuble pour les sociétés d'habitat participatif ayant pour objet la construction d'un immeuble afin de sécuriser l'opération de construction. Il renvoie à un décret en Conseil d'État pour définir les conditions de cette garantie.

L’article L. 203-8 prévoit qu’un décret en Conseil d’État définit les modalités d’applications de ce titre.

TITRE II

LUTTER CONTRE L’HABITAT INDIGNE ET LES COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉES

Au-delà de l’indispensable effort de production de logements pour remédier à la pénurie de l’offre, l’amélioration du parc existant constitue un enjeu essentiel pour les conditions de vie de nos concitoyens. Alors qu’on estime à 420 000 le nombre de logements indignes dans notre pays, c’est à dire qui font peser un risque sérieux à la santé ou à la sécurité de leurs occupants, il est de la responsabilité de la puissance publique d’agir.

Certains outils sont déjà à la disposition des services de l’État et des collectivités pour le faire. Cependant, ils restent relativement démunis face à l’enjeu majeur que constituent la prévention et le traitement des copropriétés dégradées, compte tenu des difficultés inhérentes aux règles régissant actuellement les copropriétés. La gravité de la situation impose de revoir les dispositions de la loi du 10 juillet 1965 qui ne sont plus entièrement adaptées aux défis posés aujourd’hui.

Les chapitres Ier et II de ce titre mettent ainsi en œuvre des mesures visant à mieux connaitre les copropriétés, à en améliorer la gouvernance et à accroître l’efficacité des outils de traitement de leurs difficultés. Le chapitre Ier est dédié aux mesures visant à repérer et prévenir la dégradation des copropriétés et le chapitre II s’intéresse plus particulièrement aux mesures visant au redressement des copropriétés en difficultés.

À cette occasion, le projet de loi ajoute un livre VII dans la partie législative du code de la construction et de l’habitation intitulé « Statut des immeubles relevant de la copropriété » qui accueillera les dispositions nouvelles introduites.

Le chapitre Ier comporte les mesures de prévention :

1° La création d’un registre national des copropriétés ;

2° L’information des acquéreurs de lots de copropriété ;

3° L’amélioration de la gouvernance des copropriétés et la clarification des relations entre syndic et syndicat de copropriétaires ;

4° L’amélioration des conditions de réalisation des travaux d’entretien et de rénovation de la copropriété.

L’article 23 a pour objet, en vue de mieux connaître ce parc de plus de huit millions de logements regroupés dans plus d’un million de copropriétés, de créer au sein du livre VII un titre Ier relatif à l’identification des immeubles relevant de ce statut qui instaure un registre d’immatriculation des copropriétés à destination totale ou partielle d’habitation.

Cette connaissance permettra, à l’instar de ce qui existe pour le registre des sociétés, de faciliter l’élaboration des politiques publiques en faveur de l’amélioration, notamment thermique, de ce parc et la détection des copropriétés en difficultés suffisamment en amont pour que les autorités publiques tentent d’éviter leur basculement dans des situations telles que celles subies par des copropriétés comme celles du Chêne pointu ou de l’Etoile du Chêne Pointu à Clichy-sous-Bois.

La responsabilité de la transmission des données, dont la liste fera l’objet d’un décret en Conseil d’État, lors de l’immatriculation et de leur actualisation, incombera aux syndics, les copropriétaires pouvant le mettre en demeure de l’effectuer.

L’immatriculation initiale ainsi que la transmission des mises à jour de données se feront uniquement par voie dématérialisée. La mise en place de ce registre incombera à un établissement public de l’État.

Les copropriétaires, leur syndicat et leur syndic pour la copropriété qui les concerne auront accès à ce fichier selon des modalités précisées par décret. Les autorités publiques, l’État et ses opérateurs, les collectivités locales et leurs groupements pour les copropriétés qui sont localisées sur leur territoire de compétence auront également accès à ce fichier. D’autres accès pourront être autorisés par décret en Conseil d’État.

Pour contribuer à l’exhaustivité et à la fiabilisation des données, il est prévu que :

– les notaires vérifient, lors de chaque transaction immobilière, que la copropriété est bien immatriculée, et que les données, notamment financières (exemple : budget prévisionnel, montant des impayés), sont à jour. Si ce n’est pas le cas, et en vue de ne pas « bloquer » la transaction, le notaire procédera à l’immatriculation d’office de la copropriété. Il effectuera également les démarches pour les immeubles neufs et ceux mis en copropriété ;

– le défaut d'immatriculation ou d'actualisation des données donne lieu à une amende et à une astreinte à l'encontre du syndic ;

– les subventions des autorités publiques soient conditionnées à l'immatriculation de la copropriété et à l'actualisation des données la concernant.

Afin de permettre la montée en charge progressive de ce registre un calendrier est prévu à **l'article 24**. L'obligation d'immatriculation est fonction de la taille des copropriétés. La première vague, celles de plus de deux cent lots, soit un peu plus de deux mille cinq cent copropriétés, devant être immatriculée avant le 31 décembre 2016. À compter de cette même date la totalité des immeubles neufs et des immeubles mis en copropriété devront être immatriculés dès la publication du règlement de copropriété et de l'état descriptif de division au fichier immobilier et ce, quel que soit le nombre de lots.

Le rapport remis en 2012 par M. Dominique Braye, président de l'Agence nationale de l'habitat, évoque les difficultés des copropriétés qui peuvent être dues à la non compréhension, par les acheteurs de lots en copropriétés, de leurs obligations en tant que copropriétaires. Pour cette raison le projet de loi crée un titre II au sein du livre VII intitulé « Information des acquéreurs » comprenant un chapitre unique qui contient les dispositions particulières relatives à la vente d'immeubles et de lots soumis à ce statut.

L'article 25 a en particulier pour objet de renforcer la protection des acquéreurs en prévoyant que les annonces immobilières mentionnent explicitement que le bien est situé dans une copropriété, indiquent le nombre de lots, le montant moyen annuel de charges payées par le vendeur, et le cas échéant, informent l'acquéreur sur les procédures en cours dont la copropriété fait l'objet : plan de sauvegarde ou syndicat placé sous administration provisoire.

Il prévoit également une liste de documents à annexer obligatoirement à la promesse de vente, ou à défaut, à l'acte authentique de vente lors d'une transaction immobilière. Ces documents, qui comprennent la fiche synthétique de la copropriété, portent notamment sur la situation financière de la copropriété et l'état de son bâti.

Pour garantir le respect de cette disposition le délai de rétractation ou de réflexion est prolongé tant que ces documents ne sont pas communiqués à l'acquéreur.

L’article 26 concerne le renforcement du rôle pivot des syndics pour prévenir la dégradation des copropriétés et contient des mesures destinées à clarifier leurs responsabilités et celles des copropriétaires dans la bonne gouvernance des copropriétés. Il instaure notamment deux comptes séparés au nom du syndicat des copropriétaires, l’un au titre du budget prévisionnel, l’autre au titre du fonds de prévoyance instauré par le projet de loi.

Le 1° prévoit une modification du deuxième alinéa de l’article 17 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis en posant le principe du maintien du syndic provisoire désigné lors de la mise en copropriété uniquement suite à une décision de l’assemblée générale des copropriétaires et après une mise en concurrence préalable de plusieurs contrats de syndics.

Cette mesure est destinée à apporter toute transparence dans la désignation du premier syndic de copropriété et éviter que ce dernier ne soit en quelque sorte un syndic « de complaisance » émanant du promoteur ayant construit l’immeuble. Cette mesure de maintien après mise en concurrence préalable est également de nature à garantir le caractère professionnel et indépendant du syndic.

Le 2° modifie profondément l’article 18 en ce qu’il prévoit notamment la suppression de toute dérogation à l’obligation de l’instauration du compte séparé pour les sommes ou valeurs reçues au nom ou pour le compte du syndicat des copropriétaires Le syndic pourra choisir l’établissement bancaire dans lequel est ouvert ce compte, l’assemblée générale des copropriétaires pouvant toutefois décider, par un vote à la majorité de l’article 25, d’ouvrir ce compte dans l’établissement bancaire de son choix. Les éventuels intérêts produits par le compte seront acquis au syndicat.

L’existence d’un compte séparé obligatoire, sans possibilité de dispense, permettra de remédier au risque encouru par les syndicats de copropriétaires de voir disparaître les fonds mandants au profit du syndic ou de ses créanciers à l’occasion de difficultés financières ou d’une procédure collective.

De surcroît, lorsque le syndicat de copropriétaires entend faire jouer la garantie financière de son syndic, il lui appartient en l’état du droit de rapporter la preuve de ce que la créance dont il réclame le paiement au garant est certaine, liquide et exigible Cette preuve peut être particulièrement difficile à apporter lorsque les fonds du syndicat sont confondus sur le compte du syndic avec ceux de plusieurs autres, ce qui peut faire obstacle à la mise en œuvre de la garantie financière.

L’obligation d’ouvrir un compte séparé sera donc de nature à faciliter le remboursement aux copropriétaires par le garant des fonds dont ils ont confié la gestion à un syndic en cas de défaillance de ce dernier.

L’obligation d’ouvrir un compte séparé permettra également à chaque syndicat de copropriétaires d’avoir systématiquement connaissance, par l’intermédiaire d’un relevé de compte périodique, des mouvements de fonds réalisés par le syndic.

La systématisation de l’ouverture d’un compte séparé sera, par ailleurs, un vecteur de pacification non négligeable des relations parfois tendues pouvant exister entre les syndicats de copropriétaires et leur syndic.

Ce 2° clarifie les relations entre le syndic et le syndicat. Ainsi, il impose aussi au syndic d’établir le budget prévisionnel en concertation avec le conseil syndical, afin de conforter la légitimité du conseil syndical dans la procédure budgétaire.

Toujours dans un souci de clarification et de transparence financière, un syndic de copropriété ne pourra plus avancer des fonds à un syndicat de copropriétaires. Seul le syndic provisoire conserve cette possibilité car ce dernier n’a pas encore eu la faculté de faire voter des appels de fonds.

Si l’assemblée générale conserve son droit de révoquer le syndic, ce dernier ne peut renoncer à son mandat sans avoir respecté un préavis. Ceci pour éviter une déstabilisation de la copropriété dans sa gestion et de laisser le temps au conseil syndical des copropriétaires de préparer la désignation du nouveau syndic.

Le 3° qui modifie l’article 18-1 A prévoit que la rémunération des syndics soit désormais déterminée de manière forfaitaire, une rémunération spécifique complémentaire pouvant toutefois être perçue dans des conditions définies par voie réglementaire à l’occasion de prestations particulières.

Cette mesure posant le principe de la forfaitisation des prestations courantes, les prestations particulières étant désormais définies par voie réglementaire permettra de mettre un terme à la pratique de certains syndics d’inclure dans les prestations particulières des prestations qui relèvent clairement des prestations courantes.

Cette clarification des prestations et honoraires des syndics de copropriété, grâce à une meilleure transparence et à l’instar de l’obligation

du compte séparé, sera, de surcroît, de nature à restaurer le climat de confiance entre les copropriétaires et les syndics de copropriété.

Le 4° qui remplace les dispositions de l'article 18-1, modifie les modalités de mise à la disposition des copropriétaires par le syndic des pièces justificatives des charges de copropriété avant la tenue de l'assemblée générale.

Pendant le délai s'écoulant entre la convocation de l'assemblée générale appelée à connaître des comptes et la tenue de celle-ci, les pièces justificatives des charges de copropriété, notamment les factures, les contrats de fourniture et d'exploitation en cours et leurs avenants ainsi que la quantité consommée et le prix unitaire ou forfaitaire de chacune des catégories de charges, sont tenues à la disposition de tous les copropriétaires par le syndic.

La détermination des modalités de mise à la disposition des copropriétaires par le syndic des pièces justificatives des charges devra être précisée par décret en Conseil d'État.

Le 5°qui modifie l'article 19-1 de la loi du 10 juillet 1965 précitée a pour objet de prévoir que les frais de procédure et d'avocat mis à la charge d'un copropriétaire condamné sont garantis, comme les provisions pour charges, par le privilège spécial prévu par l'article 2374 du code civil.

Le 6° qui modifie l'article 19-2 de la même loi, prévoit que lorsque l'assemblée générale est appelée à voter pour autoriser le syndic à agir en justice pour obtenir la saisie d'un lot d'un copropriétaire débiteur, la voix du copropriétaire concerné n'est pas prise en compte dans le décompte de la majorité afin de ne pas bloquer le lancement des procédures.

Le 7° qui complète l'article 20 de la même loi prévoit que le notaire vérifie, préalablement à l'établissement de l'acte authentique de vente que l'acheteur, personne physique ou dirigeant social ou associé d'une société, ou leurs conjoints ou partenaires liés par eux par un pacte civil de solidarité, n'est pas copropriétaire dans la même copropriété, et s'il l'est, qu'il n'est pas en situation d'impayé.

Cette vérification est faite auprès du syndic qui est tenu de délivrer un certificat de moins d'un mois l'attestant. S'il est en impayé l'acheteur dispose de trente jours pour régler sa dette à compter de la notification aux parties, par le notaire, de l'impossibilité de conclure la vente. Si aucun certificat n'est produit et qu'un avant contrat a été signé, celui-ci est réputé nul et non avenu aux torts de l'acquéreur.

Le 8° modifie le deuxième alinéa de l'article 21 en imposant au conseil syndical de mettre en concurrence plusieurs projets de contrats de syndic avant la tenue de l'assemblée générale à l'occasion de laquelle le syndic sera désigné si la révocation ou le non renouvellement de son contrat sont envisagés.

Le conseil syndical est en revanche déchargé de cette obligation lorsque le marché local des syndics ne permet pas de procéder à la mise en concurrence. Dans ce cas, une information est faite par le syndic aux copropriétaires dans un délai leur permettant de produire des projets de contrats de syndic en vue de leur inscription à l'ordre du jour de l'assemblée générale.

Le conseil syndical est en tout état de cause consulté sur l'ensemble des contrats de syndic avant leur examen par l'assemblée générale. Lorsque le syndicat de copropriétaires ne dispose pas d'un conseil syndical, la mise en concurrence n'est pas obligatoire.

Le 9° qui modifie l'article 22 précise la désignation expresse du mandataire par son nom ou s'il est membre du conseil syndical, par son nom ou sa fonction au sein de ce dernier, ceci dans un souci de plus grande clarté et transparence. Il facilite également la gouvernance de la copropriété en organisant la représentation des syndicats secondaires à l'assemblée générale du syndicat principal et celle du syndicat des copropriétaires à l'assemblée générale des associations syndicales libres dont le syndicat fait partie.

L'article 27 a pour objet d'instaurer, en insérant un article 8-2 dans la loi du 10 juillet 1965 précitée, une fiche synthétique de la copropriété dont le contenu sera défini par décret et qui sera mise à disposition par le syndic des copropriétaires et de tout nouvel acquéreur.

L'article 28 a pour objet de faciliter la réalisation des travaux de conservation des immeubles, notamment en aménageant les règles de majorité, en vue de prévenir la dégradation des copropriétés.

Le 1° contient des dispositions d'adaptation de l'article 9 de la loi du 10 juillet 1965 précitée pour tenir compte de la modification des règles de majorité prévues par le 3° et le 4° de l'article. Il clarifie le fait que, pour la réalisation de tous les travaux d'intérêt collectif réalisés sur les parties privatives, le syndicat est maître d'ouvrage jusqu'à la réception des travaux.

Le 2° modifie l'article 10-1 de la loi du 10 juillet 1965 précitée pour ajouter les frais d'avocat à la liste des frais exposés par le syndicat pour le recouvrement d'une créance à l'encontre d'un copropriétaire, frais qui sont exclusivement, par dérogation aux dispositions de l'article 10, à la charge du copropriétaire débiteur.

Les 3°, 4°, 5°, 6° et 8° de l'article revisitent les types de travaux et de décisions prévus aux articles 24, 25, 25-1 et 26 qui traitent des règles de majorité que doivent respecter les votes de l'assemblée générale ; l'objectif poursuivi étant de faciliter les dits travaux et décisions, les règles de majorité sont assouplies comme mentionné ci-dessous.

Le 3° modifie l'article 24 de la loi du 10 juillet 1965 susmentionnée qui prévoit les modalités les plus souples de vote de l'assemblée générale, la règle de majorité étant celle des copropriétaires présents ou représentés. Il prévoit que cette règle est désormais applicable pour les travaux nécessaires à la conservation de l'immeuble et à la préservation de la santé et de la sécurité physique des occupants, les modalités de réalisation des travaux rendus obligatoires par les lois et décrets, les modalités de réalisation des travaux prescrits par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale dans le cadre des opérations de restauration immobilière prévues à l'article L. 313-4-2 du code de l'urbanisme, les travaux d'accessibilité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite et l'autorisation donnée à certains copropriétaires d'effectuer, à leurs frais, des travaux d'accessibilité, et enfin les adaptations du règlement de copropriété rendues nécessaires par les modifications législatives et règlementaires.

Le 4° modifie l'article 25 de la loi du 10 juillet 1965 précitée qui prévoit la règle de majorité des voix de l'ensemble des copropriétaires, qu'ils soient ou non présents ou représentés. Sont supprimés tous les domaines pour lesquels la règle de majorité à l'article 24 est instaurée et sont ajoutés deux domaines qui sont prévus, dans la réglementation actuelle à l'article 26 qui prévoit les règles les plus restrictives de vote. Il s'agit de l'ensemble des travaux comportant transformation, addition ou amélioration et la demande d'individualisation des contrats de fourniture d'eau.

Le 5° ajoute un alinéa à l'article 25-1 de la loi du 10 juillet 1965 précitée qui prévoit que, dans certaines conditions, les travaux et décisions relevant de l'article 25 peuvent être prises à la majorité prévue à l'article 24. Cet alinéa a pour objet de préciser que cette disposition n'est pas applicable aux nouvelles décisions ajoutées à l'article 25 par le projet

de loi. En effet, dans la mesure où les décisions concernant notamment les travaux d'amélioration peuvent avoir des conséquences financières importantes pour les copropriétaires, la majorité de l'article 25 doit être respectée pour impliquer tous les copropriétaires.

Le 6° et le 8° qui modifient respectivement les articles 26 et 30 de la loi du 10 juillet 1965 précitée tiennent compte des modifications de règles de majorité effectuées aux articles 24 et 25 par les 3° et 4° susmentionnés.

Le 7° modifie l'article 28 de la loi du 10 juillet 1965 précitée relatif à la division des copropriétés.

Afin de faciliter la division de syndicats il prévoit une organisation de la répartition des dettes et des créances du syndicat d'origine, règle qui n'existait pas jusqu'à présent et constituait un obstacle à la division de syndicats.

Par ailleurs, en vue de faciliter la gouvernance des ensembles immobiliers complexes il prévoit la possibilité d'instaurer une division en volumes. Afin de contenir les dérives possibles plusieurs dispositions encadrent cette possibilité : d'une part elle ne peut en aucun cas être employée pour les bâtiments uniques, d'autre part elle n'est ouverte que si cet ensemble immobilier comporte « soit plusieurs bâtiments distincts sur dalle soit plusieurs entités homogènes affectées à des usages différents pour autant que chacune de ces entités permettent une gestion autonome ».

Après division, la décision de constituer une union de syndicats pour la création, la gestion et l'entretien d'équipements communs à usage collectif est prise à la majorité de l'article 25 et, afin d'éviter un retrait unilatéral préjudiciable à l'un des membres du syndicat membre, les statuts de cette union peuvent prévoir qu'il est interdit à ses membres de s'en retirer.

CHAPITRE II

Redresser efficacement les copropriétés dégradées

Les dispositions prévues par le projet de loi s'inspirent du rapport de M. Braye, président de l'Agence nationale de l'habitat, mais également des rapports de M. Pierre Sallenave, directeur de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et du sénateur M. Claude Dilain, respectivement consacrés aux copropriétés en difficultés de Clichy-sous-Bois et aux copropriétés très dégradées.

La section 1 est relative au mandataire *ad hoc*.

L'article 29 du projet de loi réforme la procédure d'alerte ou de « mandataire *ad hoc* » qui a vocation à être mise en place dès lors qu'un pourcentage de 25 % d'impayés de charges est constaté par le syndic. Cette disposition, introduite par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement, n'est pas remise en cause. Les raisons pour lesquelles elle a été peu utilisée ont été analysées et ont conduit à proposer les modifications suivantes en vue d'améliorer son efficacité pour redresser la copropriété dès l'apparition des premiers impayés.

Le 1° modifie l'article 29-1 A de la loi du 10 juillet 1965 susmentionnée qui prévoit la nomination par le juge d'un mandataire chargé d'établir, selon les dispositions prévues à l'article 29-1 B, dans un délai de trois mois un rapport portant notamment sur la situation financière du syndicat, l'état de l'immeuble et faisant des préconisations pour établir l'équilibre financier. Il est prévu d'une part, un seuil de déclenchement plus bas, fixé à 15 % au lieu de 25 %, pour les copropriétés de plus de deux cent lots dont le redressement est plus difficile et d'autre part, d'étendre les possibilités de saisine en les élargissant aux communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ainsi qu'au préfet et au procureur de la République.

Le 2° modifie l'article 29-1 B en vue de répartir l'imputation des frais de rémunération du mandataire. Afin d'inciter les syndics et les créanciers à utiliser cette procédure avant que les difficultés ne deviennent irrémédiables il est explicitement prévu que, sauf en cas de manquements ou de litiges, ces frais ne leur sont pas imputables.

Par ailleurs il articule les procédures de mandataires *ad hoc* et d'administration provisoire en prévoyant que le mandataire puisse, s'il constate d'importantes difficultés financières et de gestion, saisir le juge aux fins de désignation d'un administrateur provisoire.

Il dispose que le syndic est tenu de fournir tous les documents demandés par le mandataire nécessaires à sa mission, organise les modalités de suivi par le syndic des préconisations du rapport et prévoit que, le cas échéant, le juge puisse être saisi par les parties à l'origine de la procédure en vue de la désignation d'un administrateur provisoire.

Le 3° crée un article 29-1 C qui clarifie les personnes physiques ou morales qui peuvent être désignées comme mandataire *ad hoc*. Ce sont les administrateurs judiciaires et des personnes justifiant d'une qualification particulière et remplissant des conditions qui seront définies par décret. Le même article fixe les conditions déontologiques qui s'appliquent à la fonction de mandataire *ad hoc*.

La section 2 organise la réforme de l'administration provisoire et met en place de nouveaux outils à disposition des administrateurs sous contrôle du juge.

L'article 30 modifie l'ensemble de la procédure d'administration provisoire.

Le 1° modifie l'article 29-1 de la loi du 10 juillet 1965 susmentionnée en étendant aux maires et aux présidents des EPCI ainsi qu'au mandataire *ad hoc*, les possibilités de saisine du juge en vue de la désignation d'un administrateur provisoire.

Comme pour la procédure de désignation du mandataire *ad hoc*, les modalités d'intervention sont fixées, des personnes physiques ou morales justifiant d'une qualification particulière et remplissant des conditions définies par décret peuvent être désignées comme administrateur provisoire par décret. Des conditions déontologiques sont également prévues.

Enfin, afin de donner plus de possibilités d'intervention aux élus locaux, la mission de l'administrateur provisoire peut être modifiée, à tout moment, sur demande du maire ou du président de l'EPCI alors qu'aujourd'hui seuls l'administrateur provisoire lui-même, les copropriétaires, le procureur ou le préfet peuvent effectuer cette demande.

Le 2° remplace les articles 29-2 à 29-6 de la loi du 10 juillet 1965 précitée par cinq articles et le 3° insère, après l'article 29-6 de la loi du 10 juillet 1965 précitée, quatre nouveaux articles ayant tous pour objet de donner de nouveaux outils à l'administrateur provisoire sous contrôle du juge.

L'article 29-2 dispose que l'ordonnance de désignation est adressée, outre aux copropriétaires, aux diverses parties prenantes. Les rapports de l'administrateur provisoire peuvent leur être adressés, sur demande, par le greffe du tribunal.

Afin de faciliter le travail de l'administrateur provisoire, l'article 29-3 prévoit que l'ordonnance qui le désigne emporte suspension pendant une période de douze mois, pouvant être prorogée jusqu'à trente mois, de l'exigibilité des créances ayant leur origine antérieurement à cette désignation. Il prévoit également que le juge, sur demande de l'administrateur provisoire puisse prononcer la résolution d'un contrat ou ordonner la poursuite de l'exécution du contrat.

L’article 29-4 organise la procédure de recensement des créanciers, par l’administrateur, afin d’établir l’état des dettes du syndicat.

L’article 29-5 prévoit l’établissement, par l’administrateur, du plan d’apurement des dettes d’une durée de cinq ans prorogeable qui est homologué par le juge et s’impose aux créanciers.

Afin de diminuer la dette du syndicat l’article 29-6 ouvre la possibilité à l’administrateur, autorisé par le juge, de céder des actifs du syndicat, tels que des locaux ou du foncier, et de modifier en conséquence le règlement de copropriété.

L’article 29-7 prévoit que l’administrateur provisoire évalue le montant des dettes irrécouvrables et puisse en demander l’effacement, partiel ou total, au juge.

Afin de créer des entités dont la gestion sera soutenable, l’article 29-8 prévoit que le juge, sur proposition de l’administrateur provisoire, puisse prononcer la constitution d’un ou de plusieurs syndicats secondaires.

L’article 29-9 dispose que l’administrateur provisoire peut être autorisé par le juge à modifier le règlement de copropriété afin de tenir compte de travaux concourant au redressement de la copropriété et modifiant la répartition des charges. Il peut aussi, afin de diminuer les charges de la copropriété, être autorisé à céder à titre gracieux à la commune ou à l’EPCI des terrains ou des locaux ou équipements communs pouvant relever d’une gestion publique et dont l’état de délabrement est tel qu’il grève de façon irrémédiable les comptes de la copropriété qui n’est plus en mesure d’entretenir ou de rénover l’équipement.

Enfin, en vue d’améliorer l’articulation entre les procédures judiciaires et administratives l’article 29-10 prévoit que l’administrateur provisoire peut demander au préfet d’initier un plan de sauvegarde, qu’il est membre de la commission d’élaboration du plan, qu’il peut signer toute convention avec les personnes publiques en vue de l’obtention de subventions au syndicat des copropriétaires et qu’il peut demander que sa mission soit modifiée compte tenu du plan ou au contraire que le plan soit modifié compte tenu de sa mission.

Le 3° crée les articles 29-11 à 29-14 de la loi du 10 juillet 1965 qui instaurent la possibilité d’une administration provisoire renforcée. Celle-ci, définie à l’article 29-11 de la loi du 10 juillet 1965 susmentionnée, consiste à ce que l’administrateur conclue une convention avec un opérateur qui peut

être un établissement public d'aménagement, local ou national, l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), une société publique locale d'aménagement, un bailleur social, une société d'économie mixte. Cette convention prévoit les missions de l'opérateur, notamment la maîtrise d'ouvrage d'un programme de travaux défini par l'administrateur, la mise au point du plan de financement ainsi que les modalités de sa rémunération. Elle est homologuée par le juge pour garantir les droits des copropriétaires.

L'article 29-12 précise les conditions d'exécution de la convention et prévoit notamment que lorsque la copropriété est redressée, le syndic peut conclure un avenant en vue de confier à l'opérateur des travaux supplémentaires qui seraient votés par l'assemblée générale.

L'article 29-13 prévoit que la rémunération de l'opérateur par les copropriétaires occupants puisse ouvrir droit à l'allocation de logement.

L'article 29-14 précise que les procédures du code de commerce ne sont pas applicables aux syndicats de copropriétaires du fait de leur spécificité.

La section 3 du chapitre II du titre II du projet de loi prévoit les procédures permettant d'améliorer le traitement des copropriétés très dégradées.

L'article 31 crée un titre III au nouveau livre VII du code de la construction et de l'habitation intitulé : « Traitement des difficultés des copropriétés dégradées » comportant un chapitre unique visant notamment à donner la définition des opérations de requalification des copropriétés dégradées et comportant deux articles.

L'article L. 731-1 précise les objectifs des opérations de requalification des copropriétés dégradées, leurs périmètres, le cadre conventionnel des relations entre les personnes publiques qui peuvent être à l'initiative de ces opérations, ainsi que les actions pouvant faire l'objet de la convention (portage, accompagnement social des occupants, recours aux dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne, le recours aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat ou le cas échéant, au plan de sauvegarde).

L'article L. 731-2 prévoit que l'État puisse déclarer d'intérêt national une opération de requalification dont il définit le périmètre par décret en Conseil d'État et dont il peut confier la réalisation à un établissement public foncier. Cette possibilité n'est ouverte qu'à la condition que l'opération ne puisse être menée par les collectivités locales et leurs groupements et que, à l'intérieur du périmètre envisagé, se situent une ou plusieurs copropriétés en plan de sauvegarde.

L’article 32 modifie le code de l’urbanisme.

Le 1° crée un article L. 321-1-1 qui prévoit que les établissements publics fonciers puissent mener des opérations de requalification de copropriétés dégradées d’intérêt national. Il prévoit également que, pour ce faire, l’établissement public foncier d’Ile de France (EPFIF) puisse bénéficier du concours de l’AFTRP selon des modalités fixées par une convention entre les deux établissements.

Le 2° prévoit que l’AFTRP puisse mener des opérations de requalification de copropriétés dégradées et apporter son concours à l’EPFIF.

Enfin le 3° précise que les sociétés publiques d’aménagement peuvent également mener des opérations de requalification de copropriétés dégradées, comme les bailleurs sociaux et les sociétés d’économie mixte ; les dispositions législatives correspondantes figurent dans le chapitre dédié aux compétences de ces organismes.

L’article 33 modifie le code général des impôts à l’article 1607 *ter* en prévoyant que la taxe spéciale d’équipement (TSE) puisse être utilisée pour du portage immobilier, notamment dans le cadre des opérations de requalification de copropriétés dégradées. Toutefois cet emploi est limité à un montant de 5 € par habitant.

L’article 34 modifie les chapitres II et III du titre V de la première partie du code de la construction et de l’habitation en vue d’adapter les dispositifs de démembrement, respectivement le bail à réhabilitation et le bail dans le cadre d’une convention d’usufruit, au fonctionnement des copropriétés dégradées.

Le I concerne le bail à réhabilitation. Il crée notamment un article L. 252-1-1 qui prévoit que le mandataire commun en cas de démembrement, prévu à l’article 23 de la loi du 10 juillet 1965 précitée, est le preneur et que si celui-ci est preneur de plusieurs lots il puisse, par dérogation aux dispositions de l’article 22 de la du 10 juillet 1965 précitée, disposer de plus de trois délégations de vote des bailleurs afin de « peser » sur la gouvernance de la copropriété. Par ailleurs le contrat de bail prévoit la répartition des charges pendant la durée et à la fin du contrat.

L’article L. 252-4 organise la procédure en fin de contrat de bail en prévoyant explicitement, ce qui n’est pas le cas actuellement, que le bailleur puisse être un propriétaire occupant.

Le II concerne le bail dans le cadre de la convention d'usufruit et prévoit des dispositions analogues à celles relatives au bail à réhabilitation.

Le III prévoit que l'article 23 de la loi de 1965 fasse référence au concept général de démembrement du droit de propriété au lieu d'usufruit afin de prendre en compte le bail à réhabilitation.

L'article 35 refonde le plan de sauvegarde, procédure administrative « lourde » de redressement des copropriétés, instaurée par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville et prévue aux articles L. 615-1 à 5 du code de la construction et de l'habitation.

Les 1°, 2° et 3° réécrivent respectivement les articles L. 615-1 à L. 615-3.

L'article L. 615-1 précise les conditions du recours au plan de sauvegarde et organise l'articulation entre les personnes publiques et le syndicat des copropriétaires. Il prévoit les cas où le maire ou le président de l'EPCI saisissent le juge aux fins de nommer un administrateur provisoire.

L'article L. 615-2 précise les mesures que peut prévoir le plan de sauvegarde, leur échéancier de mise en œuvre ainsi que leur financement. Il prévoit également la nomination d'un coordonnateur nommé par le préfet chargé de veiller au déroulement du plan. Enfin il prévoit une évaluation du plan, et son éventuelle prorogation, si nécessaire, par période de deux ans.

L'article L. 615-3 décrit la composition de la commission et prévoit le fait que le préfet puisse en confier la présidence au maire ou au président de l'EPCI lorsque l'une de ces autorités est à l'initiative du plan.

Le 4° qui crée un article L. 615-4-2 précise que le syndic est tenu de mettre à la disposition des autorités publiques les documents nécessaires à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation du plan sous peine de sanctions disciplinaires.

L'article 36 insère un alinéa à l'article L. 313-4-2 du code de l'urbanisme en vue d'améliorer la mise en œuvre des opérations de restauration immobilière dans les copropriétés. Cet alinéa prévoit que le programme des travaux sur les parties communes est adressé au syndicat des copropriétaires pris en la personne du syndic.

La section 4 du chapitre II réforme la procédure de carence prévue aux articles L. 615-6 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

L’article 37 modifie les articles L. 615-6, 615-7 et 615-8 et crée les articles L. 615-9 et 615-10.

Le 1° modifie l’article L. 615-6 afin d’enrichir le contenu du rapport des experts désignés par le juge sur saisine du maire ou du président de l’EPCI. Il a aussi pour objet d’accélérer la procédure en prévoyant, dès l’assemblée délibérante suivant la saisine, la présentation du projet simplifié d’acquisition publique en vue, soit de la démolition, soit de la réhabilitation, soit de l’expropriation des parties communes telle que prévue à l’article L. 615-10 ainsi qu’une évaluation de son coût et un plan de relogement des occupants en précisant le bénéficiaire de l’expropriation.

Il a également pour objet de préciser que la notification de l’expertise vaut signalement et qu’en conséquence les autorités publiques ont l’obligation de mettre en œuvre les procédures de polices spéciales de l’insalubrité et du péril.

Le même article prévoit, qu’au cours de l’assemblée délibérante suivant l’ordonnance déclarant la carence, le projet simplifié, le cas échant modifié, est soumis à l’approbation et mis à la disposition du public pendant une durée minimale d’un mois. L’ordonnance de carence peut aussi prévoir la nomination d’un administrateur provisoire.

Le 2° modifie l’article L. 615-7 pour des raisons de clarification et de cohérence avec les modifications faites à l’article L. 615-6.

Le 3° modifie l’article L. 615-8 pour préciser notamment que l’indemnité d’expropriation tient compte de la valeur des biens appréciée en tenant compte du montant des travaux nécessaires à la conservation de l’immeuble et, le cas échéant, de celui des travaux prescrits par les arrêtés de polices spéciales.

Le 4° introduit les articles L. 615-9 et 10.

L’article L. 615-9 dispose que l’indemnité d’occupation versée à l’expropriant ouvre droit, pour les copropriétaires occupants, à l’allocation de logement qui lui est versée en tiers payant

L’article L. 615-10 prévoit à titre expérimental, pour une durée de 10 ans et afin d’éviter l’expropriation de la totalité de l’immeuble, la possibilité de n’exproprier que les parties communes au profit de la commune, de l’EPCI ou d’un opérateur désigné par eux. Aux biens privatifs listés dans l’état de division est attaché un droit d’usage des biens d’intérêt collectif en

contrepartie duquel les copropriétaires sont tenus de verser une redevance qui ouvre droit, pour les copropriétaires occupants, à l'allocation de logement. Le même article prévoit la possibilité de retour au statut de la copropriété ou l'expropriation totale en cas d'expérimentation non concluante.

L'article 38 prévoit que l'opérateur bénéficiaire de l'expropriation des parties communes bénéficie du privilège spécial prévu à l'article 2374 du code civil.

L'article 39 modifie l'article 6 de la loi du 10 juillet 1965 précitée qui dispose que : « les parties communes et les droits qui leur sont accessoires ne peuvent faire l'objet, séparément des parties privatives, d'une action en partage ni d'une licitation forcée » en prévoyant une exception pour l'expropriation des parties communes, dispositif expérimental prévu au code de la construction et de l'habitation.

La section 5 du chapitre II comporte **l'article 40** qui prévoit des mesures de cohérence.

CHAPITRE III

Renforcer la lutte contre l'habitat indigne

La section 1 a pour objectif de créer les conditions de mise en place d'un acteur unique en vue de simplifier la mise en œuvre des polices spéciales de l'habitat. La section 2 vise à améliorer la lutte contre les marchands de sommeil grâce, notamment, à l'instauration d'une astreinte administrative.

La section 1 qui comprend **l'article 41** permet aux établissements publics de coopération intercommunale de devenir des acteurs uniques de la lutte contre l'habitat indigne en donnant à leurs présidents les prérogatives en matières de police spéciales du logement, détenues d'une part par les maires des communes membres et d'autre part par le préfet.

En matière de prérogatives des maires, cette possibilité ne peut être ouverte qu'à la condition que les maires transfèrent au président de l'EPCI leurs prérogatives par décision prise à l'unanimité.

En ce qui concerne les prérogatives du préfet, elles peuvent être déléguées dès lors que l'EPCI est délégataire des aides à la pierre et que les maires ont transféré leurs compétences au président de l'EPCI.

La section 2 comprend les articles 42 à 44.

L'article 42 permet de lutter contre les agissements des marchands de sommeil en faisant vérifier par le notaire, lors des transactions immobilières, que l'acheteur personne physique ou les dirigeants sociaux ou associés de la société se portant acquéreur, ne sont pas condamnés à une peine d'interdiction d'acheter un bien, directement ou par le biais d'une société, à d'autres fins que son occupation à titre personnel, laquelle peine est instituée par le présent projet de loi. Cette peine peut être prononcée par le juge à l'encontre des personnes condamnées au titre de l'article L. 225-19 du code pénal (soumission d'une personne à des conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine) et des articles L. 1337-4 du code de la santé publique et L. 511-6 du code de la construction et de l'habitation.

Sauf dans le cas où la personne concernée attestera que le logement est destiné à son occupation personnelle, attestation qui sera adressée à l'administration fiscale, la vente ne pourra se faire et si un avant-contrat de vente a été signé, le versement opéré lors de la signature sera acquis au vendeur.

Afin de renforcer la lutte contre l'habitat indigne **l'article 43** instaure la possibilité que les autorités compétentes en matière de police spéciale du logement (le maire et le préfet) décident d'une astreinte d'un montant modulable dans un plafond de 200 € par jour lorsque des travaux ont été prescrits aux propriétaires de logements ou d'hôtels meublés compromettant la santé (salubrité remédiable) ou la sécurité (péril et sécurité des hôtels meublés) des occupants et qu'ils n'ont pas été exécutés dans le délai prévu par l'arrêté. Cette possibilité est ouverte également pour les arrêtés non suivis d'effet dès lors que l'autorité administrative compétente met à nouveau en demeure le propriétaire des logements concernés**.** L**'article 44** permet d'appliquer l'astreinte aux travaux qui ont déjà été prescrits antérieurement à la promulgation de la présente loi.

Le produit de cette astreinte est affecté, outre aux frais de recouvrement et d'instruction, en partie à l'Agence nationale de l'habitat.

L'article 45 permet de mettre à la charge des propriétaires défaillants, non seulement le coût des travaux mais également le coût de la maîtrise d'ouvrage et de l'accompagnement social de ces mesures et travaux prescrits qui, actuellement, est pris en charge par la puissance publique, que ce soit par la commune ou l'EPCI, ou l'État.

L'article 46 modifie la procédure relative à l'octroi et au versement de l'allocation logement dans le cas des logements déclarés non-décents afin

d’inciter les bailleurs à effectuer les travaux de mise en conformité, tout en limitant l’impact pour le locataire. Cette procédure ne s’appliquera pas à Mayotte.

La nouvelle procédure décrite au I prévoit que si un logement fait l’objet d’un constat d’indécence, le droit à l’allocation de logement (AL) est maintenu durant un délai d’un an pour le locataire, mais son versement est différé tant que le propriétaire n’a pas effectué les travaux de mise en conformité. Durant ce délai, le locataire ne s’acquitte que du loyer résiduel (net des AL) sans que cela ne puisse fonder une action du bailleur à l’égard du locataire pour l’obtention de la résiliation du bail. Dès que les travaux sont réalisés, l’aide est reversée au bailleur.

Si les travaux n’ont pas été réalisés à l’issue du délai d’un an, le montant de l’AL conservée par l’organisme payeur pendant un an est définitivement perdu. Le droit à l’AL peut être maintenu par décision de l’organisme payeur et son montant conservé par ce dernier, à titre exceptionnel, pour une durée de six mois renouvelable une fois. À l’issue, si les travaux de mise en conformité n’ont pas été réalisés, le bénéfice de l’AL est suspendu, et le montant de l’AL conservée par l’organisme payeur est définitivement perdu.

Si la non-décence de ce même logement est à nouveau constatée alors que celui-ci est occupé par un nouveau locataire bénéficiaire de l’AL, l’allocation de logement peut être maintenue et conservée par l’organisme payeur pour une durée de six mois, éventuellement prolongée, à titre exceptionnel sur décision de l’organisme payeur pour une durée de six mois. De même, à l’issue de ce délai de six mois, éventuellement prolongé pour six mois, le montant de l’AL conservé est perdu et le bénéfice de l’AL est suspendu.

Ces dispositions entrent en vigueur le 1er janvier 2015.

TITRE III

AMELIORER LA LISIBILITE ET L'EFFICACITE DES POLITIQUES PUBLIQUES DU LOGEMENT

CHAPITRE IER

Réformer les procédures de demande d'un logement social pour plus de transparence, d'efficacité et d'équité

L'article 47 comporte des mesures relatives à la simplification de l'enregistrement de la demande, à l'information des demandeurs et au pilotage et à la mise en œuvre opérationnelle de la gestion de la demande et de l'information des demandeurs. Il modifie deux articles du code de la construction et de l'habitation et y ajoute trois articles nouveaux.

Le 1° remplace les dispositions de l'article L. 441-2-1 afin de compléter la liste des services enregistrant de la demande de logement social. Il ouvre la possibilité pour les demandeurs de logement social de s'enregistrer directement dans le système national d'enregistrement par voie électronique et instaure le dossier unique de demande en permettant au demandeur de ne déposer qu'en un seul exemplaire les pièces justificatives associées à sa demande.

Il précise que les demandes de logement social doivent être enregistrées dès leur dépôt dans le système national d'enregistrement. Il affirme au niveau législatif l'obligation pour les organismes bailleurs d'enregistrer dès la signature du bail les attributions de logements sociaux et de radier les demandes en conséquence.

Le 2° modifie un article et crée trois articles nouveaux.

L'article L. 441-2-6 modifié pose le principe d'un droit à l'information pour toute personne susceptible de demander un logement social et pour tout demandeur de logement social. Pour ce dernier, le droit porte notamment sur les informations le concernant qui figurent dans le système national d'enregistrement et sur l'état d'avancement de sa demande.

L'article L. 441-2-7 prévoit la création d'un dispositif destiné à partager la connaissance et la gestion des demandes de logement social entre les différents acteurs concernés au niveau intercommunal, ainsi que ses modalités de mise en place par convention.

L’article L. 441-2-8 prévoit que tout EPCI doté d’un programme local de l’habitat élabore un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d’information des demandeurs. Cette élaboration est facultative pour les autres EPCI. En cas d’absence d’un tel plan sur un territoire, le représentant de l’État peut se charger de son élaboration.

Cet article prévoit la conclusion de conventions pour la mise en œuvre du plan entre les différents acteurs de la gestion de la demande de logement social et de l’information du public et des demandeurs.

Un article L. 441-2-9 nouveau énonce les points dont la définition est renvoyée à un décret en Conseil d’État.

Les articles L. 441-2-1 et L. 441-2-6 à L. 441-2-9 sont applicables à une date fixée par décret au plus tard le 31 décembre 2016.

CHAPITRE II

Améliorer le contrôle du secteur du logement social

L’**article 48** étend les compétences respectives des organismes de contrôle du secteur de la participation des employeurs à l’effort de construction et du secteur du logement afin de prendre en compte l’interdépendance des deux secteurs. L’Agence nationale de la participation des employeurs à l’effort de construction (ANPEEC) pourra désormais contrôler les filiales HLM sous contrôle des CIL, et l’organisme de contrôle du logement social pourra, dans le cadre du contrôle d’une SA HLM du réseau Action Logement, effectuer un contrôle sur pièces au sein des bureaux du CIL la contrôlant.

CHAPITRE III

Moderniser les dispositions relatives aux organismes de logement social

La construction historique des organismes de logement social, qui a permis à ce secteur de s’adapter, selon les époques, aux besoins de la population, a laissé apparaître au fil du temps des différences réglementaires entre opérateurs, qu’il convient de rectifier dès lors qu’ils poursuivent le même objet social.

Les dispositions du présent chapitre ont donc pour objet d’harmoniser et de sécuriser le cadre d’action des organismes de logement social, pour le

rendre plus simple et plus lisible, notamment dans un contexte européen de plus en plus exigeant.

Les modifications apportées à la gouvernance et aux modalités de fonctionnement de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) répondent à la même logique.

Section 1

Moderniser les dispositifs législatifs relatifs au logement social

L'article 49 prévoit la possibilité à titre subsidiaire pour les bailleurs sociaux de construire des établissements d'hébergement et de louer des logements conventionnés à des organismes agréés, à des centres d'hébergement et de réinsertion sociale et à des centres d'hébergement d'urgence. Ces logements seront utilisés en tant que places d'hébergement. L'article précise la nature du statut de l'occupant.

Il élargit les compétences des bailleurs sociaux pour leur permettre d'intervenir dans le cadre des nouveaux outils de traitement des copropriétés dégradées créés par la présente loi. Sous réserve de disposer des garanties financières des collectivités territoriales qui les sollicitent, ils sont ainsi rendus compétents pour :

– acheter, gérer et réhabiliter des logements en copropriété dégradée dans le cadre des opérations de requalification de copropriétés dégradés créées par la présente loi ;

– assister les administrateurs provisoires dans la réalisation des travaux en copropriété dégradée en assurant la maitrise d'ouvrage des travaux et en intervenant comme tiers-financeur dans le cadre de la procédure d'administration renforcée créée par la présente loi ;

– dans le cadre de l'expérimentation lancée par la présente loi, gérer et entretenir les parties communes expropriées suite à l'aboutissement d'une procédure de carence à l'encontre d'un syndicat de copropriétaires.

Il autorise les organismes d'habitation à loyer modéré à participer au capital des sociétés d'habitat participatif qui leur ouvrira un droit de jouissance sur un nombre de logements fixé à proportion de cette participation. Ces sociétés sont ajoutées à la liste des structures au profit desquelles un organisme d'habitation à loyer modéré peut intervenir à titre de prestataire de services.

L’article 50 inscrit dans le code de la construction et de l’habitation une référence explicite à la décision du 20 décembre 2011 de la Commission relatif à la compatibilité des aides d’État octroyées aux organismes HLM au titre des compensations de service public. En effet, l’article 4 de la décision 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, prévoit que le mandat contienne une référence explicite à cette décision.

Il soumet par ailleurs les sociétés d’économie mixte (SEM) de construction et de gestion de logements sociaux à un agrément pour leurs activités relevant de leur fonction de bailleur social. L’agrément est rendu obligatoire pour les futures créations de SEM de construction et de gestion de logements sociaux à compter de la promulgation de la loi, mais également pour celles existantes avec un délai de deux ans suivant la publication de la présente loi pour qu’elles puissent se mettre en conformité avec cette nouvelle exigence. L’agrément a pour conséquence la transmission, à compter de 2015, des comptes sociaux au ministre chargé du logement et l’affectation du résultat de l’activité de logement social sur un compte isolé ne pouvant être utilisé qu’au financement du logement social ou à la distribution d’un dividende limité au taux du livret A.

L’article 51 modifie l’article L. 353-9-3 du code de la construction et de l’habitation. Il prévoit que l’indice de référence des loyers (IRL) pris en compte pour la révision des loyers pratiqués et des redevances pratiquées des logements conventionnés à l’aide personnalisée au logement (APL) sera le même que celui pris en compte pour la révision des loyers et redevances maximums de ces mêmes logements, à savoir l’IRL du deuxième trimestre de l’année précédente.

La modification de l’article introduit deux dérogations à la limitation de la révision des loyers pratiqués à l’IRL des logements appartenant aux SEM : lorsque ces logements sont conventionnés à l’APL ou relèvent d’une convention d’utilité sociale (CUS) sans mise en œuvre d’une remise en ordre des loyers maximums, par dérogation au sixième alinéa de l’article L. 445-2 du code de la construction et de l’habitation. Ces dérogations peuvent intervenir pour une partie du patrimoine ayant fait l’objet de travaux ou dans le cadre d’un plan de redressement approuvé par la caisse de garantie du logement social. Dans ces deux cas, la révision des loyers pratiqués s’effectue dans la limite de 5 % au-delà de l’IRL du deuxième trimestre de l’année précédente.

Il autorise, pour les logements des SEM relevant d'une CUS avec remise en ordre des loyers maximums, une augmentation annuelle des loyers pratiqués dans la limite de 5 % au-delà de l'IRL prévu au I de l'article 17-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 sauf accord des associations représentatives des locataires.

L'article 52 prévoit que l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat soit systématiquement le premier échelon de collectivité de rattachement de l'office public d'habitat (OPH), y compris pour les organismes créés avant l'ordonnance n° 2007-137 du 1er février 2007. Par ailleurs, le préfet de département ou de région pourra à compter du 1er janvier 2017 mettre en demeure l'office et sa collectivité de rattachement d'opérer le changement de collectivité territoriale de rattachement, puis prononcer le rattachement de l'OPH communal à la nouvelle collectivité selon des modalités définies en décret en Conseil d'État.

Il liste les bénéficiaires potentiels du boni de liquidation d'un office public de l'habitat dissous. Il ouvre la possibilité d'attribuer une partie du boni à une collectivité territoriale en libre emploi. Afin d'assurer la compatibilité de cette attribution avec les principes gouvernant le service économique d'intérêt général exercé par les organismes HLM, il précise que le montant du boni ne pourra excéder le montant initialement investi par la collectivité dans l'organisme, garantissant ainsi le respect de la destination des aides d'État versées à l'organisme HLM dissous. L'introduction d'une règle encadrant la valorisation de la part attribuée à la commune, sur le modèle de la limite existant pour le prix de cession des actions des sociétés HLM (article L. 423-4) obéit au même objectif. Dans ce cadre général, la répartition concrète du boni entre les bénéficiaires pourrait être décidée au cas par cas, en fonction de la situation locale. La rédaction du texte règle le cas où le ministre décide d'affecter le boni de liquidation à la collectivité de rattachement de l'office, sans fermer pour autant la voie à d'autres possibilités.

Il institue un délai de péremption de l'autorisation de vente prévu à l'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation, qui est de cinq ans sur l'ensemble du territoire et pour toutes les autorisations. La prorogation de ce délai par le préfet est toutefois possible en cas de nécessité justifiée par les circonstances locales

Il soumet la vente des logements appartenant aux organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation et ayant bénéficié d'une aide de l'État, aux dispositions des articles L. 443-7 et suivants du

code de la construction et de l'habitation, à l'exclusion des logements de ces organismes ayant bénéficié de subventions de l'Agence nationale de l'habitat, qui ne constituent pas des logements locatifs sociaux au sens de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

Il met en cohérence l'article L. 443-11 du code de la construction et de l'habitation avec l'ordonnance du 8 septembre 2011 qui a transféré les établissements publics d'aménagement dans un nouvel article L. 321-14 du code de l'urbanisme.

L'article 53 prévoit que la procédure d'autorisation préfectorale pour l'exercice d'un mandat de gérance par un organisme d'habitation à loyer modéré, pour la gestion ou l'acquisition par un organisme d'habitation à loyer modéré pour revendre des logements dans des copropriétés connaissant des difficultés ou pour les souscriptions ou acquisitions de parts ou actions dans des sociétés pouvant réaliser des opérations d'aménagement ou conclure une convention de projet urbain partenarial par un office public de l'habitat ou une société d'HLM est remplacée par une autorisation tacite d'acceptation dans un délai harmonisé de deux mois.

L'article 54 prolonge de cinq ans la dérogation à la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique en faveur des organismes d'habitation à loyer modéré les autorisant de recourir à la conception-réalisation.

Section 2

Réformer les missions et procédures de la caisse de garantie du logement locatif social

L'article 55, article unique de la section 2 du chapitre III, modifie les dispositions législatives applicables à la caisse de garantie du logement locatif social pour en améliorer le fonctionnement et prendre en compte les dernières évolutions législatives. À cette fin, il introduit un certain nombre de mesures nouvelles et modifie des dispositions existantes.

L'article L. 452-1 du code de la construction et de l'habitation est modifié de manière à :

– permettre à la CGLLS d'accéder aux comptes financiers des organismes de logement social dans les mêmes conditions que celles dont bénéficient actuellement le ministre chargé du logement afin de lui donner les moyens de remplir pleinement ses missions, notamment la prévention des organismes en difficulté ;

– étendre la possibilité donnée à la CGLLS de favoriser des actions d'information sur le logement par le financement de l'ANIL.

Le nouvel article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation confère à la CGLLS la gestion du Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux institué par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013. Par souci de lisibilité, est également transférée dans cet article la disposition concernant le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement institué par l'article 105 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

Les III et IV de l'article 336 modifient la composition du conseil d'administration et de la commission de réorganisation pour tenir compte de la loi n° 2009-323 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 qui a réformé le régime des agréments des organismes agissant en faveur du logement et de l'hébergement des personnes défavorisées.

L'agrément maîtrise d'ouvrage d'insertion vise à reconnaître la capacité technique et financière de ces organismes et de les faire bénéficier, en contrepartie de cotisations, des dispositifs d'aides de la Caisse de garantie du logement locatif social. La mesure proposée a pour objet de leur reconnaître leur place d'opérateur du logement social et de les faire participer aux différentes instances de la CGLLS. En revanche, le représentant de l'agence nationale pour la rénovation urbaine a été retiré de ces mêmes instances et un représentant supplémentaire de l'État est nommé à son conseil d'administration.

Un nouvel article L. 452-2-2 du code de la construction et de l'habitation prévient les risques de conflit d'intérêt susceptibles d'intervenir à l'occasion des décisions prises par les instances de la CGLLS en sécurisant la participation des fédérations professionnelles aux décisions afin d'éviter que leurs représentants aient un pouvoir décisionnel sur les affaires les intéressant directement.

Les dispositions des VI et VII de l'article 33-6 visent enfin à renforcer la sécurité juridique des cotisations en précisant certaines données relatives à l'assiette et aux modalités de versement des cotisations, à savoir :

– supprimer la référence au versement des cotisations au premier trimestre : il est uniquement prévu que les cotisations doivent être versées une fois par an ;

– sous l'angle économique de la capacité contributive des organismes, ajouter aux produits locatifs les indemnités d'occupation ;

– concernant l'assiette des cotisations des organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage d'insertion, seuls sont pris en compte les loyers appelés au titre de l'activité relevant de l'agrément. Il en résulte que les logements conventionnés qui ne nécessitent pas cet agrément ne sont pas assujettis aux cotisations et ne peuvent bénéficier des aides de la CGLLS ;

– l'année de référence de la cotisation est précisée : il s'agit de la dernière année ou le dernier exercice clos précédant l'année de contribution. Cette précision est apportée pour clarifier la situation des organismes ne clôturant pas leur exercice comptable au 31 décembre ;

– la cotisation des SEM et des organismes d'HLM repose sur la même notion de propriété des logements à usage locatif et les logements foyers. Toutefois, la définition différente qui est donnée pour délimiter le patrimoine assujetti constitue un risque juridique qu'il convient d'écarter. À droit constant, il est dorénavant fait référence au seul droit réel pour définir la propriété du patrimoine assujetti des organismes d'HLM, des SEM et des organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage d'insertion ;

– soustraire du calcul de l'autofinancement net servant d'assiette à la part variable de la cotisation additionnelle les donations, dons et legs perçus par les organismes, car il s'agit de ressources qui ne sont pas issues de leur activité de logement social.

CHAPITRE III

Élargir les délégations de compétence en matière de politique du logement

L'article 56 modifie l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation portant sur les délégations de compétences de l'État en matière d'aide à la pierre aux établissements publics de coopération intercommunale afin de renforcer cette délégation par des compétences nouvelles.

Il modifie également les articles L. 302-1 et L. 302-2 relatifs aux programmes locaux de l'habitat et créé un nouvel article afin de donner la possibilité de proroger lesdits programmes sous certaines conditions.

Enfin, il prévoit deux dispositions transitoires, non codifiées, permettant d'adapter les conventions de délégation et les programmes locaux de l'habitat à la suite de ces différentes modifications.

L'objectif de ces nouvelles dispositions est de réunir les conditions nécessaires pour que les établissements publics de coopération intercommunale volontaires puissent disposer des moyens leur permettant de mettre en œuvre sur leur territoire une politique d'ensemble cohérente en matière de logement et d'hébergement et d'en assumer la responsabilité.

Le I de l'article 56 modifie l'article L. 301-5-1 dans son contenu et sa structure.

Le I de l'article L. 301-5-1 renforce les conditions nécessaires à la prise de délégation par un EPCI. Pour devenir délégataire, l'EPCI devra disposer d'un PLH exécutoire.

Par ailleurs, l'application de l'article L. 301-5-1 est limitée aux établissements publics de coopération intercommunale qui ne sont pas des métropoles. Pour ces dernières, dont Aix-Marseille-Provence, ainsi que pour Lyon Métropole, qui n'est pas un EPCI, le régime des délégations de compétences est encadré par les articles L. 5217-1 et L. 5732-1 du code général des collectivités locales modifiés par le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Le II de l'article L. 301-5-1 introduit une condition supplémentaire à la délégation des aides à la pierre : lorsque les EPCI comprennent des territoires soumis à la taxe sur les logements vacants (TLV) tels que définis à l'article 232 du code général des impôts, les EPCI volontaires à la délégation doivent exercer les compétences de l'État en matière d'encadrement des loyers prévues aux articles 17 et 20 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 pour pouvoir être délégataire. Pour exercer cette compétence, les EPCI doivent disposer d'un observatoire local des loyers tel que prévu à l'article 16 de cette loi.

Pour ces établissements publics de coopération intercommunale, les compétences définies au IV de l'article L. 301-5-1 et les compétences en matière d'encadrement des loyers forment alors « un bloc insécable » qui leur est délégué.

Cette modalité de délégation ne fait pas obstacle à la possibilité laissée à l'EPCI, par le même article, de demander la délégation des compétences

de l'État en matière d'encadrement des loyers, sans délégation des aides à la pierre. L'exercice de cette délégation est dans ce cas subordonné au fait que l'EPCI délégataire dispose d'un observatoire des loyers.

Les modalités de contractualisation existantes relatives à la prise de délégation sont conservées : signature d'une convention d'une durée de 6 ans, prise de délégation sur la base du volontariat, possibilité de refuser ou de ne pas renouveler la délégation par le représentant de l'État dans le département lorsque les objectifs du PLH ne sont pas respectés.

Le III de l'article L. 301-5-1 porte sur le contenu de la délégation de compétence.

La convention doit également préciser, par commune, les objectifs et actions menées dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne et, le cas échéant, les conditions dans lesquelles l'établissement public de coopération intercommunale devient, sur son territoire, le garant du droit à un logement décent et indépendant.

S'agissant de l'habitat indigne l'article 41 du projet de loi qui introduit un article L. 301-5-1-1 permet aux établissements publics de coopération intercommunale de devenir des acteurs uniques de la lutte contre l'habitat indigne sur leur territoire en donnant à leurs présidents les prérogatives en matières de police spéciales du logement, détenues d'une part par les maires des communes membres et d'autre part par le préfet.

En ce qui concerne les prérogatives du préfet en matière d'insalubrité, elles peuvent être déléguées dès lors que l'EPCI est délégataire des aides à la pierre.

Le IV de l'article L. 301-5-1 définit les compétences que comprend obligatoirement la délégation de (parc public et privé).

Le V de l'article L. 301-5-1 définit les compétences optionnelles qui peuvent être déléguées par l'État aux EPCI volontaires. Ces compétences optionnelles sont la garantie du droit à un logement décent et indépendant (DALO) et pour ce faire, la délégation de tout ou partie des réservations de logements du préfet (communément appelés contingent préfectoral), la mise en œuvre de la procédure de réquisition avec attributaire prévue aux articles L. 642-1 à L. 642-28 du CCH et la gestion des dispositifs concourant à l'hébergement, à l'accueil d'urgence, à l'accompagnement au logement (veille sociale, centres d'hébergement d'urgence, CHRS, pensions de familles, etc...), des personnes sans domicile ou éprouvant des difficultés à se

loger en raison de leurs ressources. Leur intervention dans ce domaine s'effectuera dans le respect des dispositions du code l'action sociale et des familles et en particulier des principes d'inconditionnalité et de continuité de l'accueil.

Le VI de l'article L. 301-5-1 reprend l'ensemble des dispositions spécifiques prises en compte par la convention telles que, par exemple, l'encadrement des objectifs sur les parcs public et privé, les conditions de signature des conventions APL. Elle supprime la référence au plan de cohésion sociale défini aux articles 87 et 107 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005, ce dernier étant achevé depuis 2009.

Les autres modifications prévues au I de l'article 56 portent sur des améliorations rédactionnelles.

Dans son II, l'article 56 apporte différentes modifications dans le contenu et la structure de l'article L. 302-1 portant sur le contenu et les modalités d'élaboration du programme local de l'habitat (PLH).

Le II de l'article L. 302-1 porte sur les objectifs et la durée maintenue à six ans du PLH.

Le III est relatif au diagnostic et à l'observation, et n'apporte pas de modification au texte existant.

Le IV de l'article L. 302-1 porte sur le contenu du PLH. Il renforce la prise en compte du droit au logement et de la problématique des copropriétés dégradées dans les PLH en rendant obligatoire le cas échéant la précision des actions de prévention, d'accompagnement ou de requalification des copropriétés en difficulté, en référence aux nouvelles dispositions des chapitres Ier et II du titre II du projet de loi.

Le III de l'article 56 modifie l'article L. 302-2 en prévoyant l'association des établissements publics compétents en matière d'urbanisme (schéma de cohérence territoriale et de documents d'urbanisme) à l'élaboration du PLH.

Le IV de l'article 56 introduit un nouvel article L. 302-4-2 au CCH qui donne la possibilité aux EPCI qui engagent un PLUi, et dont le PLH arrive à échéance, de proroger leur PLH, sans remettre en cause la dynamique locale en cours. Cette prorogations est accordée pour une durée d'un an renouvelable à deux reprises sur appréciation du Préfet de département et fait l'objet d'une délibération de l'organe délibérant de l'EPCI.

Elle est également applicable pour les EPCI dont le périmètre s'étend de manière conséquente.

D'autre part, dans son IV, l'article 56 créée un article L. 302-4-3 dans le code de la construction et de l'habitation, pour le cas particulier de Lyon Métropole qui ne constitue pas un EPCI au sens des dispositions du code général des collectivités territoriales.

Enfin, afin d'accompagner les dispositions du projet de loi, l'article 56 comprend deux articles non codifiés permettant d'instaurer des périodes transitoires au cours desquelles, d'une part, les conventions de délégation existantes pourront être modifiées par voie d'avenant, et d'autre part, les PLH pourront être adaptés selon la procédure simplifiée de modification prévue à l'article L. 302-4.

CHAPITRE V

Réformer la gouvernance de la participation des employeurs à l'effort de construction

L'article 57 de ce chapitre modifie les dispositions relatives à la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) codifiées au chapitre III du titre Ier du code de la construction et de l'habitation. Il réforme ainsi le fonctionnement et la gouvernance d'Action logement, le réseau qui gère la PEEC (anciennement dénommé « 1 % logement »).

Les principales évolutions introduites mettent en œuvre deux orientations majeures formalisées dans la lettre d'engagement mutuel entre l'État et les partenaires sociaux membres d'Action logement, signée le 12 novembre 2012, qui définit les engagements respectifs de l'État et d'Action logement concernant la participation du réseau à la politique nationale du logement. Ces orientations s'inscrivent également en cohérence avec les principes mis en avant par les organisations syndicales et patronales au sein de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 18 avril 2012 visant à faciliter l'accès au logement pour favoriser l'accès à l'emploi.

La première orientation prévoit le retour à une contractualisation entre l'État et Action logement en matière de gestion de l'emploi des fonds issus de la PEEC.

La seconde consiste en un renforcement de l'Union d'économie sociale du logement, renommée Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL), tête de réseau des organismes collecteurs de la PEEC

(comités interprofessionnels du logement – CIL), dans son rôle de pilotage du réseau tout en maintenant l'autonomie de gestion des organismes collecteurs. En particulier, une compétence de suivi et d'évaluation de la gestion des associés collecteurs lui est confiée.

Dans le cadre de la législation actuelle, la nature des aides distribuées au titre de la PEEC, leurs règles d'utilisation et les montants qui leur sont annuellement consacrés sont définis, après concertation, au niveau règlementaire.

Le nouveau régime prévoit une définition de ces éléments par une convention quinquennale établie entre l'État et l'UESL. La convention déterminera également un montant maximal des frais de fonctionnement du réseau.

Le projet de loi encadre certaines conditions d'application de la convention, en prévoyant une prorogation de la convention en cours en l'absence d'accord sur un nouveau cadre conventionnel, ainsi que le recours à une commission arbitrale chargée de prendre les dispositions nécessaires en cas de différend relatif à l'application ou au respect de la convention.

Parallèlement, les prérogatives des représentants de l'État sont renforcées dans les instances de décision de l'union et des associations satellites du mouvement, l'Association foncière logement (AFL) et l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL). Ces évolutions permettent de respecter l'engagement d'un retour à une définition contractuelle des emplois de la PEEC, à simplifier et assouplir sa gestion, tout en conférant à l'État des moyens de suivi et de contrôle du respect des engagements pris à travers la convention.

En matière de gouvernance du réseau Action logement par l'UESL, l'objectif des évolutions proposées est de donner à l'union des moyens renforcés pour piloter les CIL et leurs filiales, afin notamment de s'assurer de la bonne mise en œuvre de la convention quinquennale, en matière d'emploi des fonds, de gestion financière et de territorialisation de l'activité.

L'article prévoit d'élargir le champ des bénéficiaires de l'obligation actuelle des CIL et de l'AFL d'affecter un quart de leurs attributions au bénéfice des ménages DALO aux ménages sortant d'hébergement qui ne sont pas prioritaires au titre du DALO. Cette disposition permettra d'une part de libérer des logements du contingent préfectoral disponible en réorientant les salariés et demandeurs d'emploi vers Action Logement et d'autre part, de diversifier le parc destiné au relogement des personnes prioritaires.

Enfin, l’article prévoit les dispositions transitoires relatives à l’application de certaines de ces mesures, notamment la suppression de l’agrément à collecter des organismes HLM et les nouvelles obligations comptables auxquelles sont soumis les organismes du réseau, ainsi que la suppression de la participation de l’UESL à la gouvernance de l’agence nationale de l’habitat.

TITRE IV

MODERNISER L’URBANISME DANS UNE PERSPECTIVE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE DES TERRITOIRES

Le **titre IV** du projet de loi a pour but de moderniser les documents de planification et d’urbanisme, de mieux les articuler entre eux pour qu’ils répondent aux enjeux de lutte contre l’étalement urbain, d’artificialisation des sols et permettent un réel développement d’une offre de logement plus dense.

Le **chapitre Ier** vise à renforcer la couverture du territoire par les schémas de cohérence territoriale (SCoT).

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT), garant de la cohérence des politiques publiques territoriales, est élaboré à l’échelle réputée pertinente pour intégrer les diverses politiques publiques d’urbanisme, de transports, d’habitat ou de protection de l’environnement. Les plans locaux d’urbanisme et les cartes communales doivent être compatibles avec le SCoT, ce qui simplifie la hiérarchie des normes.

Ce principe a déjà été posé par l’article L. 111-1-1 du code de l’urbanisme dans sa rédaction issue de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement. Toutefois, la rédaction de l’article L. 123-9 du même code n’a pas été mise en cohérence et la rédaction même de l’article L. 111-1-1 prête à interprétation pour ce qui concerne la prise en compte par le plan local d’urbanisme (PLU) du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et du plan climat énergie territorial (PCET).

L’**article 58** vise à clarifier la hiérarchie des normes en urbanisme et à conforter le SCoT intégrateur.

À cette fin, l’article 58 modifie l’article L. 111-1-1 du code de l’urbanisme, afin de clarifier les règles de compatibilité et de prise en compte

des documents de rang supérieur opposables aux schémas de cohérence territoriale, aux PLU et aux cartes communales couverts ou non par un SCoT.

Le principe de l'absence d'opposabilité directe des normes de rang supérieur au PLU ou au document en tenant lieu et à la carte communale en présence de SCoT est clairement affirmé. De plus, le délai de prise en compte du SCoT par le PLU ou la carte communale est réduit. En effet, si ces documents sont approuvés après l'approbation d'un SCoT, ils doivent, si nécessaire, être rendus compatibles dans un délai d'un an (contre trois actuellement).

Il est également précisé que l'article L. 123-1-10 du code de l'urbanisme encadrant les dérogations à la prise en compte des objectifs des plans de gestions des risques d'inondations par les PLU ne s'appliquent qu'en l'absence de SCoT.

L'article L. 333-1 du code de l'environnement est modifié afin d'être mis en cohérence avec l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme en matière d'opposabilité des chartes de parcs naturels.

L'article L. 350-1 du code de l'environnement est modifié afin d'intégrer la modification de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme en matière d'opposabilité des directives paysagères.

L'article L. 371-3 du code de l'environnement est modifié afin de tenir compte de la nouvelle rédaction de l'article L. 111-1-1 relative à la prise en compte des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) par les PLU.

L'article 58 renforce également le principe de l'urbanisation limitée en l'absence de SCoT. À cette fin, il modifie l'article L. 122-2 et crée l'article L. 122-2-1 du code de l'urbanisme afin de clarifier et de renforcer le principe de l'urbanisation limitée qui restreint la possibilité, d'une part, pour les communes non couvertes par un SCoT de modifier ou de réviser leur document d'urbanisme pour ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation, et, d'autre part, de délivrer des autorisations d'exploitation commerciale et cinématographique dans ces communes. Afin de lever les ambiguïtés actuelles, l'article clarifie la rédaction sur la manière de calculer la règle dite « des 15 kilomètres ».

L'article L. 122-2 du code de l'urbanisme prévoit une application du dispositif aux autorisations d'exploitation commerciale dans toutes les communes dotées d'un document d'urbanisme et précise que la demande

d'autorisation incombe au demandeur de l'autorisation d'exploitation commerciale afin de clarifier un vide juridique existant.

Il est créé un article L. 122-2-1 dans le code de l'urbanisme qui durcit les possibilités de dérogation et unifie les motifs les justifiant que ce soit pour l'évolution des documents d'urbanisme ou les autorisations d'exploitation commerciale.

Enfin, afin de compenser les effets de l'artificialisation rarement réversible des sols et de limiter le phénomène des friches qui s'amplifie, l'article L. 122-2-1 crée, pour les porteurs de projets concernés par ces dérogations, une obligation d'organiser la remise en état du terrain.

Afin de clarifier l'échelle du territoire sur laquelle le SCoT doit s'établir, l'article 58 modifie l'article L. 122-1-16 du code de l'urbanisme afin que le SCoT, dans son intégralité, et non le seul document d'orientation et d'objectifs, soit transmis aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de PLU compris dans son périmètre, dans les trois mois suivant l'approbation du schéma. Cette mesure valorise le SCoT en tant que document partagé et favorise une meilleure intégration de ses dispositions opposables dans les PLU.

L'article 58 modifie par ailleurs l'article L. 122-3 en mentionnant qu'à compter du 1er juillet 2014, le Scot inclut le périmètre d'au moins deux EPCI afin que les territoires des SCoT et ceux des PLU intercommunaux, appelés à se développer, soient bien distincts et complémentaires. Le SCoT doit organiser la complémentarité des projets de territoire et éviter la concurrence territoriale lorsque la carte de l'intercommunalité sera achevée et que la compétence PLU sera exercée par les EPCI. Cet article introduit également les critères qui doivent permettre de distinguer le périmètre du SCoT du périmètre d'un PLU intercommunal. Un décret viendra préciser la définition du périmètre d'un SCOT. Par ailleurs, cet article prévoit l'avis de la commission de consommation des espaces agricoles (CDCEA) lors de l'élaboration d'un SCoT en cas de réduction des surfaces des espaces agricoles et non plus en cas de réduction des surfaces des zones agricoles. Cette modification permet d'intégrer sans ambiguïtés dans le champ de compétence de la CDCEA les zones naturelles à vocation agricole (zone N dans les plans locaux d'urbanisme).

Il supprime la possibilité pour les SCoT d'être complétés en certaines de leurs parties par des schémas de secteur qui en détaillent et en précisent le contenu en supprimant l'article L. 122-1-14 du code de l'urbanisme.

L’article 58 fusionne et modifie les articles L. 122-4 et L. 122-4-1 du code de l’urbanisme. Il permet à tous les syndicats mixtes ouverts d’être porteurs de schéma de cohérence territoriale, possibilité jusqu’à présent limitée aux syndicats mixtes exclusivement constitués de communes et EPCI ou aux syndicats mixtes ouverts, dans le cas particulier de l’article L. 122-4-1 du code de l’urbanisme, lorsque la majorité des communes comprises dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale sont incluses dans le périmètre d’un syndicat mixte.

Par ailleurs, cet article modifie l’article L. 122-5 du code l’urbanisme, afin de répondre aux difficultés juridiques et opérationnelles soulevées par les services locaux et les collectivités territoriales concernant l’impact de l’évolution des périmètres des EPCI, impulsée par la réforme de l’intercommunalité issue de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, sur les documents d’urbanisme.

Il répond ainsi à l’absence de dispositions dans le code de l’urbanisme concernant les conséquences des évolutions de périmètre des intercommunalités sur le périmètre du SCoT de l’EPCI nouvellement constitué.

Dans tous les cas, il est proposé d’abroger les dispositions du SCoT des communes ou EPCI intégrant le nouvel EPCI et d’appliquer une « zone blanche » sur ces territoires nouvellement inclus dans le SCoT d’accueil jusqu’à modification ou révision de ce dernier.

Un délai transitoire est prévu : la prise en compte du nouveau périmètre pourra se faire au plus tard dans un délai de six ans, conformément à l’article L. 122-13 du code de l’urbanisme, qui impose à l’établissement public de SCoT de procéder, à l’issue de ce délai, à une analyse des résultats de l’application du SCoT et de délibérer sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète.

Afin de prévoir la possibilité d’élaborer une charte de parc naturel régional valant SCoT, l’article 58 crée un article L. 122-4-3 dans le code de l’urbanisme, qui prévoit la possibilité qu’une charte de parc naturel régional puisse tenir lieu de SCoT.

L’article prévoit que la charte de parc naturel régional vaut SCoT dès lors qu’elle comporte un chapitre individualisé comprenant les documents constitutifs d’un SCoT prévus à l’article L. 122-1-1 et qu’elle en respecte les conditions d’élaboration prévues à l’article L. 122-6 à L. 122-16-1.

Toutefois, cette mesure ne s'applique que dans le périmètre d'un parc naturel régional non couvert par un SCoT. De plus, le périmètre de la charte de parc naturel régional valant SCoT doit être approuvé par décision préfectorale dans les conditions prévues par les articles L. 122-6 et suivants du code de l'urbanisme.

L'article 58 est également relatif à la maîtrise de l'aménagement commercial. En effet, le développement de surfaces commerciales, notamment en périphérie des villes, est très consommateur d'espaces qui pourraient être destinés à d'autres fonctions, notamment l'habitat. Plus de 3 millions de mètres carrés de surface de vente sont autorisés chaque année. Cette augmentation de l'offre en surface commerciale est sans commune mesure par rapport à l'évolution de la demande, ce qui génère des friches commerciales.

L'article 58 conforte, en modifiant l'article L. 122-1-9, le rôle du SCoT en matière d'urbanisme commercial, clarifie le droit applicable s'agissant de la procédure d'intégration du document d'aménagement commercial (DAC) dans le SCoT, supprime le zonage des zones d'aménagement commercial (ZACOM) qui figurent dans le DAC et prévoit un durcissement des règles prévues à l'article L. 111-6 en matière d'emprise au sol des aires de stationnement annexes d'un commerce.

Au carrefour entre le « e-commerce » et la grande surface, les grandes enseignes alimentaires développent de plus en plus l'activité de « drive » qui consiste, pour les consommateurs, à commander et à payer leurs courses sur internet et à aller les chercher en voiture sur une aire de livraison située à proximité d'une surface de stockage. Ces implantations échappent à toute législation en matière commerciale : considérées comme espace de stockage, ces surfaces de vente sont exemptées de demande d'autorisation commerciale car la vente a lieu juridiquement chez le client. Néanmoins, elles s'implantent dans des zones qui n'ont pas nécessairement de vocation commerciale dans les PLU, elles sont génératrices de flux de transport (marchandises et personnes) importants et ne s'inscrivent pas dans la planification territoriale de l'urbanisme, et peuvent bouleverser les équilibres des territoires. Il apparaît nécessaire de soumettre ces projets à la législation relative aux autorisations commerciales. À ce titre il est prévu de modifier les articles L. 752-1 et suivants afin de soumettre les points de retrait automobile à cette législation.

Le **chapitre II** est relatif à la modernisation des documents de planification à l'échelle communale et intercommunale. Il comporte 5 sections.

La **section 1** porte sur la prise en compte de l'ensemble des modes d'habitat.

L'article 59 modifie l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme afin notamment de rendre obligatoire dans les documents d'urbanisme la prise en compte de l'ensemble des modes d'habitat installés de façon permanente sur le territoire de la commune et d'ajouter l'objectif de prise en compte des besoins en matière de mobilité par les SCoT, les PLU et les cartes communales.

L'article comporte également des dispositions relatives à l'installation des résidences mobiles ou démontables. L'intitulé du chapitre IV du titre IV du livre IV et les dispositions de l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme sont clarifiées. Il n'est ainsi plus fait référence dans cet intitulé et dans cet article aux caravanes mais aux résidences mobiles qui constituent l'habitat traditionnel des gens du voyage. Il est par ailleurs précisé que l'aménagement de terrains pour permettre l'installation de ces résidences mobiles ou de résidences démontables qui constituent l'habitat permanent de leurs utilisateurs (les yourtes par exemple), peut être autorisé dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées délimités par le règlement du PLU.

En outre, l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme est complété afin que l'aménagement de terrains pour permettre l'installation de résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs puisse être autorisé en l'absence de desserte par les réseaux de distribution d'eau, d'assainissement et d'électricité. Le projet du demandeur devra cependant assurer l'alimentation en eau potable et en électricité, l'assainissement des eaux domestiques usées et la sécurité incendie des occupants de ces résidences. Un décret en Conseil d'État précisera les modalités selon lesquelles le demandeur s'engage sur le respect de ces conditions d'hygiène et de sécurité dans son dossier de demande d'autorisation d'urbanisme.

La **section 2** vise essentiellement la modernisation de la carte communale et tire les conséquences des évolutions de périmètres des EPCI s'agissant des cartes communales.

Elle réaffirme le rôle central du maire en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme.

L’article 60 modifie l’article L. 121-10 du code de l’urbanisme afin de prévoir, en application de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 du Parlement européen et du Conseil relative à l’évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l’environnement, que font l’objet d’une évaluation environnementale les cartes communales susceptibles d’avoir des incidences notables sur l’environnement au regard, notamment, de la superficie du territoire auquel elles s’appliquent, de la nature, de la sensibilité et de l’étendue des territoires couverts par les secteurs qu’elles déterminent. Un décret précisera les cas dans lesquels une évaluation environnementale est réalisée ainsi que les modalités de cette évaluation.

Il modifie également l’article L. 124-2 afin de prévoir explicitement dans le code de l’urbanisme que l’élaboration d’une carte communale est prescrite par délibération du conseil municipal ou de l’organe délibérant de l’EPCI compétent. Par ailleurs, cet article supprime certaines dispositions du dernier alinéa de l’article L. 124-2 du code de l’urbanisme car les dispositions relatives aux rapports de compatibilité de la carte communale avec les normes supérieures sont reprises à l’article L. 111-1-1 du code de l’urbanisme dans sa rédaction issue de la présente loi.

Cet article tire les conséquences, s’agissant des cartes communales, de l’impact de l’évolution des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale, impulsée par la réforme de l’intercommunalité issue de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, sur les documents d’urbanisme.

Afin d’assurer la sécurité juridique des procédures, il est expressément prévu la substitution de l’établissement public de coopération intercommunale nouvellement compétent pour tous les actes et délibérations afférents aux procédures engagées par la commune ou l’établissement public de coopération intercommunale avant leur intégration dans son périmètre, lorsque celui-ci souhaite les achever.

L’article 60 modifie enfin l’article L. 126-1 du même code pour prévoir que les cartes communales comportent en annexe les servitudes d’utilité publique. Cette disposition enrichit la carte communale d’informations essentielles pour les habitants et les porteurs de projets et qui sont aujourd’hui difficilement accessibles.

La **section 3** est relative à la compétence des communes en matière de délivrance des autorisations d’urbanisme.

L’article 61 modifie l’article L. 422-1 du code de l’urbanisme afin que les communes couvertes par des cartes communales deviennent compétentes en matière de délivrance d’autorisation du droit des sols.

Cette compétence est automatique pour les communes se dotant de cartes communales après l’entrée en vigueur de la présente loi.

Dans les communes dotées d’une carte communale approuvée avant l’entrée en vigueur de la présente loi, le maire devient compétent au nom de la commune à compter du 1er janvier 2017 si elles n’ont pas pris la compétence de délivrance des autorisations d’urbanisme avant cette date.

L’article 61 modifie également l’article L. 422-8 du code de l’urbanisme afin de réduire le seuil de mise à disposition gratuite des services de l’État en matière d’application du droit des sols de 20 000 habitants à 10 000 habitants, s’agissant des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents. Par ailleurs, il est prévu que les communes compétentes de moins de 10 000 habitants, ne puissent plus bénéficier de la mise à disposition gratuite de services de l’État pour l’étude des demandes d’autorisation, dès lors qu’elles font partie d’un EPCI regroupant 10 000 habitants ou plus.

Pour favoriser la mise en place de services mutualisés à l’échelle des EPCI de 10 000 habitants et plus, il est prévu que ces dispositions entrent en vigueur à compter du 1er juillet 2014 et dans un délai d’un an à compter de la création de l’EPCI lorsque celle-ci intervient après le 1er juillet 2014. Enfin, il est prévu que l’État et les collectivités puissent signer des conventions de transition.

La **section 4** est relative à la transformation des plans d’occupation des sols (POS) en plans locaux d’urbanisme.

L’article 62 vise à faire évoluer les plans d’occupation des sols (POS) qui n’ont pas comme les PLU d’obligation formelle de mettre en œuvre les politiques initiées par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite « loi SRU ») et complétées par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement (loi ENE), en particulier en matière de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques, de prise en compte du changement climatique ou de production d’énergie faisant appel à des ressources renouvelables. Leur maintien dans un grand nombre de communes constitue donc un obstacle à la mise en œuvre de ces politiques et il est nécessaire désormais de mettre un terme à cette situation.

Ainsi, l'article 62 modifie l'article L. 123-19 du code de l'urbanisme afin de rendre caducs les POS s'ils n'ont pas été révisés et mis en forme de PLU avant le 31 décembre 2014. Dans le cas contraire, les règles générales d'urbanisme s'appliquent sur le territoire communal sans retour au document d'urbanisme antérieur contrairement à la règle habituellement applicable en matière d'annulation contentieuse. Les communes concernées conserveront toutefois la compétence de délivrance des autorisations d'urbanisme

Toutefois lorsqu'une procédure de révision du plan d'occupation des sols a été engagée avant le 31 décembre 2014, cette procédure peut être menée à terme sous réserve d'être achevée au plus tard trois ans à compter de la publication de cette loi. Les dispositions du plan d'occupation des sols restent en vigueur jusqu'à l'approbation du plan local d'urbanisme et au plus tard jusqu'à l'expiration de ce délai de trois ans.

La **section 5** porte sur le transfert de compétences, la modernisation du plan local d'urbanisme communautaire et vise à encadrer les effets des changements de périmètres des EPCI sur les PLU.

L'article 63 modifie les articles L. 5214-16, L. 5214-23-1 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales. Désormais, les communautés d'agglomération et les communautés de communes seront de plein droit compétentes en matière de carte communale et en matière de plan local d'urbanisme ou de document d'urbanisme en tenant lieu. Toutefois, des dispositions transitoires sont prévues :

– les communautés de communes et les communautés d'agglomérations existantes à la date de publication de la loi, qui ne sont pas actuellement compétentes en matière de plan local d'urbanisme, le deviennent de plein droit à compter du premier jour du sixième mois suivant la date de publication de la loi ;

– les communes membres de ces communautés ayant engagé, avant l'entrée en vigueur de la loi, une procédure d'élaboration ou d'évolution de leur plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale peuvent continuer à exercer leur compétence jusqu'à l'achèvement de cette procédure. Cette faculté est encadrée ;

– la couverture par le plan local d'urbanisme intercommunal de l'intégralité du territoire de communauté de communes ou de la communauté d'agglomération intervient au plus tard à l'occasion de la révision d'un des plans locaux d'urbanisme applicables dans son périmètre.

L’article 64 poursuit deux objectifs. D’une part, il a pour objet d’améliorer le dispositif du plan local d’urbanisme tenant lieu de programme local de l’habitat (PLH) et, le cas échéant, de plan de déplacement urbain (PDU), mis en place par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement. D’autre part, il vise à répondre aux difficultés juridiques et opérationnelles liées à l’impact sur les documents d’urbanisme de l’évolution des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), impulsée par la réforme de l’intercommunalité issue de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Le dispositif du PLUIHD est assoupli et son contenu est aménagé.

Dans le droit actuel, tout EPCI compétent en matière de PLU est tenu d’élaborer un PLU tenant lieu de PLH. Si l’EPCI est autorité organisatrice des transports urbains, ce plan doit également tenir lieu de PDU. Afin d’introduire plus de la souplesse, il est désormais prévu d’une part, que les métropoles, les communautés urbaines et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants ont l’obligation d’élaborer un PLUI tenant lieu de PLH, d’autre part, que seuls les EPCI ayant l’obligation d’élaborer un PDU en application du code des transports seront tenus d’élaborer un PLU tenant lieu de PDU.

S’agissant du contenu du PLUIHD, il est désormais clairement affirmé que l’ensemble du PLU, et non uniquement les OAP du PLU, tient lieu de PLH et, le cas échéant, de PDU. En outre, plusieurs évolutions sont apportées pour renforcer la sécurité juridique du dispositif du PLUIHD :

– une nouvelle composante du PLU communautaire est créée, le programme d’orientation et d’actions (POA). Cette composante, non opposable aux autorisations d’urbanisme, comporte toute mesure ou élément d’information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l’habitat ou des transports et déplacements définie dans le PLU tenant lieu de PLH et, le cas échéant, de PDU ;

– un recentrage des OAP, qui sont opposables aux autorisations d’urbanisme dans un rapport de compatibilité, sur les seules dispositions ayant un impact direct sur l’urbanisme et l’aménagement, est opéré ;

– la divisibilité de trois éléments du PLU communautaire est consacrée afin de faciliter la pratique de l’annulation partielle par le juge : les plans de secteur prévus à l’article L. 123-1-1-1, les dispositions habitat ou transports et déplacements des OAP et le programme d’orientations et d’actions.

L’article 64 précise que lorsqu’un EPCI, qui n’est pas soumis à l’obligation d’élaborer un PLU tenant lieu de PLH et, le cas échéant, de PDU, décide d’élaborer un tel document, celui-ci comprend un POA et, si nécessaire, des actions et opérations d’aménagement relatives à l’habitat et le cas échéant, aux transports et déplacements dans les OAP.

S’agissant de la gouvernance du PLU communautaire, la concertation avec les communes membres est renforcée puisqu’un débat sur les modalités de cette concertation, organisé au plus tard dans les deux mois suivant la délibération prescrivant l’élaboration du PLU communautaire, est prévu.

L’article 64 procède à une remise à plat complète de l’évaluation de l’ensemble des plans locaux d’urbanisme. L’obligation de réaliser tous les six ans un bilan des dispositions du PLU au regard de l’article L. 121-1 du code de l’urbanisme et, le cas échéant, des objectifs fixés le code de la construction et de l’habitat et le code des transports, est posé. Tous les neuf ans, l’EPCI ou la commune est tenu de se prononcer sur l’opportunité de réviser le plan local d’urbanisme.

S’agissant les plans locaux d’urbanisme communautaires tenant lieu de PLH, les pouvoirs du préfet sont renforcés :

– un bilan détaillé de l’ensemble des dispositions du PLU relatives à l’habitat est réalisé tous les trois ans et communiqué au préfet de département ;

– le préfet peut désormais suspendre le caractère exécutoire du PLU tenant lieu de PLH, que celui-ci soit ou non couvert par un schéma de cohérence territoriale. De plus, le champ d’application de ce droit de veto est étendu au cas où le projet de PLU tenant lieu de PLH a fait l’objet d’un avis défavorable ou de réserves émises par le comité régional de l’habitat ;

– enfin, à l’issue du délai de neuf ans précité, le préfet peut demander à l’EPCI les modifications qu’il estime nécessaires d’apporter au document. L’EPCI dispose alors d’un délai d’un mois pour faire connaître au préfet son intention de procéder aux modifications. À défaut d’accord ou en l’absence de délibération approuvant les modifications dans un délai d’un an à compter de la notification du préfet, celui-ci engage la modification ou la révision du plan.

L’article 64 assure en outre une articulation entre PLUIHD et PLH et PDU : ces deux derniers documents peuvent être prorogés, sous certaines conditions jusqu’à l’approbation ou la révision d’un PLUIHD.

Enfin, **l'article 64** complète les dispositions introduites par l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme.

Ainsi, en cas de modification du périmètre d'un EPCI, les dispositions des PLU des communes et EPCI nouvellement intégrés restent applicables, comme le prévoyait déjà la loi. Il en est de même désormais en cas de fusion d'au moins deux EPCI.

De plus, lorsqu'un EPCI, dont le PLU est en cours d'élaboration ou de révision, intègre dans son périmètre une commune ou un EPCI, il a désormais la faculté, par dérogation au principe de couverture intégrale du territoire par un PLU intercommunal mentionné par le deuxième alinéa de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, d'achever la procédure sur son périmètre initial, dans le respect d'un délai de deux ans à compter de la date de l'intégration des communes ou EPCI. Cette disposition s'applique également aux cas de fusion d'EPCI.

Afin d'assurer la sécurité juridique des procédures, il est expressément prévu la substitution de l'EPCI nouvellement compétent pour tous les actes et délibérations afférents aux procédures engagées par la commune ou l'EPCI avant leur intégration dans son périmètre ou la fusion, lorsque celui-ci souhaite les achever.

Il convient de noter que **l'article 64** précise également, s'agissant de l'urbanisme commercial, qu'en l'absence de SCoT, lorsque le PLU comporte un DAC dans le cas particulier de l'Ile de France, de l'outre-mer et de la Corse, celui-ci prend place dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) plutôt que dans le règlement.

Par ailleurs, **l'article 64** introduit, pour tous les PLU, la faculté pour le juge de prononcer un sursis à statuer permettant à l'établissement public de coopération intercommunale de régulariser dans un délai déterminé, l'illégalité identifiée qu'elle soit de forme, de procédure ou de fond. Cette possibilité n'est ouverte que dans le cas où l'illégalité de fond peut être régularisée par une modification ou une modification simplifiée du PLU. S'il s'agit d'une illégalité de forme ou de procédure, la régularisation n'est possible que si l'illégalité a eu lieu après le débat sur le projet d'aménagement et de développement durables du PLU.

Le **chapitre III** vise à lutter contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

L'article 65 ajoute un second alinéa à l'article L. 122-1-2 du code de l'urbanisme afin que le rapport de présentation du SCoT intègre une analyse du potentiel de densification sur les principaux secteurs de développement, de restructuration et de renouvellement urbain. Il s'agit donc de favoriser à l'échelle du SCoT la réflexion des élus sur la densification acceptable et l'identification des espaces qui pourraient faire l'objet d'une étude de densification dans les PLU. Cette analyse est effectuée dans le respect de la qualité des paysages et du patrimoine architectural.

L'article 65 prévoit également que le rapport de présentation du PLU analyse la capacité de densification et de renouvellement urbain et expose la stratégie foncière en découlant.

Enfin, **l'article 65** vise à limiter l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation et à réduire le stock de zones à urbaniser. On observe aujourd'hui un surdimensionnement des zones à urbanisation à long terme (zones 2AU), qui constituent parfois pour les communes des réserves foncières sans lien avec l'ambition de leur projet territorial. Leur seule existence nuit souvent à une utilisation optimale des zones urbaines ainsi que des zones d'urbanisation à court terme.

Afin de limiter l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation, **l'article 65** modifie l'article L. 123-1-6 du code de l'urbanisme afin que les zones à urbaniser n'ayant pas fait l'objet d'une ouverture à l'urbanisation dans un délai de neuf ans après leur création soient regardées comme des zones naturelles pour l'application de l'article L. 123-13 et fassent donc l'objet d'une révision lors de leur ouverture à l'urbanisation. Ce délai de neuf ans est calculé à partir de la date d'approbation du plan local d'urbanisme ou, s'il a fait l'objet d'une ou plusieurs révisions, de la date d'approbation de la dernière révision. Dans les autres cas, l'article L. 123-13-1 prévoit que la modification du PLU pour ouvrir une zone 2 AU à l'urbanisation est subordonnée à la prise d'une délibération motivée démontrant la nécessité de cette ouverture au regard des capacités d'accueil des zones déjà ouvertes à l'urbanisation.

L'article 66 supprime une possibilité de dérogation au principe d'inconstructibilité posé dans les communes non couvertes par un document d'urbanisme et étend le champ d'intervention de la commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA).

L'article L. 111-1-2, introduit par la loi de décentralisation de 1983, pose le principe de l'inconstructibilité dans les communes qui ne sont pas dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale à

l'exception des parties déjà urbanisées, en prévoyant toutefois certaines dérogations limitativement énumérées. L'une de ces dérogations (le 4° de l'article L. 111-1-2) prévoit la possibilité d'autoriser des constructions par délibération de la commune, notamment en cas de risque de diminution de la population. La commune, si elle le souhaite, peut alors autoriser les constructions et installations hors des parties urbanisées.

Ce dispositif est théoriquement très encadré. Toutefois, dans les faits, les conditions de sa mise en œuvre sont peu respectées. Afin de remédier à cette situation, l'article 66 supprime la possibilité de recourir à une délibération motivée du conseil municipal prévue au 4° de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme. Cet article supprime également le *c)* de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme relatif à la loi montagne qui renvoie à cette possibilité de dérogation.

Par ailleurs, cet article élargit le champ d'intervention de la CDCEA créée par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 dans les communes non dotées de document d'urbanisme. L'avis de la CDCEA est désormais requis à tous les cas de dérogation, exception faite de celle permettant l'adaptation, le changement de destination, la réfection, et l'extension des constructions existantes.

L'article 67 modifie l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme. Il vise à clarifier les conditions d'application de l'obligation d'élaborer un règlement local de publicité (RLP). En outre, afin d'introduire de la souplesse, il supprime l'obligation d'élaborer de façon simultanée le règlement local de publicité et le plan local d'urbanisme (PLU).

Afin de clarifier le droit actuel, il est désormais prévu dans le code de l'urbanisme que la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a l'obligation d'élaborer un RLP lorsque la servitude non aedificandi dans la bande d'inconstructibilité de part et d'autre de certaines routes, notamment dans les entrées de ville, est levée.

Le **chapitre IV** vise d'une part à renforcer les outils au service des politiques foncières des collectivités, à la fois en terme d'accès à une ingénierie professionnelle et de sécurisation juridique, et d'autre part à favoriser le renouveau des villes et des villages à l'intérieur de leur périmètre actuel en encourageant les PLU à miser en premier lieu sur les possibilités d'évolution interne au tissu urbain déjà constitué pour asseoir leur développement et la satisfaction des besoins en logement plutôt que sur des extensions urbaines coûteuses en espace et en énergie.

La mise en place d’outils fonciers adaptés, pérennes et efficients au service des politiques foncières des collectivités et des politiques publiques de l’État sont au cœur du projet de loi.

La **section 1** vise la diffusion d’une ingénierie foncière au service de la production de logements et de la lutte contre l’étalement urbain par la généralisation des établissements publics fonciers d’État et locaux et l’ouverture de la profession de géomètre-expert.

L’article 68 encadre le déploiement d’une offre d’ingénierie foncière territorialement cohérente au service des collectivités. À cette fin, si l’État peut créer des établissements publics fonciers d’État, là où les enjeux le justifient, leurs périmètres ne pourront se superposer avec les périmètres des établissements publics fonciers locaux (EPFL) existants depuis plus de 3 ans qu’avec l’accord des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes non membres de ces derniers dont le territoire est concerné par la superposition.

L’article inscrit également dans la loi un principe de coopération entre les établissements publics fonciers et les sociétés d’aménagement foncier et d’établissement rural (SAFER), ainsi qu’avec les autres opérateurs de la préservation des espaces naturels et agricoles, en réaffirmant le principe d’une intervention à titre subsidiaire.

La **section 2** est relative aux établissements publics fonciers locaux.

L’article 69 propose d’aligner le cadre d’action et de création des établissements publics fonciers locaux avec celui des établissements publics fonciers d’État, dans le respect de la libre administration des collectivités. Il prévoit en particulier que les établissements publics fonciers locaux puissent intervenir pour des motifs de production de logement, de lutte contre l’étalement urbain et de promotion du développement durable et qu’ils puissent contribuer à la préservation des espaces agricoles et naturels à titre subsidiaire en coopération avec les opérateurs chargés de cette préservation, en particulier les SAFER.

Cet article précise en outre que les établissements publics fonciers locaux disposent du droit de priorité et que leur intervention en commune carencée pour le compte du préfet s’exerce dans le cadre de convention sans que l’accord de la commune concernée ne soit exigé.

Afin de faciliter la création ou l’extension des EPF locaux, tout en focalisant leur intervention sur la production de logement, cet article

simplifie également les conditions d'adhésion des établissements publics de coopération intercommunale aux EPF locaux en imposant uniquement la compétence relative au programme local de l'habitat. Cet article encourage également la création de nouveaux EPF locaux à un périmètre pertinent, sous le contrôle du préfet de région.

Enfin il propose d'harmoniser les outils d'intervention des établissements publics fonciers locaux (programme pluriannuel d'intervention) avec ceux des établissements publics fonciers d'État et de lier leur action aux documents d'urbanisme.

La **section 3** est relative au droit de préemption, à la zone d'aménagement différé (ZAD) intercommunale et à la délégation du droit de préemption.

La question de la mobilisation des gisements fonciers dans des conditions financières et juridiques satisfaisantes est régulièrement posée par les élus, les professionnels du foncier, de l'aménagement et les particuliers.

Au sein des quelques centaines de communes faisant l'objet d'un arrêté de carence au titre de l'article 55 de la loi « solidarité et renouvellement urbains » (SRU), l'atteinte des objectifs de mixité sociale fixés par la loi nécessite la mise en place d'une politique foncière et urbaine volontariste, *via* notamment l'exercice par le Préfet et ses délégataires du droit de préemption.

L'article 70 renforce les responsabilités des intercommunalités en matière de droit de préemption en attribuant aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme une compétence de principe en matière de droit de préemption urbain et en ouvrant la possibilité de créer une zone d'aménagement différé par une procédure nouvelle d'initiative intercommunale.

Par ailleurs, cet article encadre les modalités de mise en œuvre des différents droits de préemption en tenant compte d'une part des impératifs de développement des collectivités locales devant faire face à leurs besoins et d'autre part du respect de la garantie des droits des propriétaires.

Pour renforcer l'information des autorités compétentes pour préempter, il enrichit également le contenu de la déclaration d'intention d'aliéner et permet une visite du bien.

Dans un souci de sécurisation des procédures et de réduction des contentieux, il instaure un délai de purge des déclarations d'intention

d'aliéner, définit l'usage du bien préempté, ainsi que les conditions de rétrocession du bien préempté à l'ancien propriétaire en cas d'annulation de la préemption, ouvre la faculté d'exercer une action en dommage et intérêts pour les propriétaires de bien préempté, précise les modalités de transfert de propriété du bien préempté et raccourcit le délai imparti à la collectivité pour s'acquitter du paiement du prix.

L'article 71 précise les conditions de délégation au président du conseil général, au président du conseil régional et au président de l'établissement public de coopération intercommunale des droits de préemption dont leur collectivité ou leur EPCI est titulaire ou délégataire.

La **section 4** est relative à l'ordre des géomètres-experts.

L'article 72 modifie l'article 26 de la loi n° 46-942 instituant l'Ordre des géomètres experts afin d'ouvrir une voie d'accès à l'ordre des géomètres experts pour les géomètres topographes.

S'agissant du département de Mayotte, l'ordonnance n° 2012-576 du 26 avril 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de la construction et de l'habitation a reconnu la possibilité d'une inscription au tableau de l'ordre des géomètres experts pour les professionnels exerçant à Mayotte. À cette fin, il crée, par extension du conseil régional de l'Ordre de La Réunion, un conseil régional de l'ordre représentant les membres de l'ordre des géomètres experts exerçant à la Réunion et à Mayotte.

La **section 5** modifie la présentation et le contenu des règles que peut fixer le PLU.

L'article 73 modifie l'architecture de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, qui précise les dispositions réglementaires que peut adopter le plan local de l'urbanisme, afin d'en ordonner et clarifier la présentation *(a)*. Ce même article supprime le coefficient d'occupation des sols *(b)*, la taille minimale des terrains *(c)*, encadre les possibilités de « pastillage » des zones agricoles (zones A) et naturelles (zones N) *(d)* et améliore l'écriture de l'alinéa relatif à la qualité des constructions et à leur insertion dans leur environnement *(e)*.

a) Les différentes règles que peut mettre en place le PLU, à l'exception de la possibilité d'instaurer des emplacements réservés, sont regroupées dans une organisation thématique :

– usage du sol et destination des constructions ;

– caractéristiques architecturale, urbaine et écologique ;

– équipement des zones ;

b) La possibilité de fixer dans le PLU un coefficient d'occupation des sols (COS), exprimant le rapport entre la surface de plancher construite et la superficie du terrain, est supprimée.

Cette suppression a pour conséquence la suppression du contrôle des divisions des terrains bâtis prévu à l'article L. 123-1-11 du code de l'urbanisme. Le contrôle des divisons de terrains bâtis permet au PLU de prévoir qu'en cas de détachement datant de moins de dix ans, il n'est pas fait application du COS sur la partie de terrain détachée. Il ne peut ainsi être construit sur le terrain détaché que dans la limite des droits à construire qui n'ont pas été consommés par le reliquat bâti.

Enfin, il n'est plus fait référence au COS pour le calcul du seuil minimal de densité utilisé pour le calcul du versement pour sous-densité dans les articles L. 331-37 et L. 331-40 du code de l'urbanisme ;

c) Par ailleurs, l'article 73 supprime la possibilité de fixer des superficies minimales de terrains constructibles dans le règlement du PLU, au regard de contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif ou pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager d'une zone, prévue dans l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme ;

d) L'article 73 vise également à encadrer la possibilité prévue par le deuxième alinéa du 14° de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme de délimiter en zones agricoles ou naturelles des PLU des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (« pastilles » ou « stecal ») dans lesquels des constructions peuvent être autorisées en la soumettant à un accord du préfet et à l'avis de la commission de commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA).

L'article 73 prévoit donc que ces secteurs ne doivent être délimités qu'à titre exceptionnel, avec l'accord du préfet de département et après avis de la commission de commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA).

Par ailleurs, ces modifications sont complétées par une disposition qui précise que les constructions existantes situées en dehors de ces secteurs et dans des zones naturelles, agricoles ou forestières, peuvent faire l'objet

d’une adaptation ou d’une réfection, à l’exclusion de tout changement de destination. Cette possibilité permettra l’entretien du bâti existant sans imposer le recours au pastillage.

Cette disposition ne sera toutefois pas applicable aux constructions et installations nécessaires à l’exploitation agricole, à des équipements collectifs ou à des services publics, ce qui aurait abouti à restreindre leurs possibilités de construction ou d’extension qui sont d’ores et déjà plus étendues.

En outre, l’implantation de terrains familiaux locatifs et d’aires d’accueil des gens du voyage, ainsi que l’aménagement de terrains pour permettre l’installation de résidence démontables constituant l’habitat permanent de leurs utilisateurs, sont rendus possibles dans les pastilles définies au sein des zones A ou N. Le règlement devra préciser les conditions d’hygiène et de sécurité devant être respectées pour l’installation des résidences démontables ;

e) Le 4° de l’article L. 123-1-5 actuel relatif à l’aspect extérieur des constructions est complété pour inciter les auteurs du PLU à réfléchir aux dispositions spécifiques aux constructions existantes que peut appeler la volonté de renouveler la ville sur elle-même.

L’article 74 procède aux changements de référence rendus nécessaires compte tenu de la clarification du règlement du PLU et de l’abrogation du coefficient d’occupation des sols.

La **section 6** prévoit de faire évoluer les quartiers de lotissement et de mobiliser les terrains issus de lotissements.

L’article 75 comporte diverses dispositions relatives aux lotissements.

La majorité qualifiée requise pour que les colotis donnent leur accord sur une modification des documents du lotissement ou sur une subdivision de lot est réduite. Elle est abaissée à la moitié des propriétaires détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie du lotissement ou aux deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette superficie.

De plus, les dispositions de l’article L. 442-10 sont complétées pour prévoir explicitement que les clauses de nature réglementaire des cahiers des charges non approuvés peuvent être modifiées sur accord de la majorité qualifiée des colotis Par ailleurs, les dispositions de l’article L. 442-11 du code de l’urbanisme sont complétées, afin de clarifier les conditions de mise en concordance des documents du lotissement avec le document

d’urbanisme. Les dispositions issues des modifications des articles L. 442-10 et L. 442-11 du code de l’urbanisme s’appliqueront à tous les règlements de lotissement et à tous les cahiers des charges de lotissement, dès l’entrée en vigueur de la loi.

La **section 7** porte sur diverses dispositions relatives à l’aménagement opérationnel.

L’article 76 est destiné à faciliter la mise en œuvre des zones d’aménagement concerté (ZAC) et la réalisation rapide de logements en optimisant les obligations administratives liées au projet. Ainsi, l’article L. 300-4 du code de l’urbanisme est modifié de manière à gommer la différence de traitement dans le processus d’attribution des concessions d’aménagement entre les opérations réalisées en procédure ZAC et celles réalisées hors procédure.

En outre, pour tenir compte des évolutions résultant de l’ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d’élaboration, de modification et de révision des documents d’urbanisme, les plan d’aménagements de zone pourront suivre la procédure de modification simplifiée qui a été créée par cette ordonnance et ce, afin de faciliter la mise en œuvre des projets quand cette seule procédure est suffisante.

L’article 76 donne également un cadre législatif à l’intervention du pouvoir réglementaire pour ajuster, au regard de l’avis rendu par l’autorité administrative compétente en matière d’environnement et dans le respect de la réglementation communautaire, les obligations concernant l’étude d’impact afférentes aux acquisitions foncières, travaux et ouvrages prévues au sein d’une ZAC.

Enfin, la prise en charge, par l’aménageur, de la participation pour le financement de l’assainissement collectif (PAC) en ZAC est clarifiée.

L’évolution législative proposée à **l’article 77** crée un nouvel outil d’aménagement foncier impliquant les propriétaires privés et la collectivité locale concernée en vue d’inscrire la valorisation d’unités foncières dans un projet urbain plus global. L’association foncière urbaine de projet (AFUP) est soumise au statut et au régime des associations foncières urbaines autorisées. Les articles L. 322-12 à L. 322-16 du code de l’urbanisme précisent l’objet de l’association, le rôle incitatif que peut tenir la collectivité, le processus de demande de création de l’association et le contenu du dossier nécessaire, l’autorité compétente pour créer l’AFUP, les

modalités de fonctionnement de l'association et ses dispositions financières, enfin la capacité de distraction de terrains de l'AFUP dans certaines conditions.

L'article 78 relatif au projet urbain partenarial (PUP) a pour objet de lever les freins à son utilisation comme outil de financement des équipements publics de projets d'aménagement privé.

Le PUP est modifié pour mieux prendre en compte l'étalement dans le temps des projets d'aménagement concernés et la désynchronisation éventuelle avec la réalisation des équipements publics. Toutefois, la capacité de récupération des financements engagés par la collectivité ne pourra excéder 15 ans.

Le régime du PUP est également modernisé pour permettre d'assurer une plus grande transparence aux discussions préalables entre la collectivité et les opérateurs privés lors de l'élaboration de la convention de PUP et le cas échéant, d'organiser la concertation avec le public.

L'article 79 instaure un régime contractuel de coopération opérationnelle entre l'État et les collectivités locales, proche du dispositif des contrats de développement territorial créé en Île-de-France par la loi n° 2010-597 relative au Grand Paris. Les projets d'intérêt majeur ont pour objet de faciliter la mise en œuvre de projets structurants à l'échelle des grandes agglomérations, dans une logique d'efficacité de l'action publique au profit du développement urbain durable de ces dernières. L'objectif est de garantir la meilleure coordination des acteurs publics impliqués dans le projet, qu'ils soient une collectivité, un aménageur public, ou encore un établissement public propriétaire des emprises foncières dont la mutation est envisagée. La reconnaissance du projet par l'État et les autres acteurs publics renforce sa visibilité vis-à-vis des partenaires, au premier rang desquels les investisseurs et opérateurs privés, favorisant ainsi l'effet de levier de l'opération sur l'investissement privé. Le déblocage d'opérations complexes sur des emprises stratégiques au cœur des agglomérations doit favoriser la concentration des développements urbains dans ces zones, et contribuer à fournir une alternative à la périurbanisation.

Le contrat définit le projet à mettre en œuvre, ses objectifs et les conditions de son financement et de sa réalisation. Il précise en outre la manière dont il doit contribuer au développement urbain durable du territoire dans lequel il s'insère. Comme pour les contrats de développement territorial, il permet d'intégrer certaines procédures afin d'optimiser les délais de réalisation. Ainsi, il peut entraîner la mise en

compatibilité des documents d'urbanisme au travers de la procédure de déclaration de projet, ou encore prévoir la création de zones d'aménagement différé, concourant à la stratégie foncière prévue pour permettre la réalisation du projet.

Le chapitre V a pour objet de développer la concertation et la participation du public dans les décisions relatives à l'urbanisme.

L'article 80 créée au sein du chapitre Ier du titre Ier du livre Ier du code de l'urbanisme l'article L. 111-1-3. Cet article prévoit que dans les communes qui ne sont ni couvertes par un SCoT, ni par un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu, ni par une carte communale, les projets soumis à permis d'aménager ou à permis de construire et à étude d'impact font l'objet d'une mise à disposition du public lorsque l'autorité environnementale décide, après un examen au cas par cas, qu'il n'est pas nécessaire de réaliser une étude d'impact.

L'article 81 modifie l'article L. 111-1-6 afin de donner une base légale à plusieurs dispositions réglementaires qui prévoient une enquête publique préalable à la délibération du conseil municipal décidant, dans les communes soumises aux règles nationales d'urbanisme (RNU) ou celles dotées d'une carte communale, d'identifier un ou plusieurs éléments présentant un intérêt patrimonial ou paysager à protéger et de définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection.

Il modifie également les articles L. 113-1, L. 113-5 et L. 113-6 relatifs à l'élaboration, la modification et la révision des directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD) afin d'instituer dans le code de l'urbanisme une procédure particulière de participation du public pour ces documents. Désormais, les projets de DTADD feront l'objet d'une mise à disposition du public en vue de recueillir ses observations, pendant une durée d'un mois, préalablement à leur approbation par l'État. Les modalités de la mise à disposition sont précisées par l'autorité administrative et portées à la connaissance du public au moins huit jours avant le début de cette mise à disposition. Un bilan de la mise à disposition est établi par l'autorité administrative. Le bilan de la mise à disposition du public du projet est rendu public au plus tard à la date de publication du décret approuvant la directive territoriale d'aménagement et de développement durables. Ces dispositions sont également applicables aux projets de modification et de révision des DTADD.

Enfin, cet article modifie les articles L. 145-11 et L. 146-6 du code de l'urbanisme afin de préciser, d'une part, les modalités de la mise à

disposition du public des projets d'opérations situés sur un territoire non couvert par un SCoT en zone de montagne et soumis à l'autorisation préfectorale des unités touristiques nouvelles, d'autre part, les modalités de l'enquête publique ou de la mise à disposition du public à laquelle sont soumis les aménagements légers implantés dans les espaces remarquables en loi littoral, préalablement à leur autorisation.

L'article 82 vise à favoriser la concertation du public en amont pour les projets soumis à permis de construire et à permis d'aménager, situés sur un territoire couvert par un document d'urbanisme. Il complète l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme prévoyant une concertation obligatoire pendant toute la durée de l'élaboration du projet, pour l'élaboration ou de la révision d'un SCoT ou d'un PLU, la création d'une zone d'aménagement concerté, les opérations d'aménagement ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique, et dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.

Afin d'inciter le développement de la participation du public en amont du dépôt de la demande de permis, le IV de cet article prévoit désormais que peuvent également faire l'objet d'une concertation, à l'initiative de l'autorité compétente pour statuer ou du maître d'ouvrage, les projets soumis à permis d'aménager ou à permis de construire et situés sur un territoire couvert par un SCoT, par un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu ou par une carte communale. Dans ce cas, le bilan de la concertation préalable est joint à la demande de permis et les projets soumis à une étude d'impact ne feraient pas l'objet d'une enquête publique.

Dans ces conditions, il est prévu d'encadrer la procédure afin de garantir l'effectivité de la participation du public.

Le II de l'article L. 300-2 ouvre la possibilité pour le conseil municipal ou le préfet de délibérer ou de prendre une décision précisant les critères de soumission à cette concertation préalable des projets soumis à permis d'aménager ou à permis de construire, en fonction de critères qui leur sont propres.

L'article 83 prévoit que, le Gouvernement est autorisé à procéder, par voie d'ordonnance, à une nouvelle rédaction des dispositions législatives du livre Ier du code de l'urbanisme afin d'en clarifier la rédaction et le plan. Cette nouvelle codification est effectuée à droit constant après intégration des dispositions issues de la présente loi et sous réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des

normes, la cohérence rédactionnelle des textes, pour harmoniser l'état du droit et abroger les dispositions obsolètes ou devenues sans objet.

Cette ordonnance est prise dans un délai de dix-huit mois suivant la publication de la loi. Un projet de loi de ratification de cette ordonnance est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication.

L'article 84 a pour objet de ratifier les ordonnances suivantes, prises en application des 1° à 4° de l'article 25 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement :

– l'ordonnance n° 2011-1539 du 16 novembre 2011 relative à la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme ;

– l'ordonnance n° 2011-1916 du 22 décembre 2011 relative à certaines corrections à apporter au régime des autorisations d'urbanisme ;

– l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme.

Ainsi que le prévoient l'article 38 de la Constitution et l'article 25 de la loi du 12 juillet 2010, le projet de loi ratifiant les ordonnances prises en application des 1°, 3° et 4° de l'article 25 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (projet n° 4294), a été déposé devant l'Assemblée nationale, dans un délai de trois mois à compter de leur publication, soit le 1er février 2012.

L'article 84 modifie et ratifie en outre l'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 précitée afin de prolonger de six mois le délai de mise en conformité des statuts des établissements publics fonciers d'État et des établissements publics d'aménagement avec l'ordonnance du 8 septembre 2011. L'écriture complexe de ces statuts conduit en effet à envisager un délai supplémentaire au-delà de la date butoir actuelle fixée au 8 septembre 2013. La mesure a donc pour but de pallier le risque juridique lié au fonctionnement des conseils d'administration de ces établissements au-delà du 9 septembre 2013.

Conformément à l'article 38 de la Constitution et l'article 25 de la loi du 12 juillet 2010, le projet de loi de ratification de l'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics

fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne a été déposé dans un délai de trois mois à compter de sa publication soit au Sénat le 23 novembre 2011.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de l'égalité des territoires et du logement,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décrète :

Le présent projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par la ministre de l'égalité des territoires et du logement, qui sera chargée d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

TITRE IER

FAVORISER L'ACCES DE TOUS À UN LOGEMENT DIGNE ET ABORDABLE

CHAPITRE IER

Améliorer les rapports entre propriétaires et locataires dans le parc privé

Article 1er

① Le chapitre Ier du titre Ier 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° Le troisième alinéa de l'article 1er est ainsi modifié :

③ *a)* Après les mots : « sexe, » sont insérés les mots : « son âge, » ;

④ *b)* Après les mots : « famille, » sont insérés les mots : « sa grossesse, » ;

⑤ *c)* Après les mots : « handicap, » sont insérés les mots : « ses caractéristiques génétiques, » ;

⑥ *d)* Les mots : « , une race » sont supprimés ;

⑦ 2° L'article 2 est remplacé par les dispositions suivantes :

⑧ « *Art. 2.* – Les dispositions du présent titre sont d'ordre public.

⑨ « Les dispositions du présent titre s'appliquent 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, places de stationnement, jardins et autres locaux, loués accessoirement au local principal par le même bailleur. La résidence principale doit être 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 bénéficiaire ou son conjoint, soit par une personne à charge au sens du code de la construction et de l'habitation.

⑩ « Toutefois, elles ne s'appliquent pas :

⑪ « 1° Aux locations meublées touristiques définies comme des logements meublés offerts en location à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile, à l'exception du *b* de l'article 3-3 ;

⑫ « 2° Aux logements foyers, à l'exception du premier alinéa de l'article 6 et de l'article 20-1 ;

⑬ « 3° Aux locaux meublés, régis par le titre Ier *bis* de la présente loi ;

⑭ « 4° Aux logements attribués ou loués en raison de l'exercice d'une fonction ou de l'occupation d'un emploi et aux locations consenties aux travailleurs saisonniers à l'exception de l'article 3-3, des deux premiers alinéas de l'article 6 et de l'article 20-1. » ;

⑮ 3° L'article 3 est remplacé par les dispositions suivantes :

⑯ « *Art. 3.* – Le contrat de location est établi par écrit et respecte un contrat type défini par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de concertation.

⑰ « Le contrat de location précise :

⑱ « 1° Le nom ou la dénomination du bailleur et son domicile ou son siège social, ainsi que, le cas échéant, ceux de son mandataire ;

⑲ « 2° Le nom ou la dénomination du locataire ;

⑳ « 3° La date de prise d'effet et la durée ;

㉑ « 4° La consistance, la destination ainsi que la surface habitable de la chose louée, telle que définie dans le code de la construction et de l'habitation ;

㉒ « 5° 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, la description des équipements d'accès aux technologies de l'information et de la communication ;

㉓ « 6° Le montant du loyer, ses modalités de paiement ainsi que ses règles de révision éventuelle ;

㉔ « 7° Le loyer médian de référence majoré correspondant aux caractéristiques du logement et défini par le préfet sur les territoires dotés d'un observatoire des loyers tels que mentionnés à l'article 17 ;

㉕ « 8° Le montant du dernier loyer acquitté par le précédent locataire, dès lors que ce dernier a quitté le logement moins de dix-huit mois avant la signature du bail ;

㉖ « 9° La nature et le montant des travaux effectués dans le logement depuis la fin du dernier contrat ou depuis le dernier renouvellement ;

㉗ « 10° Le montant du dépôt de garantie, si celui-ci est prévu.

㉘ « Une notice d'informations relative aux droits, obligations des locataires et bailleurs ainsi que les voies de conciliation et de recours qui leurs sont ouvertes pour régler leurs litiges est annexée au contrat de location. Un arrêté du ministre chargé du logement, pris après avis de la Commission nationale de concertation, détermine le contenu de cette notice.

㉙ « 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.

㉚ « Le bailleur ne peut pas se prévaloir de la violation des dispositions du présent article.

㉛ « Chaque partie peut exiger, à tout moment, de l'autre partie, l'établissement d'un contrat conforme aux dispositions du présent article. En cas de mutation à titre gratuit ou onéreux des locaux, 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.

㉜ « En cas d'absence dans le contrat de location d'une des mentions relatives à la surface habitable, au loyer de référence et au dernier loyer acquitté par le locataire, 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 ces informations au bail. À défaut de réponse du bailleur dans le délai d'un mois ou en cas de réponse négative 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. » ;

㉝ 4° L'article 3-1 est remplacé par les dispositions suivantes :

㉞ « *Art. 3-1.* – Lorsque la surface habitable de la chose louée est inférieure de plus d'un vingtième à celle exprimée dans le contrat de location, le bailleur supporte, à la demande du locataire, une diminution du loyer proportionnelle à l'écart constaté. La demande en diminution du loyer par le locataire intervient dans un délai de six mois à compter de la prise d'effet du bail. À défaut d'accord entre les parties ou à défaut de réponse du propriétaire dans un délai de deux mois, le juge peut être saisi, dans le délai de quatre mois à compter de la demande en diminution, afin de déterminer, le cas échéant, la diminution de loyer à appliquer. La diminution de loyer acceptée par le bailleur ou prononcée par le juge prend effet à la date de signature du bail. » ;

㉟ 5° L'article 3-2 est remplacé par les dispositions suivantes :

㊱ « *Art. 3-2.* – Un état des lieux est établi conformément au modèle type et aux modalités définis par décret en conseil d'État pris après avis de la commission nationale de concertation, dans les mêmes formes et en autant d'exemplaires que de parties lors de la remise et de la restitution des clés. Il est établi contradictoirement et amiablement. Il doit être signé par les parties, ou par un tiers mandaté par elles et joint au contrat.

㊲ « Si l’état des lieux ne peut être établi dans les conditions prévues au premier alinéa, il l’est, sur l’initiative de la partie la plus diligente, par un huissier de justice à frais partagés par moitié entre le bailleur et le locataire et à un coût fixé par décret en Conseil d’État. Dans ce cas, les parties en sont avisées par lui au moins sept jours à l’avance, par lettre recommandée avec demande d’avis de réception.

㊳ « À défaut d’état des lieux, la présomption établie par l’article 1731 du code civil ne peut être invoquée par celle des parties qui a fait obstacle à l’établissement de l’acte.

㊴ « Le locataire peut demander à compléter l’état des lieux dans la semaine qui suit son établissement.

㊵ « Pendant le premier mois de la période de chauffe, le locataire peut demander que l’état des lieux soit complété par l’état des éléments de chauffage. » ;

㊶ 6° Après l’article 3-2, est inséré un article 3-3 ainsi rédigé :

㊷ « *Art. 3-3.* – Un dossier de diagnostic technique, fourni par le bailleur, est annexé au contrat de location lors de sa signature ou de son renouvellement et comprend :

㊸ « *a)* Le diagnostic de performance énergétique prévu à l’article L. 134-1 du code de la construction et de l’habitation ;

㊹ « *b)* Le constat de risque d’exposition au plomb prévu à l’article L. 1334-5 et L. 1334-7 du code de la santé publique.

㊺ « Dans les zones mentionnées au I de l’article L. 125-5 du code de l’environnement et à compter de la date fixée par le décret prévu au VI du même article, le dossier de diagnostic technique est complété à chaque changement de locataire par l’état des risques naturels et technologiques.

㊻ « Le locataire ne peut se prévaloir à l’encontre du bailleur des informations contenues dans le diagnostic de performance énergétique qui n’a qu’une valeur informative.

㊼ « Le propriétaire bailleur tient le diagnostic de performance énergétique à la disposition de tout candidat locataire. » ;

㊽ 7° Au *i* de l’article 4, après le mot : « amendes » sont insérés les mots : « ou pénalités » ;

49 8° L’article 5 est remplacé par les dispositions suivantes :

50 « *Art. 5.* – La rémunération des personnes mandatées pour se livrer ou prêter leur concours à l’entremise ou à la négociation d’une mise en location d’un logement appartenant à autrui tel que défini aux articles 2 et 25-2-1 est à la charge exclusive du bailleur, à l’exception des frais liés à la réalisation de l’état des lieux et à la rédaction du bail, qui sont partagés à parts égales entre le bailleur et le preneur. Toutefois, le montant maximal pouvant être imputé à ce dernier est fixé par décret en Conseil d’État.

51 « Aucune autre rémunération ne peut être mise à la charge du preneur, sauf si le mandataire intervient exclusivement au nom et pour le compte de celui-ci. Les termes des deux alinéas précédents sont reproduits à peine de nullité dans chaque mandat relatif aux opérations de location d’un logement. » ;

52 9° Au deuxième alinéa de l’article 6, le mot : « premier » est remplacé par le mot : « deuxième » et le mot : « deuxième » est remplacé par le mot : « troisième » ;

53 10° L’article 7 est ainsi modifié :

54 *a)* Le *a* est complété par l’alinéa suivant :

55 « Le paiement partiel du loyer par le locataire réalisé en application des articles L. 542-2 et L. 831-3 du code de la sécurité sociale ne peut être considéré comme un défaut de paiement du locataire ; »

56 *b)* Le *d* est complété par une phrase ainsi rédigée : « Les modalités de prise en compte de la vétusté de la chose louée sont déterminées par décret en conseil d’État, après avis de la Commission nationale de concertation. » ;

57 *c)* Le *e* est remplacé par les dispositions suivantes :

58 « *e)* De permettre l’accès aux lieux loués pour la préparation et l’exécution de travaux d’amélioration des parties communes ou des parties privatives du même immeuble, de travaux nécessaires au maintien en état, à l’entretien normal des locaux loués, ainsi que de travaux d’amélioration de la performance énergétique à réaliser dans ces locaux les dispositions des deuxième et troisième alinéas de l’article 1724 du code civil sont applicables à ces travaux. Toutefois, si les travaux entrepris dans un local d’habitation occupé, ou leurs conditions de réalisation, présentent un caractère abusif ou vexatoire, ou si leur exécution a pour effet de rendre

leur utilisation impossible ou dangereuse, le juge peut prescrire, sur demande du locataire, l'interdiction ou l'interruption des travaux entrepris. » ;

59 *d)* Le g est remplacé par les dispositions suivantes :

60 « *g)* De s'assurer contre les risques dont il doit répondre en sa qualité de locataire et d'en justifier lors de la remise des clés puis, chaque année, à la demande du bailleur. La justification de cette assurance résulte de la remise au bailleur d'une attestation de l'assureur ou de son représentant.

61 « À défaut de la remise de cette attestation d'assurance et après un délai d'un mois suivant une mise en demeure non suivie d'effet, le bailleur peut souscrire une assurance pour compte du locataire récupérable auprès de celui-ci.

62 « Cette mise en demeure doit informer le locataire de la volonté du bailleur de souscrire une assurance pour compte du locataire.

63 « Cette assurance constitue une assurance pour compte au sens de l'article L. 112-1 du code des assurances. Elle est limitée à la couverture de la responsabilité locative mentionnée au premier alinéa du présent *g*. Le montant total de la prime d'assurance annuelle est récupérable par le bailleur par douzième à chaque paiement du loyer. Il est inscrit sur l'avis d'échéance et porté sur la quittance remise au locataire.

64 « Une copie du contrat d'assurance est transmise au locataire lors de la souscription et à chaque renouvellement du contrat.

65 « Lorsque le locataire fournit au bailleur une attestation d'assurance, ou en cas de départ du locataire avant le terme du contrat d'assurance, le bailleur résilie le contrat souscrit pour le compte du locataire dans le délai le plus bref permis par la législation en vigueur. La prime ou la fraction de prime exigible dans ce délai au titre de la garantie souscrite par le bailleur demeure récupérable auprès du locataire. » ;

66 11° Après l'article 7, il est inséré un article 7-1 ainsi rédigé :

67 « *Art. 7-1.* – Toutes actions dérivant d'un contrat de bail sont prescrites par trois ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer.

68 « Toutefois, l'action en révision du loyer par le bailleur est prescrite un an après la date convenue par les parties dans le contrat de bail pour réviser ledit loyer. » ;

69 12° Le premier alinéa de l'article 8 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Le locataire transmet au sous-locataire l'autorisation écrite du bailleur et la copie du bail en cours. »

Article 2

1 Le chapitre II du titre Ier de la même loi est ainsi modifié :

2 1° Au premier alinéa du I de l'article 11-1, le mot : « dix » est remplacé par le mot : « cinq » ;

3 2° Après le cinquième alinéa de l'article 14, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

4 « L'abandon du logement est le départ brusque, imprévisible et définitif du locataire. » ;

5 3° Au troisième alinéa de l'article 14-1, les mots : « comme il est dit aux premier et deuxième alinéas de l'article 21 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution pour constater » sont remplacés par les mots : « , dans les conditions prévues par les articles L. 142-1 et L. 142-2 du code de procédures civiles d'exécution, à la constatation de » ;

6 4° L'article 15 est ainsi modifié :

7 *a)* Le premier alinéa du I est complété par une phrase ainsi rédigée : « Le délai de préavis applicable au congé est de six mois lorsqu'il émane du bailleur. » ;

8 *b)* Après le premier alinéa du I, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

9 « Une note d'information relative aux obligations du bailleur et aux voies de recours et d'indemnisation du locataire, définie par décret, est jointe au congé délivré par le bailleur en raison de sa décision de reprendre ou de vendre le logement. » ;

10 *c)* Le deuxième alinéa du I est remplacé par les dispositions suivantes :

⑪ « Lorsqu'il émane du locataire, le délai de préavis applicable au congé est de trois mois. Toutefois, ce délai est réduit à un mois dans les zones d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants telles que définies à l'article 232 du code général des impôts.

⑫ « Le délai de préavis est également d'un mois :

⑬ « 1° en cas d'obtention d'un premier emploi, de mutation, de perte d'emploi ou de nouvel emploi consécutif à une perte d'emploi ;

⑭ « 2° pour le locataire âgé de plus de soixante-cinq ans dont l'état de santé justifie un changement de domicile ainsi que des bénéficiaires de l'allocation de base du revenu de solidarité active.

⑮ « À peine de nullité, le locataire souhaitant bénéficier des délais réduis de préavis mentionnés à l'alinéa précédent doit préciser le motif invoqué et le justifier au moment de l'envoi de la lettre de congé. » ;

⑯ *d)* Au premier alinéa du III, le mot : « soixante-dix » est remplacé par le mot : « soixante-cinq » ;

⑰ *e)* Au deuxième alinéa du III, le mot : « soixante » est remplacé par le mot : « soixante-cinq ».

Article 3

① Le chapitre III du titre Ier de la même loi est ainsi modifié :

② 1° L'article 16 est remplacé par les dispositions suivantes :

③ « *Art. 16.* – Des observatoires locaux des loyers peuvent être créés à l'initiative des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et compétents en matière d'habitat ou de l'État. Ces observatoires ont notamment pour mission de recueillir les données relatives aux loyers sur une zone géographique déterminée et de mettre à la disposition du public des résultats statistiques représentatifs sur ces données.

④ « Ils sont agréés à cette fin par le ministre chargé du logement, dans des conditions fixées par décret, après avis du comité régional de l'habitat ou du conseil départemental de l'habitat mentionnés à l'article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation et d'une instance scientifique indépendante chargée de conseiller le ministre chargé du logement dans des conditions définies par décret. L'agrément n'est accordé qu'aux

observatoires dont les statuts assurent la représentation équitable des bailleurs, des locataires et des gestionnaires au sein de leurs organes dirigeants. L'État est représenté au sein des organes dirigeants des observatoires.

⑤ « Les observatoires locaux des loyers peuvent prendre la forme d'association ou de groupement d'intérêt public.

⑥ « Ils transmettent l'ensemble de leurs données à l'organisme mentionné au troisième alinéa de l'article L. 366-1 du code de la construction et de l'habitation. Un décret fixe les conditions dans lesquelles ces informations sont transmises et peuvent être communiquées à des tiers. » ;

⑦ 2° L'article 17 est remplacé par les dispositions suivantes :

⑧ « *Art. 17.* – I. – Les 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 logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social définies à l'article 232 du code général des impôts, sont dotées d'un observatoire local des loyers tel que défini à l'article 16. Les dispositions de cet article et de l'article 17-2 leur sont applicables.

⑨ « Le préfet de département fixe chaque année par arrêté un loyer médian de référence, un loyer médian de référence majoré et un loyer médian de référence minoré par type de logement et par secteur géographique. Les montants de ces loyers médians de référence, loyers médians de référence majorés et loyers médians de référence minorés sont déterminés, en fonction de la structuration du marché locatif, sur proposition de l'observatoire local des loyers.

⑩ « Le loyer médian de référence majoré ne peut être fixé à un montant supérieur au loyer médian de référence augmenté de 20 %.

⑪ « II. – 1° Sur les territoires soumis aux dispositions du 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 médian de référence majoré.

⑫ « La valeur du loyer médian de référence majoré prise en compte correspond à celle qui est en vigueur à la date de signature du contrat ;

⑬ « 2° Un complément de loyer exceptionnel peut être appliqué au loyer de base tel que fixé au 1° pour des logements présentant des caractéristiques, notamment de localisation ou de confort, le justifiant.

⑭ « Le montant du complément de loyer exceptionnel et les caractéristiques du logement le justifiant sont mentionnés au contrat de bail.

⑮ « Lorsqu'un complément de loyer exceptionnel est appliqué, le loyer s'entend comme la somme du loyer de base et de ce complément.

⑯ « Le locataire qui souhaite contester le complément de loyer exceptionnel dispose d'un délai de trois mois à compter de la signature du bail pour saisir la commission départementale de conciliation.

⑰ « En cas de conciliation, le montant du loyer, tenant compte de l'éventuel complément de loyer exceptionnel, est celui fixé par le document de conciliation délivré par la commission départementale de conciliation.

⑱ « En l'absence de conciliation, le locataire dispose d'un délai de trois mois à compter de la réception de l'avis remis ou adressé par la commission départementale de conciliation pour saisir le juge d'une demande en annulation ou en diminution du complément de loyer exceptionnel. La fin de non-recevoir tirée de l'absence de saisine préalable de la commission départementale de conciliation, prévue à l'article 20 de la présente loi, peut être soulevée d'office par le juge.

⑲ « Dans les deux cas, le loyer résultant du document de conciliation ou de la décision de justice prend effet à compter de la signature du bail.

⑳ « III. – En dehors des territoires mentionnés au I, la fixation du loyer des logements mis en location est libre.

㉑ « Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. » ;

㉒ 3° Après l'article 17, sont insérés deux articles ainsi rédigés :

㉓ « *Art. 17-1*. – I. – La révision du loyer intervient chaque année à la date convenue entre les parties ou, à défaut, au terme de chaque année du contrat.

㉔ « L’augmentation du loyer qui en résulte ne peut excéder la variation d’un indice de référence des loyers publié par l’Institut national de la statistique et des études économiques chaque trimestre et qui correspond à la moyenne, sur les douze derniers mois, de l’évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers. À défaut de clause contractuelle fixant la date de référence, cette date est celle du dernier indice publié à la date de signature du contrat de location.

㉕ « À défaut de manifester sa volonté d’appliquer la révision du loyer dans un délai d’un an suivant sa date de prise d’effet, le bailleur est réputé avoir renoncé au bénéfice de cette clause pour l’année écoulée.

㉖ « Si le bailleur manifeste sa volonté de réviser le loyer dans le délai d’un an, cette révision de loyer prend effet à compter de sa demande.

㉗ « II. – Lorsque les parties sont convenues, par une clause expresse, de travaux d’amélioration du logement que le bailleur fera exécuter, le contrat de location ou un avenant à ce contrat fixe la majoration du loyer consécutive à la réalisation de ces travaux. Cette majoration ne peut faire l’objet d’une action en diminution de loyer.

㉘ « *Art. 17-2*. – Lors du renouvellement du contrat, le loyer peut donner lieu à une action en diminution de loyer s’il est supérieur au loyer médian de référence majoré.

㉙ « De la même manière, lors du renouvellement du contrat, le loyer peut donner lieu à une action en réévaluation dès lors qu’il est inférieur à un loyer médian de référence minoré tel que défini au I de l’article 17.

㉚ « Dans ces deux cas, l’une ou l’autre des parties peut proposer à son cocontractant, au moins six mois avant le terme du contrat et dans les conditions de forme prévues à l’article 15, un nouveau loyer. La valeur du loyer médian de référence majoré ou minoré prise en compte correspond à celle qui est en vigueur à la date de la proposition émise par l’une des parties.

㉛ « Lorsque le bailleur fait application des dispositions du présent article, il ne peut donner congé au locataire pour la même échéance du contrat.

㉜ « La notification reproduit intégralement, à peine de nullité, les dispositions du présent article et mentionne le montant du loyer ainsi que le loyer médian de référence majoré ou le loyer médian de référence minoré ayant servi à le déterminer.

㉝ « 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 de conciliation mentionnée à l'article 20.

㉞ « À défaut d'accord constaté par la commission, 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 sur le fondement de l'article 17-1. Le contrat dont le loyer est fixé judiciairement est réputé renouvelé pour la durée définie à l'article 10, à compter de la date d'expiration du contrat. La décision du juge est exécutoire par provision.

㉟ « 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.

㊱ « 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.

㊲ « La révision éventuelle résultant de l'article 17-1 s'applique à chaque valeur ainsi définie. » ;

㊳ 4° Le premier alinéa de l'article 18 est ainsi modifié :

㊴ *a)* Les mots : « la zone géographique où le niveau et l'évolution des loyers comparés à ceux constatés sur l'ensemble du territoire révèlent une situation anormale du marché locatif » sont remplacés par les mots : « les 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 logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social, telles que définies à l'article 232 du code général des impôts » ;

㊵ *b)* Les mots : « définis au *b* de l'article 17 » et les mots : « définis au *c* du même article » sont supprimés ;

㊶ *c)* Il est complété par un alinéa ainsi rédigé : « En cas de litige entre les parties résultant de l'application de ce décret, la commission

départementale de conciliation est compétente et sa saisine constitue un préalable obligatoire à la saisine du juge par l'une ou l'autre des parties. » ;

42 5° L'article 19 est abrogé ;

43 6° L'article 20 est remplacé par les dispositions suivantes :

44 « *Art. 20.* – Il est créé auprès du représentant de l'État dans chaque département, une commission départementale de conciliation composée de représentants d'organisations de bailleurs et d'organisations de locataires en nombre égal.

45 « La compétence de la commission porte sur :

46 « 1° Les litiges résultant de l'application des dispositions des articles 17, 17-1, 17-2 et 18 de la présente loi et des articles 30 et 31 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 ;

47 « 2° Les litiges relatifs aux caractéristiques du logement mentionnées aux premier et deuxième alinéas de l'article 6 ;

48 « 3° Les litiges relatifs à l'état des lieux, au dépôt de garantie, aux charges locatives et aux réparations ;

49 « 4° Les litiges relatifs aux congés délivrés en vertu de l'article 15 de la présente loi ;

50 « 5° Les difficultés résultant de l'application des accords collectifs nationaux ou locaux prévus aux articles 41 *ter* et 42 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, de l'application du plan de concertation locative prévu à l'article 44 *bis* de la même loi et des modalités de fonctionnement de l'immeuble ou du groupe d'immeubles.

51 « Pour le règlement des litiges, la commission départementale de conciliation peut être saisie par le bailleur ou le locataire. Pour le règlement des difficultés, elle peut être saisie par le bailleur, plusieurs locataires ou une association représentative de locataires.

52 « La commission établit un document de conciliation ou de non-conciliation entre les parties dans un délai de deux mois à compter de sa saisine.

53 « Le secrétariat de la commission départementale de conciliation est assuré par les services compétents de l'État.

54 « La composition de la commission départementale de conciliation, le mode de désignation de ses membres, son organisation et ses règles de saisine et de fonctionnement sont fixés par décret. » ;

55 7° L’article 20-1 est ainsi modifié :

56 *a)* Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

57 « L’information du bailleur par l’organisme payeur de son obligation de mise en conformité du logement, telle que prévue aux articles L. 542-2 et L. 831-3 du code de la sécurité sociale, tient lieu de demande de mise en conformité par le locataire. » ;

58 *b)* Le deuxième alinéa est ainsi modifié :

59 – les mots : « rendre un avis » sont remplacés par les mots : « délivre un document de conciliation ou de non-conciliation » ;

60 – les mots : « la remise d’un avis » sont remplacés par les mots : « la délivrance du document de conciliation ou de non-conciliation » ;

61 8° L’article 21 est ainsi modifié :

62 *a)* Au premier alinéa :

63 – après les mots : « Le bailleur », sont insérés les mots : « ou son mandataire » ;

64 – les mots : « le droit de bail » sont supprimés ;

65 *b)* Après le premier alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

66 « Aucun frais lié à la gestion de l’avis d’échéance ou de la quittance ne peut être facturé au locataire.

67 « Avec l’accord exprès du locataire, le bailleur peut procéder à la transmission dématérialisée de la quittance. » ;

68 9° L’article 22 est ainsi modifié :

69 *a)* Au troisième alinéa :

70 – les mots : « restitution des clés par le locataire » sont remplacés par les mots : « remise en main propre des clés au bailleur ou à son mandataire » ;

71 – il est complété par une phrase ainsi rédigée : « À cette fin, le locataire indique au bailleur ou à son mandataire, lors de la remise des clés, l'adresse de son nouveau domicile. » ;

72 *b)* Après le troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

73 « Lorsque les locaux loués se situent dans un immeuble collectif, le bailleur procède à un arrêté des comptes provisoire et peut, lorsqu'elle est dûment justifiée, conserver une provision ne pouvant excéder 20 % du montant du dépôt de garantie jusqu'à l'arrêté annuel des comptes de l'immeuble. La régularisation définitive et la restitution du solde, déduction faite le cas échéant des sommes restant dues au bailleur et des sommes dont celui-ci pourrait être tenu aux lieu et place du locataire, sont effectuées dans le mois qui suit l'approbation définitive des comptes de l'immeuble. » ;

74 *c)* Le cinquième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

75 « À défaut de restitution dans les délais prévus, le dépôt de garantie restant dû au locataire est majoré d'une somme égale à 10 % du loyer mensuel en principal par mois de retard. » ;

76 10° L'article 22-1 est ainsi modifié :

77 *a)* Au premier alinéa :

78 – après les mots : « le cautionnement », sont insérés les mots : « , à peine de nullité, » ;

79 – après les mots : « souscrit une assurance, » sont insérés les mots : « ou toute autre forme de garantie, » ;

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

81 « Lorsqu'un ou plusieurs contrats de location est conclu avec plusieurs locataires pour un même logement, la solidarité d'un des preneurs et celle de la personne qui s'est portée caution pour lui, résultant d'une clause expresse insérée dans le contrat, prend fin à la date d'effet du congé régulièrement délivré, sous réserve que le bailleur ait donné son accord exprès à l'entrée dans les lieux du nouveau colocataire. À défaut d'accord du bailleur, la solidarité du locataire sortant s'éteint au plus tard à l'expiration d'un délai d'un an après la date d'effet du congé. » ;

82 11° L'article 22-2 est remplacé par les dispositions suivantes :

⑧③ « *Art. 22-2.* – La liste des pièces justificatives pouvant être exigées par le bailleur au candidat à la location préalable à l'établissement du contrat de location est définie par décret en Conseil d'État, après avis de la commission nationale de concertation. » ;

⑧④ 12° L'article 23 est ainsi modifié :

⑧⑤ *a)* Au sixième alinéa, les mots : « au moins » sont supprimés ;

⑧⑥ *b)* Après le septième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

⑧⑦ « Ces pièces peuvent aussi être transmises, à la demande du locataire, par voie dématérialisée ou par courrier postal. La copie et l'envoi de ces pièces au locataire est de droit et peut faire l'objet d'une facturation à prix coutant.

⑧⑧ « Lorsque la régularisation des charges n'a pas été effectuée avant le terme de l'année civile suivant l'année de leur exigibilité, le paiement par le locataire peut être effectué par douzième. » ;

⑧⑨ 13° À l'article 24-1, les mots : « et agréée à cette fin » sont supprimés ;

⑨⓪ 14° L'article 25 est remplacé par les dispositions suivantes :

⑨① « Les décrets pris en application des articles 7 et 18 abrogés et de l'article 29 modifié de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 restent en vigueur pour l'application de la présente loi, jusqu'à l'intervention des décrets correspondants pris en application de la présente loi. » ;

⑨② 15° L'article 25-2 est abrogé.

Article 4

① Après le titre Ier de la même loi, il est inséré un titre Ier *bis* ainsi rédigé :

② « *TITRE IER* BIS

③ ***« DES RAPPORTS ENTRE BAILLEURS ET LOCATAIRES DANS LES LOGEMENTS MEUBLÉS RÉSIDENCE PRINCIPALE***

④ « *Art. 25-2-1.* – Les dispositions du présent titre sont d'ordre public et s'appliquent aux contrats de location de logements meublés dès lors qu'ils constituent la résidence principale du locataire.

⑤ « Les dispositions des articles 1er, 3-2, 3-3, 4 à l'exception du l, 5, 6, 7, 7-1, 20-1, 22 et 22-2 du titre Ier sont applicables.

⑥ « Les dispositions du présent titre ne s'appliquent pas 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.

⑦ « *Art. 25-2-2.* – Un logement meublé est un logement équipé d'un mobilier en nombre et en qualité suffisants pour permettre au locataire d'y dormir, manger et vivre convenablement au regard des exigences de la vie courante.

⑧ « Ce mobilier doit nécessairement comporter un lit, une table et des chaises, une cuisine équipée auxquels s'ajoutent des éléments de confort supplémentaires.

⑨ « *Art. 25-2-3.* – Un inventaire et un état détaillé du mobilier sont établis dans les mêmes formes et en autant d'exemplaire que de parties lors de la remise et de la restitution des clés. Ces documents, établis contradictoirement et amiablement, sont signés par les parties ou par un tiers mandaté par elles et joints au contrat de bail. Ces documents ne peuvent donner lieu à aucune autre facturation que celle liée à l'établissement de l'état des lieux.

⑩ « *Art. 25-2-4.* – Par dérogation à l'article 22, le montant du dépôt de garantie exigible par le bailleur est limité à deux mois de loyer en principal.

⑪ « *Art. 25-2-5.* – Le contrat de location est établi par écrit et respecte un contrat type défini par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de concertation.

⑫ « Il est conclu pour une durée d'au moins un an.

⑬ « Si les parties au contrat ne donnent pas congé dans les conditions prévues à l'article 25-2-6, le contrat de location parvenu à son terme est reconduit tacitement pour une durée d'un an.

⑭ « Lorsque la location est consentie à un étudiant, la durée du bail peut être réduite à neuf mois. Dans ce cas, la reconduction tacite prévue au deuxième alinéa est inapplicable.

⑮ « *Art. 25-2-6.* – Le locataire peut résilier le contrat à tout moment sous réserve du respect d'un préavis d'un mois y compris lorsque la durée du bail est réduite à neuf mois.

⑯ « Le bailleur qui souhaite, à l'expiration du contrat, en modifier les conditions doit informer le locataire avec un préavis de trois mois. Si le locataire accepte les nouvelles conditions, le contrat est renouvelé pour un an.

⑰ « Le bailleur qui ne souhaite pas renouveler le contrat doit informer le locataire avec un préavis de trois mois et motiver son refus de renouvellement du bail soit par sa décision de reprendre ou de vendre le logement, soit par un motif légitime et sérieux, notamment l'inexécution par le locataire de l'une des obligations lui incombant.

⑱ « À peine de nullité, le congé donné par le bailleur doit indiquer le motif allégué et, en cas de reprise, les nom et adresse du bénéficiaire de la reprise qui ne peut être que le bailleur, son conjoint, le partenaire auquel il est lié par un pacte civil de solidarité enregistré à la date du congé, son concubin notoire depuis au moins un an à la date du congé, ses ascendants, ses descendants ou ceux de son conjoint, de son partenaire ou de son concubin notoire.

⑲ « Le congé doit être notifié par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou signifié par acte d'huissier. Ce délai court à compter du jour de la première présentation de la lettre recommandée ou de la signification de l'acte d'huissier.

⑳ « Pendant le délai de préavis, le locataire n'est redevable du loyer et des charges que pour le temps où il a occupé réellement les lieux si le congé a été notifié par le bailleur. Il est redevable du loyer et des charges concernant tout le délai de préavis si c'est lui qui a notifié le congé, sauf si le logement se trouve occupé avant la fin du préavis par un autre locataire en accord avec le bailleur.

㉑ « À l'expiration du délai de préavis, le locataire est déchu de tout titre d'occupation des locaux loués.

㉒ « *Art. 25-2-7.* – I. – Le préfet de département fixe chaque année par arrêté, dans les zones d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants telles que définies à l'article 232 du code général des impôts, un loyer médian de référence, un loyer médian de référence majoré et un loyer médian de référence minoré par type de logement et par secteur géographique. Ces loyers médians de référence, loyer médian de référence majoré et loyer médian de référence minoré peuvent être déterminés à partir d'une majoration unitaire par mètre carré en référence aux loyers médians de référence définis au I de l'article 17 du titre Ier.

㉓ « Les dispositions du II de l'article 17 et de l'article 17-2 du titre Ier sont applicables aux logements meublés en tenant compte des loyers de référence définis à l'alinéa précédent. Pour l'application de ces articles, le complément de loyer exceptionnel tient notamment compte des équipements et services associés aux logements meublés.

㉔ « II. – Les dispositions de l'article 18 du titre Ier sont applicables aux logements meublés.

㉕ « III. – Lorsque le contrat prévoit la révision du loyer, celle-ci intervient chaque année à la date convenue entre les parties ou, à défaut, au terme de chaque année du contrat. L'augmentation qui en résulte ne peut dépasser la variation de l'indice de référence des loyers mentionné à l'article 17-1.

㉖ « Lorsque les parties sont convenues par une clause expresse, de travaux d'amélioration du logement que le bailleur fera exécuter ou d'acquisition d'équipements par le bailleur en sus de l'équipement initial, le contrat de location ou un avenant à ce contrat peut fixer une majoration de loyer consécutives à ces opérations.

㉗ « *Art. 25-2-8.* – Les charges locatives accessoires au loyer principal sont récupérées par le bailleur au choix des parties et tel que prévu par le contrat de bail :

㉘ « – soit, dans les conditions prévues à l'article 23 lorsqu'il s'agit de provision pour charges ;

㉙ « – soit, sous la forme d'un forfait versé simultanément au loyer, dont le montant et la périodicité de versement sont définies dans le contrat et qui ne peut donner lieu à complément ou régularisation ultérieure.

㉚ « *Art. 25-2-9.* – La commission départementale de conciliation mentionnée à l'article 20 est compétente pour les litiges résultant de l'application des dispositions relatives aux locations de logement meublé constituant la résidence principale du locataire. »

Article 5

① Au titre II de la même loi, l'article 40 est ainsi modifié :

② 1° Le premier alinéa du I est ainsi modifié :

③ *a)* Après le mot : « dispositions » sont insérés les mots : « des sixième, neuvième, dixième, onzième et dix-septième alinéas de l'article 3, » ;

④ *b)* Après le mot : « articles » est insérée la mention : « 3-1, » ;

⑤ *c)* Le nombre : « 19 » est remplacé par le nombre : « 18 » ;

⑥ *d)* Les mots : « du premier alinéa de l'article 22, » sont supprimés ;

⑦ 2° Au II, après les mots : « articles 3, » est insérée la mention : « 3-1, » ;

⑧ 3° Le premier alinéa du III est ainsi modifié :

⑨ *a)* Après le mot : « dispositions » sont insérés les mots : « des sixième, neuvième, dixième, onzième et dix-septième alinéas de l'article 3, » ;

⑩ *b)* Après les mots : « des articles, » est insérée la mention : « 3-1, » ;

⑪ *c)* Après le nombre : « 15, » sont insérés les nombres : « 17, 17-2, 18 » ;

⑫ *d)* Les mots : « du paragraphe *e* de l'article 17 » sont remplacés par les mots : « du II de l'article 17-1 » ;

⑬ 4° Au troisième alinéa du III, les mots : « deuxième et troisième » sont remplacés par les mots : « troisième à huitième » ;

⑭ 5° Le quatrième alinéa du III est ainsi modifié :

⑮ *a)* Les mots : « des paragraphes *a*, *b*, *c* et *d* de l'article 17 » sont remplacés par les mots : « du I de l'article 17 » ;

⑯ *b)* Les mots : « et 19 » sont supprimés ;

⑰ *c)* Après le mot : « premier » sont insérés les mots : « au troisième » ;

⑱ 6° Le V est ainsi modifié :

⑲ *a)* Les mots : « de l'article 10 » sont remplacés par les mots : « des articles 10, 17, 17-2 » ;

⑳ *b)* Les mots : « troisième et quatrième » sont remplacés par les mots : « troisième à huitième » ;

㉑ *c)* Les mots : « et des paragraphes *b* et *c* de l'article 17 » sont supprimés ;

㉒ 7° Au premier alinéa du VII, les mots : « à compter du 1er janvier 1997, » sont supprimés ;

㉓ 8° Au deuxième alinéa du VII, les mots : « des *a*, *b*, *c* et *d* de l'article 17, des articles 18, 19 et du premier alinéa de l'article 20 » sont remplacés par les mots : « de l'article 17, du I de l'article 17-1, des articles 17-2, 18 et du premier au troisième alinéas de l'article 20 ».

Article 6

① Les contrats de location en cours à la date d'entrée en vigueur de la présente loi demeurent soumis aux dispositions qui leur étaient applicables.

② Toutefois, pour les contrats en cours mentionnés au premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 dans sa rédaction antérieure à la présente loi :

③ – les dispositions des articles 7, 14, 17-1, 20-1, 21 et 23 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 dans leur rédaction issue de la présente loi sont applicables ;

④ – les dispositions de l'article 11-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée dans leur rédaction de la présente loi leurs sont applicables pour les congés délivrés après l'entrée en vigueur de la loi.

⑤ Pour les contrats en cours mentionnés au premier alinéa de l'article L. 632-1 du code de la construction et de l'habitation dans sa rédaction antérieure à la présente loi, les dispositions des articles 6, 7 à l'exception du *g*, 20-1 et 25-2-9 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 dans leur rédaction issue de la présente loi sont applicables.

Article 7

① L'article L. 632-1 du code de la construction et de l'habitation est remplacé par les dispositions suivantes :

② « *Art. 632-1*. – Une location d'un logement meublé constituant la résidence principale du preneur est soumise aux dispositions du titre Ier *bis* de la loi n° 86-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

③ « Toutefois, lorsque le bailleur est titulaire d'un bail commercial venant à expiration ou lorsque la cessation d'activité est prévue, le contrat

peut être d'une durée inférieure à un an et doit mentionner les raisons et événements justificatifs.

④ « Si le bail commercial est renouvelé ou si l'activité est poursuivie, la durée du contrat est portée à un an.

⑤ « À peine d'irrecevabilité de la demande, l'assignation par l'exploitant d'un établissement recevant du public aux fins d' hébergement, aux fins de constat de résiliation ou de prononcé de la résiliation du bail d'une personne dont le logement loué meublé constitue la résidence principale est notifié, à la diligence de l'huissier de justice, au représentant de l'État dans le département, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, au moins un mois avant l'audience, afin qu'il informe les services compétents, notamment les organismes chargés du service des aides au logement et le fond de solidarité pour le logement. »

CHAPITRE II

Mettre en place une garantie universelle des loyers

Article 8

① I. – Il est créé, pour les contrats de location conclus à compter du 1er janvier 2016, une garantie universelle des loyers ayant pour objet de couvrir les bailleurs personnes physiques ou morales contre les risques d'impayés de loyer et de favoriser l'accès au logement.

② II. – Il est créé, sous la forme d'un établissement public administratif de l'État, à une date fixée par décret et au plus tard le 1er octobre 2014, une agence de la garantie universelle des loyers.

③ Cette agence est chargée :

④ 1° De préfigurer et de mettre en place la garantie prévue au I, selon le cahier des charges suivant :

⑤ – l'application au parc locatif privé ainsi qu'il est défini au VI du présent article ;

⑥ – la substitution, pour les propriétaires, du régime de garantie au régime de cautionnement mentionné à 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 particulier pour

faciliter l'accès au logement des étudiants, des jeunes et des personnes aux revenus modestes ou précaires ;

⑦ – la définition de mesures d'accompagnement social pour les locataires dont les impayés de loyer sont couverts par la garantie ;

⑧ – l'instauration d'un régime d'encadrement financier reposant sur l'instauration de seuils de déclenchement et de plafonds fondés d'une part sur la localisation du logement et sa catégorie et relatifs d'autre part au montant ou à la durée d'octroi de la garantie ;

⑨ 2° D'administrer, directement ou par l'intermédiaire d'opérateurs, ainsi que de contrôler le régime de garantie issu de cette préfiguration.

⑩ III. – L'agence est dirigée par un conseil d'administration composé de cinq représentants de l'État, de deux représentants de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement mentionnée à l'article L. 313-17 du code de la construction et de l'habitation et de deux personnalités qualifiées nommées à raison de leur compétence en matière de logement.

⑪ Le président du conseil d'administration est nommé par décret pris sur le rapport du ministre chargé du logement.

⑫ Un comité d'orientation est chargé de faire toute proposition utile afin d'améliorer la gestion de la garantie universelle des loyers.

⑬ IV. – Pour l'accomplissement de sa mission, l'agence de la garantie universelle des loyers peut disposer des ressources suivantes :

⑭ 1° Les contributions et subventions de l'État et de ses établissements publics, de l'Union européenne, des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics, de la participation des employeurs à l'effort de construction, ainsi que de toute autre personne morale publique ou privée ;

⑮ 2° Les recettes fiscales affectées par la loi ;

⑯ 3° Les emprunts et le produit des placements financiers qu'elle est autorisée à faire ;

⑰ 4° Le produit des dons et legs ;

⑱ 5° Les recettes accessoires, notamment la rémunération des services rendus aux tiers, dans des conditions fixées par le conseil d'administration ;

⑲ 6° Toutes les ressources dont elle peut disposer en vertu des lois et règlements.

⑳ V. – Le début du septième alinéa de l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :

㉑ « *g)* Au financement du dispositif prévu à l'article 7 de la loi n° du et au versement de compensations… *(le reste sans changement)* ».

CHAPITRE III

Renforcer la formation, la déontologie et le contrôle des professions de l'immobilier

Article 9

① I. – Le titre Ier 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 est ainsi modifié :

② 1° L'article 1er est complété par un alinéa ainsi rédigé :

③ « 9° L'exercice des fonctions de syndic de copropriété dans le cadre de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis. » ;

④ 2° L'article 1-1 est ainsi modifié :

⑤ *a)* Au début de l'article, il est inséré deux alinéas ainsi rédigés :

⑥ « Pour l'application de la présente loi :

⑦ « 1° Est considérée comme relevant de l'activité de gestion immobilière, la location ou sous-location, saisonnière ou non, en nu ou en meublé d'immeubles bâtis ou non bâtis lorsqu'elle constitue l'accessoire d'un mandat de gestion ; » ;

⑧ 3° L'article 3 est ainsi modifié :

⑨ *a)* Au premier alinéa, les mots : « par le préfet » sont remplacés par les mots : « , pour une durée fixée par décret en Conseil d'État, par le président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale » ;

⑩ *b)* Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Lorsque le président de la chambre de commerce et d'industrie

territoriale exerce une activité mentionnée à l'article 1er, la carte est délivrée par le vice-président dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. » ;

⑪ *c)* Le quatrième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ce décret définit également les conditions dans lesquelles le garant exerce une mission de contrôle sur les fonds qu'il garantit en application du présent article ; »

⑫ 4° Après l'article 3, il est inséré un article 3-1 ainsi rédigé :

⑬ « *Art. 3-1.* – Les personnes mentionnées à l'article 1er, au dernier alinéa de l'article 3 et à l'article 4, sont, à l'exception de celles visées à l'article 8-1, soumises à une obligation de formation continue. Leur carte professionnelle ne peut être renouvelée si elles ne justifient pas avoir rempli cette obligation.

⑭ « Un décret détermine la nature et la durée des activités susceptibles d'être validées au titre de obligation de formation continue, les modalités selon lesquelles elle s'accomplit, celles de son contrôle et celles de sa justification en cas de renouvellement de la carte professionnelle. »

⑮ 5° L'article 4 est ainsi modifié :

⑯ *a)* Au premier alinéa, après le mot : « justifie » sont insérés les mots : « d'une compétence professionnelle, » ;

⑰ *b)* Après la première phrase du deuxième alinéa, il est inséré la phrase ainsi rédigée : « Ces personnes doivent contracter une assurance contre les conséquences pécuniaires de leur responsabilité civile professionnelle dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. » ;

⑱ *c)* Les deuxième et troisième phrases du deuxième alinéa et le troisième alinéa sont remplacés par cinq alinéas ainsi rédigés :

⑲ « En outre, elles ne peuvent :

⑳ « 1° Recevoir ou détenir, directement ou indirectement, des sommes d'argent, des biens, des effets ou des valeurs ou en disposer à l'occasion des activités visées à l'article 1er de la présente loi ;

㉑ « 2° Donner des consultations juridiques ni rédiger des actes sous seing privé, à l'exception de mandats conclus au profit du titulaire de la carte professionnelle mentionnée à l'article 3 ;

㉒ « 3° Assurer la direction d'un établissement, d'une succursale, d'une agence ou d'un bureau.

㉓ « Les personnes qui, à la date d'entrée en vigueur de la loi n° du , disposent de l'habilitation mentionnée au premier alinéa sont réputées justifier de la compétence professionnelle mentionnée au présent article. » ;

㉔ 6° L'article 4-1 est remplacé par un article ainsi rédigé :

㉕ « *Art. 4-1.* – Les personnes mentionnées à l'article 1er sont tenues d'informer leurs clients dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État des liens de nature capitalistique, directs ou indirects, ou juridique qu'elles pourraient avoir ou que les personnes mentionnées au dernier alinéa de l'article 3 et à l'article 4 pourraient avoir avec des établissements bancaires, des sociétés financières, ou des entreprises susceptibles d'intervenir au profit de leurs cocontractants dans l'exercice des opérations mentionnées à l'article 1er. » ;

㉖ 7° À l'article 5, il est inséré après les mots : « des sommes d'argent » les mots : « ne constituant ni une rémunération ni une commission » ;

㉗ 8° L'article 6 est ainsi modifié :

㉘ *a)* Après le quatrième alinéa, il est inséré deux alinéas ainsi rédigés :

㉙ « Les moyens employés par les personnes mentionnées à l'article 1er et, le cas échéant, par le réseau auquel elles appartiennent, pour diffuser auprès du public les annonces commerciales afférentes aux opérations mentionnées au 1° du même article 1er.

㉚ « En outre, lorsqu'une convention comporte une clause d'exclusivité, elle précise les actions que le mandataire s'engage à réaliser pour exécuter la prestation qui lui a été confiée ainsi que les modalités selon lesquelles il rend compte au mandant des actions effectuées pour son compte, selon une périodicité déterminée par les parties. » ;

㉛ *b)* Le septième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « La somme versée par le mandant en application de cette clause ne peut excéder un montant fixé par décret en Conseil d'État. » ;

㉜ *c)* Avant le neuvième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

㉝ « La convention conclue entre la personne qui se livre à l'activité mentionnée au 7° de l'article 1er et le propriétaire du bien inscrit sur la liste ou le fichier, ou le titulaire de droits sur ce bien, comporte une clause d'exclusivité d'une durée limitée aux termes de laquelle ce dernier s'engage à ne pas confier la location ou la vente de son bien à une autre personne exerçant une activité mentionnée à l'article 1er. » ;

㉞ 9° Après l'article 6, il est inséré un article 6-1 ainsi rédigé :

㉟ « *Art. 6-1.* – Toute publicité effectuée par une personne visée à l'article 1er et relative aux opérations mentionnées au 1° de cet article doit, quel que soit le support utilisé, mentionner le montant toutes taxes comprises de la rémunération de l'intermédiaire restant à la charge de chacune des parties. » ;

㊱ 10° L'article 7 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

㊲ « Les modalités de la non-reconduction des contrats définies par les deux premiers alinéas de l'article L. 136-1 du code de la consommation sont mentionnées de manière lisible et visible dans les conventions citées au premier alinéa de l'article 6. Lorsque ces conventions comportent une clause d'exclusivité, elles ne peuvent faire l'objet d'une reconduction tacite. » ;

㊳ 11° À la première phrase de l'article 8-1, le mot : « préfet » est remplacé par les mots : « président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale » ;

㊴ 12° Après l'article 8-2, il est inséré un article 8-3 ainsi rédigé :

㊵ « *Art. 8-3.* – I. – La commission de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières mentionnée à l'article 13-6 de la présente loi transmet à l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation toute information relative à des infractions ou manquements mentionnés à l'article L. 141-1 du code de la consommation susceptibles d'être imputables à des personnes mentionnées à l'article 1er de la présente loi.

㊶ « II. – Les personnes mentionnées à l'article 1er de la présente loi sont soumises à des contrôles menés par l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation, conformément à l'article L. 141-1 du code de la consommation. »

42 II. – Il est inséré, après le titre II de la même loi, un titre II *bis* ainsi rédigé :

43 « *TITRE II* BIS

44 ***« DE L'ENCADREMENT ET DU CONTRÔLE DES ACTIVITÉS DE TRANSACTION ET DE GESTION IMMOBILIÈRES.***

45 « *CHAPITRE IER*

46 ***« Du conseil national de la transaction et de la gestion immobilières.***

47 « *Art. 13-1.* – Un Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières exerce une fonction de conseil afin de concourir au bon exercice des activités des personnes mentionnées à l'article 1er.

48 « Le conseil propose au garde des sceaux, ministre de la justice les représentants des professionnels chargés de siéger aux commissions régionales et interrégionales de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières.

49 « La composition, les modalités de constitution et de fonctionnement du conseil ainsi que ses missions sont fixées par décret.

50 « *CHAPITRE II*

51 ***« Du contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières***

52 « *Art. 13-2.* – Sous réserve des dispositions leur imposant la divulgation de certaines informations, les personnes mentionnées à l'article 1er respectent la confidentialité des données dont elles ont connaissance dans l'exercice de leurs activités. Ce principe ne fait pas obstacle à la communication aux copropriétaires de tout élément nécessaire au bon fonctionnement du syndicat.

53 « *Art. 13-3.* – Les règles constituant le code de déontologie des personnes exerçant les activités mentionnées à l'article 1er sont fixées par décret en Conseil d'État.

54 « *CHAPITRE III*

55 ***« De la discipline des personnes exerçant de manière habituelle des activités de transaction et de gestion immobilières***

56 « *Art. 13-4.* – Tout manquement aux lois, règlements et obligations fixées par le code de déontologie, toute négligence grave, tout manquement à la probité ou à l'honneur des personnes mentionnées à l'article 1er peut donner lieu à sanction disciplinaire.

57 « La cessation des activités des personnes mentionnées à l'alinéa précédent ne fait pas obstacle aux poursuites disciplinaires pour des faits commis pendant l'exercice de leurs fonctions.

58 « L'action disciplinaire se prescrit par cinq ans à compter de la commission des faits ou, lorsque les faits se rapportent à l'exercice professionnel, à compter de l'achèvement des activités à l'occasion desquelles ces faits ont été commis.

59 « *Art. 13-5.* – Il est créé des commissions régionales ou interrégionales de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières qui connaissent de l'action disciplinaire exercée à raison de faits commis dans leur ressort par les personnes mentionnées à l'article 1er.

60 « Lorsque les faits ont été commis à l'étranger, l'action disciplinaire est portée devant la commission de contrôle dans le ressort de laquelle il a été procédé à la délivrance ou au renouvellement de la carte professionnelle.

61 « *Art. 13-6.* – Chaque commission régionale ou interrégionale de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières comprend :

62 « – le préfet de la région dans laquelle se trouve le siège de la commission, qui en assure la présidence, ou son représentant ;

63 « – un magistrat de l'ordre judiciaire ;

64 « – des représentants de l'État ;

65 « – un membre de professions juridiques ou judiciaires qualifié dans le domaine de l'immobilier ;

66 « – des personnes ayant cessé d'exercer les activités mentionnées à l'article 1er ;

67 « – le président ou, si celui-ci exerce une activité mentionnée à l'article 1er, le vice-président, de la chambre de commerce et d'industrie de région dans laquelle se trouve le siège de la commission ;

68 « – des personnes représentant les cocontractants des personnes mentionnées à l'article 1er dans l'exercice des opérations citées au même article.

69 « La composition, les modalités de constitution, de saisine et de fonctionnement des commissions sont fixées par décret en Conseil d'État.

70 « *Art. 13-7.* – Les commissions statuent par décision motivée dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. Aucune sanction ne peut être prononcée sans que les griefs aient été communiqués à la personne poursuivie, que celle-ci ait été mise à même de prendre connaissance du dossier et qu'elle ait été entendue ou dûment appelée.

71 « *Art. 13-8.* – Les sanctions disciplinaires sont, compte tenu de la gravité des faits reprochés :

72 « 1° L'avertissement ;

73 « 2° Le blâme ;

74 « 3° L'interdiction temporaire d'exercer tout ou partie des activités mentionnées à l'article 1er pour une durée n'excédant pas trois ans ;

75 « 4° L'interdiction définitive d'exercer tout ou partie des activités mentionnées à l'article 1er.

76 « En cas d'urgence, et à titre conservatoire, le président de la commission peut prononcer la suspension provisoire de l'exercice de tout ou partie des activités d'une personne mentionnée à l'article 1er. Le président en informe sans délai la commission. Cette mesure peut être ordonnée pour une durée qui ne peut excéder un mois, sauf prolongation décidée par la commission pour une durée qui ne peut excéder trois mois. La suspension ne peut être prononcée sans que les griefs aient été communiqué à l'intéressé, qu'il ait été mis à même de prendre connaissance du dossier et qu'il ait été entendu ou dûment appelé par le président de la commission.

77 « L'interdiction temporaire et l'interdiction définitive peuvent être assorties du sursis. Si, dans le délai de cinq ans à compter du prononcé de la sanction disciplinaire, la personne sanctionnée a commis une infraction

ou une faute ayant entrainé le prononcé d'une nouvelle sanction disciplinaire, celle-ci entraîne, sauf décision motivée, l'exécution de la première peine sans confusion possible avec la seconde.

78 « L'avertissement, le blâme, et l'interdiction temporaire peuvent être assortis de la sanction complémentaire de l'interdiction d'être membre d'une commission de contrôle pendant dix ans au plus.

79 « L'avertissement et le blâme peuvent être accompagnés, pendant le délai d'un an, de mesures de contrôle et de formation soumettant la personne sanctionnée à des obligations particulières fixées dans la décision de la commission. Ces obligations peuvent également être prescrites par la commission lorsque la personne ayant fait l'objet d'une interdiction temporaire reprend ses fonctions. Le coût de ces mesures est supporté par la personne sanctionnée, qui ne peut le mettre à la charge de son mandant.

80 « Lorsqu'elle prononce une sanction disciplinaire, la commission peut décider de mettre à la charge de la personne sanctionnée tout ou partie des frais occasionnés par l'action disciplinaire.

81 « La commission communique ses décisions devenues définitives à la chambre de commerce et d'industrie territoriale ayant délivré la carte professionnelle de l'intéressé ou auprès de laquelle la déclaration préalable d'activité prévue à l'article 8-1 a été effectuée.

82 « Elle peut publier ses décisions dans les journaux ou supports qu'elle détermine. Les frais de publication sont à la charge des personnes sanctionnées.

83 « *Art. 13-9*. – Les décisions des commissions de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières et de leurs présidents sont susceptibles de recours de pleine juridiction devant la juridiction administrative.

84 « *Art. 13-10*. – Chaque commission de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières crée et tient à jour un répertoire des personnes sanctionnées avec l'indication des sanctions devenues définitives.

85 « Les modalités et le fonctionnement du répertoire sont déterminés par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

86 III. – Le titre III de la même loi est ainsi modifié :

87 1° L’intitulé du titre III est complété par les mots : ‘et administratives. » ;

88 2° Après le deuxième alinéa de l’article 14, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

89 « *a* bis) De se livrer ou prêter son concours, d’une manière habituelle, même à titre accessoire, à des opérations visées à l’article 1er en méconnaissance d’une interdiction définitive ou temporaire d’exercer, définitivement prononcée en application de l’article 13-7 de la présente loi ; »

90 3° Après l’article 17, il est inséré un article 17-1 ainsi rédigé :

91 « *Art. 17-1*. – Est sanctionné par une amende administrative, prononcée par l’autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation, dont le montant ne peut être supérieur à 15 000 €, selon les modalités et la procédure prévues au VI de l’article L. 141-1 du code de la consommation le fait, pour une personne mentionnée à l’article 1er et exerçant l’activité visée au 1° de ce même article, de mettre en location un logement constituant un habitat indigne au sens de l’article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ou un logement frappé d’un arrêté de péril assorti d’une interdiction d’habiter prévu aux articles L. 511-1, L. 511-1-1 et L. 511-2 du code de la construction et de l’habitation. Le représentant de l’État ou le maire transmet à l’autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation, à sa demande, les mesures de police arrêtées permettant de caractériser l’infraction. »

92 IV. – Le titre IV est ainsi modifié :

93 – avant l’article 19, il est inséré un article 18-1 ainsi rédigé :

94 « *Art. 18-1*. – Les personnes mentionnées à l’article 1er, qui se livrent ou prêtent leur concours à un acte de location d’un immeuble à usage d’habitation, communiquent à l’observatoire des loyers territorialement compétent des informations relatives à l’immeuble et au bail.

95 « La nature de ces informations et les conditions dans lesquelles elles sont transmises à l’observatoire des loyers sont définies par décret en Conseil d’État. »

⑯ V. – Les dispositions du I du présent article ne s'appliquent qu'aux contrats conclus postérieurement à la publication de la présente loi au *Journal officiel* de la République française.

⑰ VI. – Les dispositions du 7° et du 8° du I du présent article entrent en vigueur le premier jour du quatrième mois suivant celui de la publication de la présente loi au *Journal officiel* de la République française.

CHAPITRE IV

Améliorer la prévention des expulsions

Section 1

Traiter les impayés le plus en amont possible

Article 10

① I. – 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 début du premier alinéa, est ajouté un : « I. – » ;

③ 2° Après le premier alinéa, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :

④ « Le commandement de payer reproduit, à peine de nullité, les dispositions du présent article et des trois premiers alinéas de l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement, en mentionnant la faculté pour le locataire de saisir le fonds de solidarité pour le logement dont l'adresse de saisine est précisée.

⑤ « Lorsque les obligations résultant d'un contrat de location conclu en application du présent titre sont garanties par un cautionnement, le commandement de payer est signifié à la caution dans un délai de quinze jours à compter de sa signification au locataire. À défaut, la caution ne peut être tenue au paiement des pénalités ou intérêts de retard.

⑥ « II. – À compter du 1er janvier 2015, les bailleurs personnes morales autres qu'une société civile constituée exclusivement entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus ne peuvent faire délivrer, sous peine d'irrecevabilité de la demande, une assignation aux fins de constat de résiliation du bail avant l'expiration d'un délai de deux mois suivant la saisine de la commission de coordination des actions de prévention des

expulsions locatives prévue à l'article 7-2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Cette saisine est réputée constituée lorsque persiste une situation d'impayé préalablement signalée dans les conditions réglementaires aux organismes payeurs des aides au logement en vue d'assurer le maintien du versement des aides mentionnées aux articles L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation, et L. 542-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale. Cette saisine peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités fixées par décret. » ;

⑦ 3° Le deuxième alinéa est ainsi modifié :

⑧ *a)* Au début, est ajouté un : « III. – » ;

⑨ *b)* À la première phrase, après les mots : « le Fonds de solidarité pour le logement, » sont insérés les mots : « la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives » ;

⑩ *c)* Après la première phrase est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « Cette saisine peut s'effectuer par voie électronique, selon les modalités fixées par décret. » ;

⑪ *d)* À la deuxième phrase, les mots : « une enquête financière et sociale » sont remplacés par les mots : « un diagnostic social et financier, », les mots : « de laquelle » sont remplacés par le mot : « duquel » et après les mots : « leurs observations » sont ajoutés les mots : « , et le transmettent au juge avant l'audience, ainsi qu'à la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives » ;

⑫ *e)* À la dernière phrase, les mots : « à l'enquête » sont remplacés par les mots : « au diagnostic » ;

⑬ 4° Après le deuxième alinéa, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑭ « IV. – Les dispositions des deux précédents alinéas sont applicables aux assignations tendant au prononcé de la résiliation du bail lorsqu'elle est motivée par l'existence d'une dette locative du preneur. Elles sont également applicables aux demandes reconventionnelles aux fins de constat ou de prononcé de la résiliation motivées par l'existence d'une dette locative, la notification au représentant de l'État incombant au bailleur. » ;

⑮ 5° Au début du troisième alinéa, est ajoutée un : « V. – » ;

⑯ 6° Les sixième, septième et huitième alinéas sont abrogés.

⑰ II. – Les articles L. 353-15-1 et L. 442-6-1 du code de la construction et de l'habitation sont abrogés.

Section 2

Renforcer le rôle des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives et assurer une meilleure articulation avec les fonds de solidarité pour le logement

Article 11

① I. – L'article L. 412-5 du code des procédures civiles d'exécution est ainsi modifié :

② 1° Les mots : « en vue de la prise en compte de la demande de relogement de l'occupant dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées prévu par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. À défaut, le délai avant l'expiration duquel l'expulsion ne peut avoir lieu est suspendu. » sont remplacés par les mots : « afin que celui-ci informe la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives prévue à l'article 7-2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, et qu'il informe le ménage locataire de la possibilité de saisir la commission de médiation en vue d'une demande de relogement au titre du droit au logement opposable. À défaut de saisine par l'huissier, le délai avant l'expiration duquel l'expulsion ne peut avoir lieu est suspendu. » ;

③ 2° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :

④ « Cette information peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités fixées par décret. »

⑤ II. – La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement est ainsi modifiée :

⑥ 1° L'article 7-1 est remplacé par les dispositions suivantes :

⑦ « Afin d'organiser le traitement coordonné des situations d'expulsions locatives, une charte pour la prévention de l'expulsion est élaborée dans chaque département avec l'ensemble des partenaires concernés.

⑧ « Cette charte est approuvée par le comité responsable du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes

défavorisées, et fait l'objet d'une évaluation annuelle devant ce même comité ainsi que devant la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives.

⑨ « Un décret fixe la liste des dispositions appelées à figurer dans la charte. » ;

⑩ 2° Après l'article 7-1, sont insérés deux articles 7-2 et 7-3 ainsi rédigés :

⑪ « *Art. 7-2.* – Une commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives est créée dans chaque département. Cette commission a pour missions :

⑫ « – de coordonner, d'évaluer et d'orienter le dispositif de prévention des expulsions locatives défini par le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées et la charte pour la prévention des expulsions ;

⑬ « – de délivrer des avis et des recommandations à tout organisme ou personne susceptible de participer à la prévention de l'expulsion, ainsi qu'aux bailleurs et aux locataires concernés par une situation d'impayé ou de menace d'expulsion.

⑭ « Pour l'exercice de cette deuxième mission, elle est informée par le préfet des situations faisant l'objet d'un commandement d'avoir à libérer les locaux lui ayant été signalés conformément à l'article L. 412-5 du code des procédures civiles d'exécution.

⑮ « Elle peut être saisie par un de ses membres, par le bailleur, par le locataire, et par toute institution ou personne y ayant intérêt ou vocation.

⑯ « Elle est alertée :

⑰ « – par la commission de médiation, pour tout recours amiable au titre du droit au logement opposable fondé sur le motif de la menace d'expulsion sans relogement ;

⑱ « – par les organismes payeurs des aides au logement, en vue de prévenir leurs éventuelles suspensions par une mobilisation coordonnée des outils de prévention ;

⑲ « – par le fonds de solidarité pour le logement lorsque son aide ne pourrait pas à elle seule permettre le maintien dans les lieux ou le relogement du locataire.

⑳ « La commission émet également des avis et des recommandations en matière d'attribution d'aides financières sous forme de prêts ou de subventions, et d'accompagnement social lié au logement suivant la répartition des responsabilités prévue par la charte de prévention des expulsions locatives.

㉑ « Le préfet informe la commission de toute demande de concours de la force publique mentionnée à l'article L. 153-1 du code des procédures civiles d'exécution en vue de procéder à l'expulsion.

㉒ « La commission est informée des décisions prises à la suite de ses avis. Elle est destinataire du diagnostic social et financier prévu par l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs.

㉓ « Les membres de la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives et les personnes chargées de l'instruction des saisines sont soumis au secret professionnel dans les conditions prévues à l'article 226-13 du code pénal. Par dérogation aux dispositions du même article, les professionnels de l'action sociale et médico-sociale définie à l'article L. 116-1 du code de l'action sociale et des familles fournissent aux services instructeurs de la commission les informations confidentielles dont ils disposent et qui sont strictement nécessaires à l'évaluation de la situation du ménage au regard de la menace d'expulsion dont il fait l'objet.

㉔ « La composition et les modalités de fonctionnement de la commission, notamment du système d'information qui en permet la gestion, sont fixées par décret en Conseil d'État. »

㉕ « *Art. 7-3.* – Par dérogation aux dispositions de l'article L. 351-14 du code de la construction et de l'habitation, les compétences de la commission prévue à cet article sont exercées par les organismes payeurs de l'aide personnalisée au logement. »

㉖ III. – L'article 121 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions est abrogé.

CHAPITRE V

Faciliter les parcours de l'hébergement au logement

Section 1

Accueil, hébergement, accompagnement vers le logement

Sous-section 1

Consacrer juridiquement les services intégrés d'accueil et d'orientation

Article 12

① Le chapitre V du titre IV du livre III du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

② I. – L'article L. 345-2 est ainsi modifié :

③ 1° Le premier alinéa est complété par la phrase suivante : « 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'État dans le département prévue par l'article L. 345-2-5. » ;

④ 2° Les deux derniers alinéas sont supprimés.

⑤ II. – Après l'article L. 345-2-3, sont insérées les dispositions suivantes :

⑥ « *Art. L. 345-2-4*. – Afin d'assurer le meilleur traitement de l'ensemble des demandes d'hébergement et de logement formées par les personnes ou familles sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières, en raison de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, pour accéder par leurs propres moyens à un logement et d'améliorer la fluidité entre ces deux secteurs, une convention est conclue dans chaque département entre l'État et une personne morale pour assurer un service intégré d'accueil et d'orientation qui a pour missions, sur le territoire départemental :

⑦ « 1° De recenser toutes les places d'hébergement, les logements en résidences sociales ainsi que les logements des organismes qui exercent les activités d'intermédiation locative ;

⑧ « 2° De gérer le service d'appel téléphonique pour les personnes ou familles mentionnées au premier alinéa ;

⑨ « 3° De veiller à la réalisation d'une évaluation sociale, médicale et psychique des personnes ou familles mentionnées au premier alinéa, de traiter équitablement leurs demandes et de leur faire des propositions d'orientation adaptées à leurs besoins transmises aux organismes susceptibles d'y satisfaire ;

⑩ « 4° De suivre le parcours des personnes ou familles mentionnées au premier alinéa prises en charge, jusqu'à la stabilisation de leur situation ;

⑪ « 5° De contribuer à l'identification des personnes prêtes à accéder à un logement, si besoin avec un accompagnement ;

⑫ « 6° D'assurer la coordination des personnes concourant au dispositif de veille sociale prévu par l'article L. 345-2 ;

⑬ « 7° De produire les données statistiques d'activité, de suivi et de pilotage du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement ;

⑭ « 8° De participer à l'observation sociale.

⑮ « *Art. L. 345-2-5*. – La convention prévue à l'article L. 345-2-4 comporte notamment :

⑯ « – les engagements de la personne morale gérant le service intégré d'accueil et d'orientation en matière d'objectifs et d'information du représentant de l'État et de coopération avec les services intégrés d'accueil et d'orientation d'autres départements ;

⑰ « – les modalités de suivi de l'activité du service ;

⑱ « – les modalités de participation à la gouvernance du service des personnes prises en charge ou ayant été prises en charge dans le cadre du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement ;

⑲ « – le cas échéant, les modalités d'organisation spécifiques du service eu égard aux caractéristiques et contraintes particulières propres au département ;

⑳ « – les financements accordés par l'État.

㉑ « *Art. L. 345-2-6*. – Pour l'exercice de ses missions, le service intégré d'accueil et d'orientation peut passer des conventions avec :

㉒ « 1° Les personnes morales de droit public ou de droit privé concourant au dispositif de veille sociale prévu par l'article L. 345-2 ;

㉓ « 2° Les personnes morales de droit public ou de droit privé assurant l'accueil, l'évaluation, le soutien, l'hébergement ou l'accompagnement des personnes ou familles mentionnées au premier alinéa de l'article L. 345-2-6 ;

㉔ « 3° Les organismes qui exercent les activités d'intermédiation et de gestion locative sociale prévus à l'article L. 365-4 du code de la construction et de l'habitation ;

㉕ « 4° Les logements-foyers mentionnés à l'article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation accueillant les personnes ou familles mentionnées au premier alinéa de l'article L. 345-2-6 du présent code ;

㉖ « 5° Les résidences hôtelières à vocation sociale prévues à l'article L. 631-11 du code de la construction et de l'habitation accueillant les personnes ou familles mentionnées au premier alinéa de l'article L. 345-2-6 du présent code ;

㉗ « 6° Les dispositifs spécialisés d'hébergement et d'accompagnement ;

㉘ « 7° Les bailleurs sociaux ;

㉙ « 8° Les organismes agréés mentionnés aux 1° et 2° de l'article L. 365-1 du code de la construction et de l'habitation ;

㉚ « 9° Les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics ;

㉛ « 10° Les agences régionales de santé, les établissements de santé et les établissements médico-sociaux.

㉜ « *Art. L. 345-2-7.* – Lorsqu'elles bénéficient d'un financement de l'État, les personnes morales assurant un hébergement et les pensions de famille :

㉝ « 1° Mettent à disposition du service intégré d'accueil et d'orientation leurs places d'hébergement et l'informent de toutes les places vacantes ou susceptibles de l'être ;

㉞ « 2° Mettent en œuvre les propositions d'orientation du service intégré d'accueil et d'orientation et, si elles refusent l'admission proposée, en informent le service en justifiant les motifs retenus.

㉟ « Les personnes morales assurant un hébergement peuvent admettre, en urgence, les personnes en situation de détresse médicale, psychique et sociale sous réserve d'en informer le service intégré d'accueil et d'orientation.

㊱ « *Art. L. 345-2-8.* – Lorsqu'ils bénéficient d'un financement de l'État, les organismes qui exercent des activités d'intermédiation et de gestion locative sociale, prévus à l'article L. 365-4 du code de la construction et de l'habitation, les logements-foyers mentionnés à l'article L. 633-1 autres que les pensions de famille et les résidences hôtelières à vocation sociale prévues à l'article L. 631-11 du même code accueillant les personnes ou familles mentionnées au premier alinéa de l'article L. 345-2-4, autres que les pensions de famille :

㊲ « 1° Informent le service intégré d'accueil et d'orientation des places vacantes ou susceptibles de l'être ;

㊳ « 2° Examinent les propositions d'orientation du service intégré d'accueil et d'orientation et les mettent en œuvre selon les procédures qui leur sont propres.

㊴ « *Art. L. 345-2-9.* – En Île-de-France, le représentant de l'État dans la région, dans le cadre d'une conférence régionale, coordonne l'action des services intégrés d'accueil et d'orientation de chaque département.

㊵ « Pour les autres régions métropolitaines, le représentant de l'État 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. »

㊶ III. – À l'article L. 345-4, les mots : « à l'article L. 345-3. » sont remplacés par les mots : « aux articles L. 345-2-4 et L. 345-3 ; » et il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

㊷ « 3° Après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, les informations et données échangées entre l'État et les personnes morales participant à la prise en charge des personnes sans domicile. ».

Sous-section 2

Renforcer la gouvernance au niveau régional et l'articulation entre le logement et l'hébergement

Article 13

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

② 1° À l'article L. 301-3, les mots : « comité régional de l'habitat » sont remplacés par les mots : « comité régional de l'habitat et de l'hébergement » et les mots : « conseil départemental de l'habitat » sont remplacés par les mots : « conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement » ;

③ 2° Aux articles L. 302-2, L. 302-3, L. 302-9, L. 302-9-1, L. 302-12, L. 302-13, le titre du chapitre IV du titre VI du livre III, les articles L. 441-10 et L. 443-7, les mots : « comité régional de l'habitat » sont remplacés par les mots : « comité régional de l'habitat et de l'hébergement » ;

④ 3° À l'article L. 364-1, les mots : « comité régional de l'habitat » sont remplacés par les mots : « comité régional de l'habitat et de l'hébergement », les mots : « , à Mayotte et à Saint Martin » sont remplacés par les mots : « et à Mayotte », les mots : « conseil départemental de l'habitat » sont remplacés par les mots : « conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement » et après les mots : « aux besoins en matière d'habitat » sont ajoutés les mots : « et d'hébergement ».

Article 14

① I. – Les dispositions du I de l'article L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles sont remplacées par les dispositions suivantes :

② « I. – Le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées prévu par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement définit, de manière territorialisée, les mesures destinées à répondre aux besoins en logement et en hébergement des personnes prises en charge par le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement. »

③ II. – La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement est ainsi modifiée :

④ 1° Après l'article 1er sont insérées les dispositions suivantes :

⑤ « *Art. 1-1.* – Constituent un habitat indigne les locaux ou 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.

⑥ « Sont constitutifs d'un habitat informel les locaux ou installations à usage d'habitation édifiés majoritairement sans droit ni titre sur le terrain d'assiette, dénués d'alimentation en eau potable ou de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales ou de voiries ou équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité dans des conditions satisfaisantes.

⑦ « Est en situation de précarité énergétique au titre de la présente loi une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat. » ;

⑧ 2° L'intitulé du chapitre Ier est remplacé par l'intitulé suivant : « Des plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées » ;

⑨ 3° Les articles 2 à 4 sont remplacés par les dispositions suivantes :

⑩ « *Art. 2.* – Les mesures destinées à permettre aux personnes mentionnées au II de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir et d'y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques font l'objet, dans chaque département, d'un plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.

⑪ « Ce plan départemental inclut les mesures destinées à répondre aux besoins en logement et en hébergement des personnes prises en charge par le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement, conformément aux dispositions de l'article L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles ainsi que les besoins

en logement des personnes et familles hébergées dans des établissements ou services relevant du schéma d'organisation sociale et médico-sociale prévu à l'article L. 312-4 du même code. Il comprend également des mesures destinées à lutter contre la précarité énergétique.

⑫ « En Île-de-France, une commission du comité régional de l'habitat et de l'hébergement prévu à l'article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation est chargée d'assurer la coordination des plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées. Elle réunit, sous la présidence du représentant de l'État dans la région, le président du conseil régional, les représentants de l'État dans les départements et les présidents de conseils généraux.

⑬ « *Art. 3.* – Le plan départemental est élaboré et mis en œuvre par l'État et le département. Ils constituent à cette fin un comité responsable du plan, co-présidé par le représentant de l'État dans le département et le président du conseil général qui en nomment conjointement les membres.

⑭ « Le comité responsable du plan associe à l'élaboration du plan les communes ou leurs groupements ainsi que les autres personnes morales concernées, notamment les associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées et les associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement, les organismes qui exercent des activités de maîtrise d'ouvrage, des activités d'ingénierie sociale, financière et technique et des activités d'intermédiation locative et de gestion locative sociale disposant des agréments définis aux articles L. 365-2 à L. 365-4 du code de la construction et de l'habitation, les caisses d'allocations familiales, les caisses de mutualité sociale agricole, les distributeurs d'eau et les fournisseurs d'énergie, les opérateurs de services téléphoniques, les bailleurs publics ou privés, les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction et des personnes intéressées. Il peut également les associer à la mise en œuvre du plan et confier pour partie celle-ci à des instances locales, en tenant compte du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat.

⑮ « Le comité responsable du plan dispose de tous les éléments d'information relatifs aux demandes enregistrées dans le système national d'enregistrement prévu à l'article L. 441-2-1 du code de la construction et de l'habitation.

⑯ « Les autorités publiques compétentes et les organismes payeurs des aides personnelles au logement transmettent au comité responsable du plan

les mesures de police arrêtées et les constats de non-décence effectués ainsi que l'identification des logements, installations et locaux repérés comme indignes et non décents.

⑰ « Le comité responsable du plan met en place un observatoire des logements indignes et des locaux impropres à l'habitation, des logements considérés comme non décents à la suite d'un contrôle des organismes payeurs des aides personnelles au logement, ainsi que des terrains supportant un habitat informel et des secteurs d'habitat informel en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion, afin d'élaborer les actions de résorption correspondantes. Y figurent les noms des propriétaires.

⑱ « Afin de mettre en œuvre la politique de lutte contre l'habitat indigne, les comités transmettent chaque année au ministre chargé du logement et, pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et La Réunion, au ministre chargé de l'outre-mer, les données statistiques agrégées relatives au stock de locaux, installations ou logements figurant dans l'observatoire ainsi que le nombre de situations traitées au cours de l'année.

⑲ « Le comité responsable du plan émet un avis sur les accords prévus aux articles L. 441-1-1 et L. 441-1-2 du code de la construction et de l'habitation.

⑳ « *Art. 4.* – I. – Le plan départemental est établi pour une durée maximale de six ans. Il est révisé selon les modalités prévues pour son élaboration.

㉑ « II. – Le plan départemental est fondé sur une évaluation des besoins des personnes mentionnées à l'article 2, notamment celles, énumérées par l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, au profit desquelles priorité doit être donnée pour l'attribution de logement. Il évalue également les besoins des personnes dont la difficulté d'accès ou de maintien dans un logement provient de difficultés financières ou du cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale. Il prend également en compte les besoins des personnes victimes de violences au sein de leur couple ou de leur famille, menacées de mariages forcé ou contraintes de quitter leur logement après des menaces de violence ou des violences effectivement subies. Ces situations sont prises en compte sans que la circonstance que les personnes concernées bénéficient d'un contrat de location au titre du logement occupé par le couple ou qu'elles en soient propriétaires puisse y faire obstacle.

㉒ « Cette évaluation est territorialisée et tient notamment compte du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat.

㉓ « Sont en outre identifiés en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion, les terrains supportant un habitat informel et les secteurs d'habitat informel.

㉔ « III. – Le plan établit les priorités au niveau départemental, d'une part, en incluant les personnes reconnues prioritaires en application des dispositions des I et II de l'article L. 441-2-3-1 et des dispositions du II de l'article L. 521-3-1 du code de la construction et de l'habitation et, d'autre part, en tenant compte des critères mentionnés à l'article L. 441-1 du même code.

㉕ « IV. – 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 visées par le plan la mise à disposition durable d'un logement et 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. À cette fin, il définit les mesures adaptées concernant :

㉖ « *a)* Le suivi des demandes de logement des personnes et familles visées par le plan ;

㉗ « *b)* La création ou la mobilisation d'une offre adaptée de logement et d'hébergement ;

㉘ « *c)* Les principes propres à améliorer la coordination des attributions prioritaires de logements ;

㉙ « *d)* La prévention des expulsions locatives, ainsi que les actions d'enquête, de diagnostic et d'accompagnement social correspondantes ;

㉚ « *e)* La contribution des fonds de solidarité pour le logement à la réalisation des objectifs du plan ;

㉛ « *f)* La résorption des logements indignes, des logements non décents, des locaux impropres à l'habitation et, s'il y a lieu, des secteurs d'habitat informel ;

㉜ « *g)* La mobilisation de logements dans le parc privé, selon des modalités concertées et cohérentes, comprenant notamment le recours aux actions d'intermédiation locative ;

㉝ « *h)* Les objectifs de développement ou d'évolution de l'offre existante d'hébergement ou de logement relevant du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement vers l'insertion et le logement ;

㉞ « *i)* L'offre globale de services d'accompagnement vers et dans le logement ainsi que les modalités de répartition entre les partenaires du plan de la réalisation et du financement des diagnostics sociaux et des actions d'accompagnement vers et dans le logement.

㉟ « *Art. 4-1.* – Le plan départemental est adopté conjointement par le président du conseil général et le représentant de l'État dans le département après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement et, dans les départements d'outre-mer, des conseils départementaux de l'habitat et de l'hébergement prévus à l'article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation ainsi que du conseil départemental d'insertion. Il est rendu public.

㊱ « *Art. 4-2.* – Le président du conseil général présente annuellement au comité responsable du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées le bilan d'activité du fonds de solidarité pour le logement ainsi que la contribution des services sociaux du Conseil général à l'accompagnement social lié au logement, aux enquêtes sociales et aux diagnostics sociaux. »

㊲ III. – L'adoption du premier plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées intervient à la date à laquelle prend fin le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées en cours à la date de publication de la présente loi, ou, si elle est plus proche, celle à laquelle prend fin le plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile, et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de trois ans suivant la publication de la présente loi. »

Article 15

① La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement est ainsi modifiée :

② 1° Au dernier alinéa de l'article 5, les mots : « à l'article 4 » sont remplacés par les mots : « à l'article 3 » ;

③ 2° L’article 6 est ainsi modifié :

④ *a)* Le troisième alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

⑤ « Le fonds de solidarité pour le logement, dans les conditions définies par son règlement intérieur, accorde notamment des aides au titre des dettes de loyer et de facture d’énergie, d’eau et de téléphone, y compris dans le cadre de l’accès à un nouveau logement. » ;

⑥ *b)* Au septième alinéa, après les mots : « à la recherche d’un logement. », sont insérés les mots : « Ces mesures comprennent notamment l’accompagnement des ménages dans la recherche d’un logement et les diagnostics sociaux concernant les ménages menacés d’expulsion. » ;

⑦ *c)* Au huitième alinéa, les mots : « Ces aides » sont remplacés par les mots : « Les aides du fonds de solidarité » ;

⑧ *d)* Au neuvième alinéa, les mots : « à l’article 4 » sont remplacés par les mots : « à l’article 3 » ;

⑨ *e)* Au onzième alinéa, les mots : « peut également accorder une aide destinée à financer les suppléments » sont remplacés par les mots : « , dans les conditions définies par son règlement intérieur, accorde également une aide destinée à financer tout ou partie des suppléments » ;

⑩ 3° Au premier alinéa de l’article 6-1, les mots : « définies à l’article 4 » sont remplacés par les mots : « définies au III de l’article 4 » et les mots : « du plan départemental d’action pour le logement des personnes défavorisées visé à l’article 4 » sont remplacés par les mots : « du plan départemental d’action pour le logement et l’hébergement des personnes défavorisées prévu par les dispositions de l’article 3 » ;

⑪ 4° Au premier alinéa de l’article 6-2, les mots : « la commission mentionnée à l’article L. 351-14 du code de la construction et de l’habitation » sont remplacés par les mots : « la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives, par toute instance du plan » ;

⑫ 5° Au dernier alinéa de l’article 6-3, les mots : « au premier alinéa de l’article 3 » sont remplacés par les mots : « au deuxième alinéa de l’article 3 ».

Article 16

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

② 1° Aux articles L. 302-1, L. 441-1-2 et L. 441-2-3, les mots : « plan départemental d’action pour le logement des personnes défavorisées » sont remplacés par les mots : « plan départemental d’action pour le logement et l’hébergement des personnes défavorisées » ;

③ 2° Au cinquième alinéa de l’article L. 302-1, les mots : « du troisième alinéa de l’article 4 » sont remplacés par les mots : « de l’article 1-1 » ;

④ 3° Au troisième alinéa de l’article L. 441-1-1 et au deuxième alinéa de l’article L. 441-1-2, les mots : « au deuxième alinéa de l’article 4 » sont remplacés par les mots : « à l’article 4 » ;

⑤ 4° Au troisième alinéa du VII de l’article L. 441-2-3, les mots : « quinzième alinéa de l’article 4 » sont remplacés par les mots : « cinquième alinéa de l’article 3 » ;

⑥ II. – Au premier alinéa du I de l’article L. 851-1 du code de la sécurité sociale et au deuxième alinéa de l’article L. 261-5 du code de l’action sociale et des familles, les mots : « au deuxième alinéa de l’article 4 » sont remplacés par les mots : « à l’article 4 ».

⑦ III. – À l’article L. 124 B du livre des procédures fiscales, la référence à l’article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 est remplacée par la référence à l’article 3 de cette même loi.

⑧ IV. – Au I de l’article 9 de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d’habitat informel et à la lutte contre l’habitat indigne dans les départements et régions d’outre-mer, les mots : « au deuxième alinéa du *g* de l’article 4 » sont remplacés par les mots : « à l’article 1-1 ».

Sous-section 3

Développer la participation des personnes accueillies ou accompagnées

Article 17

① Le code de l’action sociale et des familles est ainsi modifié :

② I. – Au chapitre Ier du titre Ier du livre Ier, après l'article L. 115-2, est inséré un article L. 115-2-1 ainsi rédigé :

③ « *Art. L. 115-2-1.* – La définition, le suivi et l'évaluation du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile sont réalisés selon des modalités qui assurent une participation des personnes prises en charge par le dispositif ou l'ayant été.

④ « Les instances de concertation permettant d'assurer cette participation ainsi que leurs modalités d'organisation sont précisées par décret. »

⑤ II. – Au chapitre Ier du titre Ier du livre III, après le premier alinéa de l'article L. 311-6, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑥ « Les dispositions du présent article s'appliquent également aux établissements et services assurant l'accueil, l'évaluation, le soutien, l'hébergement et l'accompagnement des personnes ou familles mentionnées au premier alinéa de l'article L. 345-2-4 et ne relevant pas du régime du 8° du I de l'article L. 312-1. »

Section 2

Améliorer les dispositifs relatifs au droit au logement opposable

Article 18

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

② I. – L'article L. 441-2-3 est ainsi modifié :

③ 1° Au huitième alinéa du II, après les mots : « dans les conditions prévues à l'article L. 321-10 » sont insérés les mots : « , ou un logement appartenant aux organismes définis à l'article L. 411-2 loué à une personne morale aux fins d'être sous-loué à titre transitoire dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 442-8-3 » ;

④ 2° Le dixième alinéa du II est complété par une phrase ainsi rédigée : « En cas de refus de l'organisme de signer un bail à son nom avec un sous-locataire occupant le logement dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 442-8-3 au terme de la période transitoire, le représentant de l'État dans le département peut procéder à l'attribution du logement à l'occupant qui devient locataire en titre en lieu et place de la personne morale locataire. »

⑤ II. – Le quatrième alinéa de l'article L. 442-8-2 est complété par une phrase ainsi rédigée : « L'offre de logement définitif peut consister en l'attribution du logement occupé au sous locataire aux fins de signature d'un bail à son nom. »

⑥ III. – Les dispositions de l'article L. 442-8-3 sont remplacées par les dispositions suivantes :

⑦ « Lorsque des logements appartenant aux organismes définis à l'article L. 411-2 sont loués à une personne morale aux fins d'être sous-loués à titre transitoire aux personnes reconnues prioritaires et auxquelles un logement doit être attribué en urgence en application de l'article L. 441-2-3 ou aux personnes mentionnées au II de l'article L. 301-1, une convention annexée au contrat de sous-location est conclue entre l'organisme défini à l'article L. 411-2, la personne morale locataire et le sous-locataire.

⑧ « Cette convention règle les conditions dans lesquelles le sous-locataire pourra conclure un bail avec l'organisme défini à l'article L. 411-2, dans le respect des obligations locatives définies à l'article 7 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 et des dispositions de l'article R. 441-1.

⑨ « Elle prévoit également l'organisation d'un examen périodique contradictoire de la situation du sous-locataire afin d'évaluer sa capacité à assumer les obligations résultant d'un bail à son nom, selon des modalités déterminées par décret. Deux mois avant l'échéance de cette période d'examen dont la durée est fixée dans la convention, l'organisme défini à l'article L. 411-2 fait savoir au représentant de l'État dans le département où est situé le logement s'il proposera un bail au sous-locataire et, dans la négative, les motifs de cette décision. »

Article 19

① Le deuxième alinéa du III de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :

② « Le représentant de l'État dans le département désigne chaque demandeur au service intégré d'accueil et d'orientation prévu par l'article L. 345-2-4 du code de l'action sociale et des familles aux fins de l'orienter vers un organisme disposant de places d'hébergement, de logements de transition ou de logements dans un logement-foyer ou une résidence

hôtelière à vocation sociale correspondant à ses besoins et qui sera chargé de l'accueillir dans le délai fixé par le représentant de l'État. L'organisme donne suite à la proposition d'orientation dans les conditions prévues aux articles L. 345-2-6 et L. 345-2-7 du code de l'action sociale et des familles. En cas d'absence d'accueil dans le délai fixé, le préfet désigne le demandeur à un tel organisme aux fins de l'héberger ou de le loger. Au cas où l'organisme vers lequel la personne a été orientée ou à qui elle a été désignée refuse de l'héberger ou de la loger, le représentant de l'État dans le département procède à l'attribution d'une place d'hébergement ou d'un logement de transition ou d'un logement dans un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale correspondant à ses besoins. Le cas échéant, cette attribution s'impute sur les droits à réservation du représentant de l'État. En Île-de-France, il peut aussi demander au représentant de l'État d'un autre département d'effectuer une telle proposition ; en cas de désaccord, la proposition est faite par le représentant de l'État au niveau régional. »

Article 20

① Le IV de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation est complété par un second alinéa ainsi rédigé :

② « Lorsque la commission de médiation, saisie d'une demande d'hébergement ou de logement dans un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale dans les conditions prévues au III, estime qu'un tel accueil n'est pas adapté et qu'une offre de logement doit être faite, elle peut, si le demandeur remplit les conditions fixées par les deux premiers alinéas du II, le désigner comme prioritaire pour l'attribution d'un logement en urgence et transmettre au représentant de l'État dans le département cette demande aux fins de logement, dans le délai fixé au cinquième alinéa du II. »

Section 3

Simplifier les règles de domiciliation

Article 21

① I. – Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

② 1° À l'article L. 252-2, les mots : « soit auprès d'un organisme agréé à cet effet par le représentant de l'État dans le département soit auprès d'un

centre communal ou intercommunal d'action sociale. » sont remplacés par les mots : « dans les conditions prévues au chapitre IV du titre VI du livre II du présent code. » ;

③ 2° Le premier alinéa de l'article L. 264-1 est ainsi modifié :

④ *a)* Les mots : « à l'exception de l'aide médicale de l'État mentionnée à l'article L. 251-1 » sont remplacés par les mots : « à l'exercice des droits civils, à l'admission au séjour au titre de l'asile en application de l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, » ;

⑤ *b)* Les mots : « aide juridique » sont remplacés par les mots : « aide juridictionnelle ».

⑥ 3° Au troisième alinéa de l'article L. 264-2, après les mots : « du droit d'asile », sont insérés les mots : « , à moins qu'elle sollicite l'aide médicale de l'État mentionnée à l'article L. 251-1, ou son admission au séjour au titre de l'asile en application de l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ou l'aide juridictionnelle sur le fondement du troisième ou du quatrième alinéa de l'article 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique » ;

⑦ 4° L'article L. 264-10 est remplacé par les dispositions suivantes :

⑧ « *Art. L. 264-10.* – Les conditions d'application du présent chapitre sont déterminées par décret, à l'exception de celles relatives à la domiciliation des personnes qui sollicitent leur admission au séjour au titre de l'asile en application de l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ainsi que celles de l'article L. 264-4, qui sont déterminées par décret en Conseil d'État. »

⑨ II. – À l'article 102 du code civil, il est inséré après le premier alinéa un alinéa ainsi rédigé :

⑩ « Le lieu d'exercice des droits civils d'une personne sans domicile stable est celui où elle a fait élection de domicile dans les conditions prévues par l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles. »

CHAPITRE VI

Créer de nouvelles formes d'accès au logement par l'habitat participatif

Article 22

① Au livre II du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un titre préliminaire ainsi rédigé :

② *« TITRE PRELIMINAIRE*

③ ***« LES SOCIÉTÉS D'HABITAT PARTICIPATIF***

④ « *Art. L. 200-1.* – Les sociétés d'habitat participatif sont des sociétés qui permettent à leurs associés de participer à la définition et à la conception de leurs logements et des espaces destinés à un usage commun, de construire ou d'acquérir un ou plusieurs immeubles destinés à leur habitation et, le cas échéant, d'assurer la gestion ultérieure des immeubles construits ou acquis.

⑤ « Elles peuvent prendre la forme d'une coopérative d'habitants ou d'une société d'autopromotion prévues aux chapitres Ier et II du présent titre.

⑥ *« CHAPITRE IER*

⑦ ***« Les coopératives d'habitants***

⑧ « *Art. L. 201-1.* – Les sociétés coopératives d'habitants sont des sociétés à capital variable régies, sous réserve des dispositions du présent chapitre, par les dispositions des articles L. 231-1 à L. 231-8 du code de commerce et des titres Ier, II, II *ter*, III et IV de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 modifiée portant statut de la coopération. Elles peuvent être valablement constituées sous les différentes formes prévues par la loi.

⑨ « *Art. L. 201-2.* – Elles ont pour objet de fournir à leurs associés personnes physiques la jouissance d'un logement à titre de résidence principale et de contribuer au développement de leur vie collective dans les conditions prévues au présent article. Pour cela elles peuvent :

⑩ « 1° Acquérir un ou plusieurs terrains ou des droits réels permettant de construire ;

⑪ « 2° Construire ou acquérir des immeubles à usage principal d'habitation destinés à leurs associés ;

⑫ « 3° Attribuer la jouissance de ces logements à leurs associés personnes physiques au moyen du contrat coopératif mentionné à l'article L. 201-8 ;

⑬ « 4° Gérer, entretenir et améliorer lesdits immeubles ;

⑭ « 5° Entretenir et animer des lieux de vie collective ;

⑮ « 6° Offrir des services à leurs associés et, à titre accessoire, à des tiers non associés.

⑯ « Un décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles il peut être dérogé à l'obligation d'établir sa résidence principale dans l'immeuble de la société coopérative régie par l'article L. 201-1.

⑰ « *Art. L. 201-3.* – Les statuts peuvent prévoir que la coopérative d'habitants admette des tiers non associés à bénéficier de ses services selon des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Ces opérations font l'objet d'une comptabilité spéciale permettant de connaître le résultat de cette activité.

⑱ « Le chiffre d'affaires correspondant ne peut excéder un pourcentage du capital social ou du chiffre d'affaires de la société déterminé par décret en Conseil d'État.

⑲ « *Art. L. 201-4.* – Les statuts prévoient que les parts sociales ne peuvent être cédées ou remboursées avant l'attribution en jouissance des logements. Un décret en Conseil d'État détermine les conditions permettant de déroger à cette durée.

⑳ « *Art. L. 201-5.* – I. – Le prix maximum de cession des parts sociales des sociétés coopératives est limité au montant nominal de ces parts sociales, augmenté d'une majoration qui, dans la limite d'un plafond prévu par les statuts, est notamment indexée sur le taux d'intérêt servi au détenteur d'un livret A. Toute modification de cette clause nécessite une décision à l'unanimité des associés.

㉑ « Toute cession de parts sociales intervenue en violation d'une telle clause est nulle.

㉒ « Un associé coopérateur peut se retirer de la société après autorisation de l'assemblée générale des associés.

㉓ « Toutefois, si l'associé démissionnaire présente un nouvel associé solvable et acceptant, cette autorisation ne peut être refusée que pour un motif sérieux et légitime. L'assemblée générale n'est pas tenue d'accepter comme associé la personne proposée par le démissionnaire et peut accepter sa démission en agréant une autre personne sans avoir à motiver sa décision. En cas de refus injustifié, la démission peut être autorisée par le juge saisi dans le délai d'un mois à compter de la notification du refus.

㉔ « II. – Le prix maximum de remboursement des parts sociales des sociétés coopératives, en cas de retrait, est limité au montant nominal de ces parts sociales, augmenté d'une majoration qui, dans la limite d'un plafond prévu par les statuts, est notamment indexée sur le taux d'intérêt servi au détenteur d'un livret A. Ce montant ne peut excéder le prix maximum de cession des parts sociales défini au premier alinéa du présent article.

㉕ « III. – L'exclusion d'un associé ne peut être prononcée par l'assemblée générale que pour un motif sérieux et légitime. La valeur de remboursement des parts sociales de l'associé exclu est limitée au montant nominal de ces parts sociales, augmenté d'une majoration, qui, dans la limite d'un plafond prévu par les statuts, est indexée sur le taux d'intérêt servi au détenteur d'un livret A. L'associé exclu dispose d'un recours devant le juge saisi dans le délai d'un mois à compter du jour où il a reçu notification de cette décision.

㉖ « IV. – L'associé démissionnaire, exclu ou qui cède ses parts sociales ne supporte pas la quote-part des pertes afférentes aux amortissements de l'ensemble immobilier.

㉗ « Les sommes versées par l'associé démissionnaire ou l'associé exclu, au titre de la libération de ses parts sociales sont remboursées à cet associé, après déduction des charges et frais occasionnés à la société par la démission ou l'exclusion de l'associé. L'appréciation du montant de ces charges et frais peut faire l'objet d'une évaluation forfaitaire faite par les statuts dans les limites fixées par décret en Conseil d'État.

㉘ « *Art. L. 201-6.* – La société coopérative d'habitants constitue des provisions pour gros travaux d'entretien et de réparation, pour vacance des logements et pour impayés de la redevance, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État.

㉙ « *Art. L. 201-7.* – Les associés sont tenus de participer aux charges entraînées par les services collectifs et les éléments d'équipement commun. Un règlement est adopté par l'assemblée générale des associés avant toute entrée dans les lieux et prévoit notamment les modalités de répartition de ces charges entre les associés. Ce règlement est annexé au contrat coopératif prévu à l'article L. 201-8.

㉚ « *Art. L. 201-8.* – Un contrat coopératif est conclu entre la société coopérative d'habitants et chaque associé coopérateur avant l'entrée en jouissance de ce dernier. Ce contrat confère à l'associé coopérateur un droit de jouissance sur un logement et mentionne notamment :

㉛ « 1° La désignation et la description du logement dont l'associé coopérateur a la jouissance et des espaces destinés à un usage commun des associés coopérateurs ;

㉜ « 2° Les modalités d'utilisation des espaces mentionnés au 1° du présent article ;

㉝ « 3° La date d'entrée en jouissance ;

㉞ « 4° L'absence de maintien de plein droit dans les lieux prévue à l'article L. 201-9 ;

㉟ « 5° Une estimation du montant de la quote-part des charges mentionnées à l'article L. 201-7 que l'associé coopérateur devra acquitter pour la première année d'exécution du contrat ;

㊱ « 6° Le montant de la redevance mise à la charge de l'associé coopérateur, sa périodicité et, le cas échéant, ses modalités de révision. Le contrat coopératif précise à ce titre :

㊲ « *a)* La valeur de la partie correspondant à la jouissance du logement, appelée fraction locative ;

㊳ « *b)* La valeur de la partie correspondant à l'acquisition de parts sociales, appelée fraction acquisitive.

㊴ « *Art. L. 201-9.* – I. – En cas de décès d'un associé coopérateur, ses héritiers ou légataires disposent d'un délai de deux ans pour signer un contrat coopératif.

40 « II. – La perte de la qualité d'associé coopérateur pour quelque cause que ce soit entraîne la cessation du contrat coopératif mentionné à l'article L. 201-8 et emporte de plein droit la perte du droit de jouissance.

41 « *Art. L. 201-10*. – La société coopérative d'habitants fait procéder périodiquement, sous le nom de révision coopérative, à l'examen de sa situation technique et financière et de sa gestion dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

42 « *Art. L. 201-11*. – Par dérogation à l'article 19 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 modifiée portant statut de la coopération, en cas de dissolution, l'actif net subsistant après extinction du passif et remboursement du capital effectivement versé sous réserve de l'application des dispositions des articles 16 et 18 de ladite loi, est dévolu par décision de l'assemblée générale à d'autres coopératives d'habitants régies par les dispositions du présent code ou à une union les fédérant ou à tout organisme d'intérêt général destiné à aider à leur financement initial ou à garantir l'achèvement de la production de logement.

43 « *Art. L. 201-12*. – Les troisième et quatrième alinéas de l'article 16, l'article 17 et le deuxième alinéa de l'article 18 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 modifiée portant statut de la coopération ne sont pas applicables aux sociétés régies par le présent chapitre.

44 *« CHAPITRE II*

45 ***« Les sociétés d'autopromotion***

46 « *Art. L. 202-1*. – Les sociétés d'autopromotion sont des sociétés à capital variable régies, sous réserve des dispositions du présent chapitre, par les dispositions des articles L. 231-1 à L. 231-8 du code de commerce. Elles peuvent être valablement constituées sous les différentes formes prévues par la loi.

47 « *Art. L. 202-2*. – Elles ont pour objet d'attribuer aux associés personnes physiques la propriété ou la jouissance d'un logement à titre de résidence principale et d'entretenir et animer les lieux de vie collective qui y sont attachés. Pour cela elles peuvent :

48 « 1° Acquérir un ou plusieurs terrains ou des droits réels permettant de construire ;

㊾ « 2° Acquérir ou construire des immeubles à usage d’habitation en vue de leur division par fractions destinées à être attribuées aux associés en propriété ou en jouissance à titre de résidence principale ;

㊿ « 3° Gérer, entretenir et améliorer les immeubles leur appartenant ainsi que les lieux de vie collective qu’ils comportent.

51 « Dès la constitution de la société, les statuts optent pour l’attribution en jouissance ou pour l’attribution en propriété.

52 « Un décret en Conseil d’État détermine les conditions dans lesquelles il peut être dérogé à l’obligation d’établir sa résidence principale dans l’immeuble de la société régie par l’article L. 202-1.

53 « *Art. L. 202-3.* – Un état descriptif de division annexé aux statuts délimite les lots et diverses parties de l’immeuble en distinguant celles qui sont communes de celles qui sont à usage privatif. S’il y a lieu, il fixe la quote-part des parties communes afférentes à chaque lot. Les statuts divisent les droits composant le capital social en groupes et affectent à chacun d’eux l’un des lots définis par l’état descriptif de division pour être attribué au titulaire du groupe considéré.

54 « En cas d’attribution en propriété, un règlement précise la destination des parties réservées à l’usage privatif des associés et, s’il y a lieu, celle des parties communes affectées à l’usage de tous les associés ou de plusieurs d’entre eux.

55 « Si l’attribution en propriété d’une ou plusieurs fractions de l’immeuble doit emporter l’application de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965, le règlement est établi en conformité de cette loi et est annexé aux statuts de la société.

56 « En cas d’attribution en jouissance, un règlement en jouissance délimite les diverses parties de l’immeuble en distinguant celles qui sont communes de celles qui sont à usage privatif. Il précise la destination des parties destinées à un usage privatif et, s’il y a lieu, celle des parties communes affectées à l’usage de tous les associés ou de plusieurs d’entre eux. Ce règlement en jouissance est annexé aux statuts.

57 « L’état descriptif de division et les règlements mentionnés au présent article ainsi que les dispositions corrélatives des statuts sont adoptés avant tout commencement des travaux de construction.

58 « *Art. L. 202-4.* – Les associés sont tenus de répondre aux appels de fonds nécessités par la construction de l'immeuble en proportion de leurs droits dans le capital.

59 « *Art. L. 202-5.* – L'associé qui ne satisfait pas aux obligations auxquelles il est tenu envers la société en vertu de l'article L. 202-4 ne peut prétendre ni à entrer en jouissance de la fraction de l'immeuble à laquelle il a vocation, ni à se maintenir dans cette jouissance, ni à obtenir l'attribution en propriété de ladite fraction.

60 « Les droits sociaux appartenant à l'associé défaillant peuvent, un mois après une sommation de payer restée sans effet, être mis en vente publique sur autorisation de l'assemblée générale prise à la majorité des deux tiers des droits sociaux et, sur deuxième convocation, à la majorité des deux tiers des droits sociaux dont les titulaires sont présents ou représentés. Nonobstant toute disposition contraire des statuts, les parts ou actions détenues par les associés à l'encontre desquels la mise en vente est à l'ordre du jour de l'assemblée ne sont pas prises en compte pour le calcul des majorités requises.

61 « Cette mise en vente est notifiée à l'associé défaillant et publiée dans un des journaux d'annonces légales du lieu du siège social. Si l'associé est titulaire de plusieurs groupes de droits sociaux donnant vocation à des parties différentes de l'immeuble, chacun de ces groupes pourra être mis en vente séparément.

62 « La vente a lieu pour le compte et aux risques de l'associé défaillant, qui sera tenu, vis-à-vis de la société, des appels de fonds mis en recouvrement antérieurement à la vente. Les sommes produites par l'adjudication seront affectées par privilège au paiement des sommes dont cet associé sera redevable à la société. Ce privilège l'emporte sur toutes les sûretés réelles conventionnelles grevant les droits sociaux du défaillant. Si des nantissements ont été constitués sur les parts ou actions vendues en application du présent article, le droit de rétention des créanciers nantis n'est opposable ni à la société ni à l'adjudicataire des droits sociaux.

63 « *Art. L. 202-6.* – Les droits des associés dans le capital social doivent être proportionnels à la valeur des biens auxquels ils ont vocation par rapport à la valeur de l'ensemble telles que lesdites valeurs résultent de la consistance, de la superficie, de la situation et des possibilités d'utilisation des biens appréciées au jour de l'affectation à des groupes de droits sociaux déterminés.

64 « *Art. L. 202-7.* – Les associés sont tenus de participer aux charges entraînées par les services collectifs et les éléments d'équipement communs en fonction de l'utilité relative que ces services et éléments présentent à l'égard de chaque lot mentionné à l'article L. 202-3.

65 « Ils sont tenus de participer aux charges relatives à la conservation, à l'entretien et à l'administration des parties communes et des espaces communs proportionnellement aux valeurs relatives des parties privatives comprises dans leurs lots. Ces valeurs résultent de la consistance, de la superficie et de la situation des lots.

66 « Le règlement de copropriété ou le règlement de jouissance prévu à l'article L. 202-3 fixe la quote-part qui incombe à chaque lot dans chacune des catégories de charges ; à défaut, il indique les bases selon lesquelles la répartition est faite pour une ou plusieurs catégories de charges.

67 « Les dispositions de l'article L. 202-5 sont applicables à l'exécution par les associés des obligations dont ils sont tenus envers la société en vertu du présent article.

68 « Un associé peut demander au juge la révision, pour l'avenir, de la répartition des charges visées au présent article si la part correspondant à son lot est supérieure de plus d'un quart ou si la part correspondant à un autre lot est inférieure de plus d'un quart, dans l'une ou l'autre des catégories de charges, à celle qui résulterait d'une répartition conforme à l'alinéa premier ci-dessus. Si l'action est reconnue fondée, le juge procède à la nouvelle répartition.

69 « Pour les décisions concernant la gestion ou l'entretien de l'immeuble, les associés votent avec un nombre de voix proportionnel à leur participation dans les dépenses qu'entraînera l'exécution de la décision, nonobstant toute disposition contraire. En outre, lorsque le règlement prévu à l'article L. 202-3 met à la charge de certains associés seulement les dépenses d'entretien d'une partie de l'immeuble ou celles d'entretien et de fonctionnement d'un élément d'équipement, seuls ces associés prennent part au vote sur les décisions qui concernent ces dépenses. Chacun d'eux vote avec un nombre de voix proportionnel à sa participation auxdites dépenses.

70 « *Art. L. 202-8.* – Chaque associé dispose d'un nombre de voix qui est ainsi déterminé dans les statuts :

71 « 1° Soit chaque associé dispose d'un nombre de voix proportionnel au nombre de parts qu'il détient dans le capital social ;

72 « 2° Soit chaque associé dispose d'une voix.

73 « *Art. L. 202-9.* – I. – Lorsque les statuts de la société prévoient des attributions en jouissance, nonobstant toute clause contraire des statuts, un associé peut se retirer d'une société d'autopromotion après autorisation de l'assemblée générale des associés.

74 « Toutefois, si l'associé démissionnaire présente un nouvel associé solvable et acceptant, cette autorisation ne peut être refusée que pour un motif sérieux et légitime. L'assemblée générale n'est pas tenue d'accepter comme associé la personne proposée par le démissionnaire et peut accepter sa démission en agréant une autre personne sans avoir à motiver sa décision. En cas de refus injustifié, la démission peut être autorisée par le juge saisi dans le délai d'un mois à compter de la notification du refus.

75 « Le retrait d'un associé n'entraîne pas l'annulation de ses parts ou actions.

76 « II. – Lorsque les statuts de la société prévoient des attributions en propriété, un associé peut se retirer de la société dès qu'une assemblée générale ordinaire a constaté l'achèvement de l'immeuble, sa conformité avec les énonciations de l'état descriptif et a décidé des comptes définitifs de l'opération de construction. A défaut de vote de l'assemblée générale, tout associé peut demander au juge de procéder aux constatations et décisions susmentionnées.

77 « Le retrait est constaté par acte authentique signé par l'associé qui se retire et un représentant de l'organe de gestion ou, en cas de refus de ce dernier, par ordonnance rendue en référé.

78 « Les retraits entraînent de plein droit l'annulation des parts ou actions correspondant aux lots attribués en propriété et la réduction corrélative du capital social. L'organe de gestion constate la réduction du capital et apporte aux statuts les modifications nécessaires.

79 « Les dispositions de l'alinéa précédent demeurent applicables après dissolution de la société. Les pouvoirs dévolus par ledit alinéa à l'organe de gestion sont alors exercés par le ou les liquidateurs.

80 « III. – Pour l'application des dispositions du présent article, tout associé est réputé avoir fait élection de domicile en l'immeuble social, à

moins qu'il n'ait notifié à la société une autre élection de domicile dans le ressort du tribunal de grande instance du lieu de la situation de l'immeuble.

81 « Sauf l'effet des sûretés réelles dont ils seraient bénéficiaires, les créanciers de la société ne peuvent exercer leurs droits, ni contre un ancien associé attributaire par voie de retrait ou de partage, ni à l'encontre de ses ayants cause, qu'après discussion préalable des biens restant appartenir à la société.

82 « IV. – L'exclusion d'un associé ne peut être prononcée par l'assemblée générale que pour un motif sérieux et légitime. L'associé exclu dispose d'un recours devant le juge dans le délai d'un mois à compter du jour où il a reçu notification de cette décision. Le jugement sera exécutoire par provision. Les dispositions du présent alinéa ne sont pas applicables dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 202-5.

83 « Les sommes versées par l'associé démissionnaire ou l'associé exclu, tant au titre de la libération de ses parts sociales qu'au titre du contrat de vente de l'immeuble à construire si ce contrat a été passé, sont remboursées à cet associé, après déduction des charges et frais occasionnés à la société par la démission ou l'exclusion de l'associé. L'appréciation du montant de ces charges et frais peut faire l'objet d'une évaluation forfaitaire faite par les statuts dans les limites fixées par décret en Conseil d'État.

84 « *Art. L. 202-10.* – La dissolution de la société peut, nonobstant toute disposition contraire des statuts, et même si ceux-ci prévoient des attributions en jouissance, être décidée par l'assemblée générale statuant à la double majorité des deux tiers des associés et des deux tiers des voix.

85 « L'assemblée générale désigne un ou plusieurs liquidateurs chargés de gérer pendant la période de liquidation et de procéder au partage.

86 « Ce partage ne peut intervenir qu'après décision définitive sur les comptes de l'opération de construction dans les conditions prévues au sixième alinéa du présent article. Il doit comporter des attributions de fractions d'immeubles et une répartition du passif conformes aux dispositions statutaires et à l'état descriptif de division.

87 « Dans le cas où la succession d'un associé n'est pas encore liquidée, les droits et les charges propres au défunt sont attribués indivisément au nom de ses ayants-droit et cette attribution n'entraîne pas de leur part acceptation de la succession ou de la donation.

88 « Les associés qui n’ont pas satisfait aux obligations auxquelles ils sont tenus envers la société ne peuvent, conformément à l’article L. 202-5, prétendre à aucune attribution tant qu’ils ne se sont pas acquittés. Dans ce cas, le partage est limité aux associés dont la situation est régulière.

89 « Le liquidateur fait établir le projet de partage en la forme authentique. Les associés sont invités, au besoin par sommation du liquidateur, à prendre connaissance du projet de partage et à l’approuver ou le contester en la forme authentique.

90 « Les associés qui contestent alors le partage disposent d’un délai de quinze jours pour assigner le liquidateur en rectification devant le tribunal compétent. Les attributions devenues définitives sont opposables aux associés non présents ou représentés, absents ou incapables.

91 « La publication au fichier immobilier est faite à la diligence du liquidateur.

92 *« CHAPITRE III*

93 ***« Dispositions communes***

94 « *Art. L. 203-1.* – En plus des associés personnes physiques, les sociétés régies par le présent titre peuvent admettre comme associés, dans les conditions fixées par leurs statuts, des personnes morales qui entendent participer financièrement au capital de la société.

95 « Ensemble, les personnes morales ne peuvent détenir plus de 30 % du capital social et des droits de vote.

96 « *Art. L. 203-2.* – Par dérogation aux articles L. 201-2 et L. 202-2, lorsqu’un organisme d’habitation à loyer modéré, une société d’économie mixte mentionnée à l’article L. 481-1 ou un organisme agréé mentionné à l’article L. 365-2 ou L. 365-4 est admis comme associé d’une société d’habitat participatif, il lui est alors attribué en jouissance ou en propriété un nombre de logements fixé à proportion de sa participation dans le capital de la société.

97 « *Art. L. 203-3.* – La qualité d’associé s’acquiert par la souscription ou l’acquisition de parts sociales dans les conditions prévues par les statuts.

98 « *Art. L. 203-4.* – Les statuts des sociétés d’habitat participatif prévoient la possibilité de consulter les locataires de leurs associés préalablement aux assemblées générales des associés pour recueillir leur

avis sur les points portés à l'ordre du jour. Ils peuvent aussi prévoir la possibilité pour les locataires d'assister à ces assemblées générales.

99 « *Art. L. 203-5.* – Par dérogation à l'article 1857 du code civil, les associés des sociétés régies par le présent titre et constituées sous la forme de société civile ne répondent des dettes sociales à l'égard des tiers qu'à concurrence de leurs apports.

100 « *Art. L. 203-6.* – La décision régulièrement prise par toute société, quelle qu'en soit la forme, de modifier ses statuts pour les adapter aux dispositions du présent titre n'entraîne pas la création d'une personne morale nouvelle.

101 « *Art. L. 203-7.* – Avant tout commencement de travaux de construction, les sociétés régies par le présent titre ayant pour objet la construction d'un immeuble justifient d'une garantie financière de l'achèvement de l'immeuble définie par décret en Conseil d'État.

102 « *Art. L. 203-8.* – Un décret en Conseil d'État définit les modalités d'application du présent titre. »

TITRE II

LUTTER CONTRE L'HABITAT INDIGNE ET LES COPROPRIÉTÉS DEGRADEES

CHAPITRE IER

Repérer et prévenir l'endettement et la dégradation des copropriétés

Section 1

Créer un registre d'immatriculation des copropriétés

Article 23

1 Après le livre VI du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un livre VII ainsi rédigé :

② *« LIVRE VII*

③ ***« STATUT DES IMMEUBLES RELEVANT DE LA COPROPRIÉTÉ***

④ *« TITRE IER*

⑤ ***« IDENTIFICATION DES IMMEUBLES RELEVANT DU STATUT DE LA COPROPRIÉTÉ***

⑥ *« CHAPITRE UNIQUE*

⑦ ***« De l'immatriculation des copropriétés***

⑧ « *Art. L. 711-1.* – I. – Afin d'adapter les politiques publiques en matière de logement visant, notamment à améliorer la qualité des logements et à prévenir la dégradation des copropriétés, et de faciliter leur mise en œuvre, il est tenu un registre auquel sont immatriculés les syndicats de copropriétaires définis à l'article 4 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

⑨ « Figurent au registre des informations permettant d'identifier le syndicat, de préciser son mode de gestion et de connaître les caractéristiques financières et techniques de la copropriété et de son bâti, notamment le nom, l'adresse et la date de création du syndicat, le cas échéant, le nom du syndic et le nombre et la nature des lots.

⑩ « Si le syndicat est concerné par les procédures menées sur le fondement de l'article 29-1 A et de l'article 29-1 de loi du 10 juillet 1965 mentionnée au premier alinéa et de l'article L. 615-6 du présent code, ces informations figurent au registre.

⑪ « II. – L'obligation d'immatriculation n'est applicable qu'aux syndicats administrant les immeubles à destination partielle ou totale d'habitation.

⑫ « L'obligation de transmission de données financières fait l'objet d'une adaptation à la situation particulière des syndicats mentionnés au deuxième alinéa de l'article 14-3 de la loi du 10 juillet 1965, selon des modalités prévues par décret en Conseil d'État.

⑬ « *Art. L. 711-2. – I.* – Les copropriétaires ont un droit d'accès aux données relatives au syndicat dont ils font partie et peuvent solliciter le syndic aux fins de rectification des données erronées. Les modalités

d’exercice de ce droit d’accès et de rectification sont précisées par décret en Conseil d’État.

⑭ « II. – À leur demande, l’État, ses services ainsi que ses opérateurs, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d’habitat, les départements et les régions obtiennent du teneur du registre communication des informations du répertoire relatives à chaque copropriété située sur leur territoire.

⑮ « III. – À condition que cette communication soit conforme aux finalités du registre précisées à l’article L. 711-1, les informations qu’il contient peuvent être communiquées à des tiers selon des conditions précisées par décret en Conseil d’État après avis de la Commission nationale de l’informatique et des libertés en application du 4° de l’article 11 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique aux fichiers et aux libertés.

⑯ « *Art. L. 711-3.* – Le registre des syndicats de copropriétaires est tenu par un établissement public de l’État, ci-après désigné teneur du registre.

⑰ « Le dépôt du dossier et les modifications qui y sont apportées sont dématérialisées.

⑱ « *Art. L. 711-4.* – I. – Les syndicats de copropriétaires sont tenus de déclarer toute modification dans les données mentionnées à l’article L. 711-1 et de transmettre à l’issue de chaque exercice comptable les données financières actualisées prévues par décret en Conseil d’État.

⑲ « L’obligation d’actualisation des données financières fait l’objet d’une adaptation à la situation particulière des syndicats mentionnés au deuxième alinéa de l’article 14-3 de la loi du 10 juillet 1965, selon des modalités prévues par décret en Conseil d’État.

⑳ « À l’exception du cas mentionné au II de l’article L. 711-5, la réalisation des démarches d’immatriculation du syndicat des copropriétaires ainsi que la transmission des modifications dans les données incombent au syndic.

㉑ « II. – Lorsque le syndicat n’est pas immatriculé, un ou plusieurs copropriétaires peuvent mettre en demeure, par lettre recommandée avec avis de réception, le syndic de conduire les démarches d’immatriculation.

㉒ « *Art. L. 711-5.* – I. – Tout acte authentique de vente devant notaire relatif à un lot de copropriété comporte la mention du numéro d'immatriculation de la copropriété dans le registre mentionné à l'article L. 711-1.

㉓ « En l'absence de syndic désigné ou lorsque la mise en demeure mentionnée au II de l'article L. 711-4 est restée sans effet plus d'un mois, le notaire chargé de l'établissement de l'acte de vente procède d'office à l'immatriculation du syndicat.

㉔ « Le notaire informe le teneur du registre de toute information erronée figurant au registre.

㉕ « II. – Pour les immeubles neufs et les immeubles mis en copropriété, les démarches d'immatriculation sont conduites par le notaire chargé de publier au fichier immobilier et au livre foncier l'état descriptif de division et le règlement de copropriété.

㉖ « *Art. L. 711-6.* – I. – Le défaut d'immatriculation signalé par toute personne intéressée auprès du teneur du registre donne lieu, après mise en demeure du syndic restée infructueuse pendant un mois, à l'application d'une amende à l'encontre du syndic ainsi qu'à l'application d'une astreinte qui court à compter de la fin de la mise en demeure et jusqu'à l'immatriculation du syndicat.

㉗ « L'immatriculation effectuée par le notaire en application du I de l'article L. 711-5 donne lieu à l'application d'une amende à l'encontre du syndic.

㉘ « II. – L'absence de transmission de données ou d'actualisation des données constatée par le teneur du registre ou signalée par toute personne intéressée auprès du teneur du registre ou par le notaire donne lieu, après mise en demeure du syndic restée infructueuse pendant un mois, à l'application d'une astreinte à l'encontre du syndic. L'astreinte court à compter de la fin de la mise en demeure et jusqu'à la complète actualisation des données.

㉙ « III. – Le montant des amendes et astreintes prévues au I et au II ne peut être facturé par le syndic aux copropriétaires sauf si le syndic n'est pas rémunéré pour l'exercice de son mandat.

㉚ « Les amendes et astreintes prévues aux I et II sont recouvrées comme en matière de contributions directes au profit du teneur du registre selon des modalités précisées par décret en Conseil d'État.

㉛ « Le montant de l’amende ne peut être supérieur à 20 euros par lot et est proportionné à la gravité du manquement constaté.

㉜ « Le montant de l’astreinte ne peut être supérieur à 20 euros par lot et par semaine.

㉝ « IV. – Les syndicats de copropriétaires ne peuvent bénéficier de subventions de l’État, de ses établissements publics, des collectivités territoriales, de leurs groupements ou de leurs établissements publics qu’à la condition d’être immatriculés au registre et que les données soient actualisées.

㉞ « *Art. L. 711-7.* – Les conditions d’application du présent chapitre sont définies par décret en Conseil d’État. »

Article 24

① I. – Les syndicats de copropriétaires sont immatriculés selon les modalités prévues aux articles L. 711-1 et suivants du code de la construction et de l’habitation :

② – avant le 31 décembre 2016, pour les syndicats de copropriétaires comportant plus de 200 lots ;

③ – avant le 31 décembre 2017, pour les syndicats de copropriétaires comportant plus de 50 lots ;

④ – avant le 31 décembre 2018, pour les autres syndicats de copropriétaires.

⑤ II. – Après le 31 décembre 2016, les syndicats de copropriétaires des immeubles neufs ou des immeubles mis en copropriété sont immatriculés dès publication du règlement de copropriété et de l’état descriptif de division au fichier immobilier et au livre foncier quel que soit le nombre de lots que comporte la copropriété.

⑥ III. – Les dispositions des articles L. 711-4 à L. 711-6 du code de la construction et l’habitation sont applicables à compter du :

⑦ – 31 décembre 2016, pour les syndicats de copropriétaires comportant plus de 200 lots ;

⑧ – 31 décembre 2017, pour les syndicats de copropriétaires comportant plus de 50 lots ;

⑨ – 31 décembre 2018, pour les autres syndicats de copropriétaires.

Section 2

Mieux informer les acquéreurs de lots de copropriété

Article 25

① Après le titre Ier du livre VII du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un titre II ainsi rédigé :

② *« TITRE II*

③ ***« INFORMATION DES ACQUÉREURS***

④ *« CHAPITRE UNIQUE*

⑤ ***« Dispositions particulières relatives à la vente d'un immeuble soumis au statut de la copropriété***

⑥ « *Art. L. 721-1*. – Les annonces relatives à la vente d'un lot ou d'une fraction de lot d'un immeuble bâti soumis au statut de la copropriété mentionnent :

⑦ « – le fait que le bien est soumis au statut de la copropriété ;

⑧ « – le nombre de lots et le nombre de copropriétaires constituant le syndicat de copropriété de l'immeuble ;

⑨ « – le montant moyen annuel de la quote-part du budget prévisionnel de la copropriété payée par le vendeur calculé sur les deux exercices comptables précédant la publication de l'annonce ;

⑩ « L'annonce immobilière précise également si le syndicat des copropriétaires fait l'objet de procédures menées sur le fondement de l'article 29-1 A de loi du 10 juillet 1965, de l'article 29-1 de la même loi et de l'article L. 615-6 du présent code.

⑪ « *Art. L. 721-2.* – En cas de vente d'un lot, de la cession d'un droit réel immobilier relatif à un lot, ou d'une fraction de lot d'un immeuble bâti à destination partielle ou totale d'habitation et soumis au statut de la copropriété, sont annexés à la promesse de vente ou, à défaut de promesse, à l'acte authentique de vente, en sus du dossier de diagnostic technique mentionné à l'article L. 271-4, les documents suivants :

⑫ « 1° Les documents relatifs à l’organisation de l’immeuble :

⑬ « – la fiche synthétique de la copropriété prévue par l’article 8-2 de la loi du 10 juillet 1965 ;

⑭ « – le règlement de copropriété et l’état descriptif de division ainsi que les actes les modifiant, s’ils ont été publiés ;

⑮ « – les procès-verbaux des assemblées générales des trois dernières années si le vendeur en dispose ;

⑯ « 2° Les documents relatifs à la situation financière de la copropriété et du copropriétaire :

⑰ « – le montant des charges courantes du budget prévisionnel et des charges hors budget prévisionnel payées par le vendeur au titre des deux exercices comptables précédant la vente ;

⑱ « – les sommes pouvant rester dues par le copropriétaire cédant au syndicat des copropriétaires et les sommes qui seront dues par l’acquéreur au syndicat ;

⑲ « – l’état global des impayés de charges au sein du syndicat et de la dette vis-à-vis des fournisseurs ;

⑳ « 3° Le carnet d’entretien de l’immeuble ;

㉑ « 4° Une attestation comportant la mention de la superficie des parties privatives prévue à l’article 46 de la loi du 10 juillet 1965.

㉒ « En cas de vente publique, ces documents sont annexés au cahier des charges.

㉓ « *Art. L. 721-3.* – Lorsque les documents mentionnés aux 1°, 2° et 4° de l’article L. 721-2 ne sont pas annexés à l’acte notifié conformément aux dispositions de l’article L. 271-1, le délai de rétractation ou de réflexion, prévu à ce même article, ne court qu’à compter de la communication de ces documents à l’acquéreur. Cette communication est réalisée selon les modalités de notification de l’acte prévues à l’article L. 271-1. »

Section 3

Améliorer la gouvernance et la gestion de la copropriété pour prévenir son endettement

Article 26

① La loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis est ainsi modifiée :

② 1° L'article 17 est ainsi modifié :

③ *a)* Au deuxième alinéa, après les mots : « la réunion de la première assemblée générale » sont insérés les mots : « suivant la mise en copropriété » et après les mots : « un syndic » est inséré le mot : « provisoire » ;

④ *b)* Au même alinéa, les mots : « cette désignation doit être soumise à la ratification de cette première assemblée générale » sont remplacés par les mots : « ce syndic ne peut être maintenu que par décision de l'assemblée générale, après mise en concurrence préalable de plusieurs contrats de syndics effectuée par le syndic provisoire. » ;

⑤ *c)* Au troisième alinéa, le mot : « copropriétaires. » est remplacé par les mots : « copropriétaires, ou du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat du lieu de situation de l'immeuble. » ;

⑥ 2° L'article 18 est ainsi modifié :

⑦ *a)* Au début du premier alinéa, est ajouté un : « I. – » ;

⑧ *b)* Après le troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑨ « – de représenter le syndicat dans tous les actes civils et en justice dans les cas visés aux articles 15 et 16 ci-dessus, ainsi que pour la publication de l'état descriptif de division du règlement de copropriété ou des modifications apportées à ces actes, sans que soit nécessaire l'intervention de chaque copropriétaire à l'acte ou à la réquisition de publication ; »

⑩ *c)* Au quatrième alinéa, après les mots : « tenir à jour » sont insérés les mots : « et à disposition des copropriétaires » ;

⑪ *d)* Après le quatrième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

⑫ « – de réaliser les démarches prévues par les articles L. 711-1 à L. 711-6 du code de la construction et de l'habitation, relatifs à l'immatriculation des syndicats de copropriétaires, sous peine de l'amende prévue à l'article L. 711-6 du même code ;

⑬ « II. – Le syndic assure la gestion comptable et financière du syndicat et, à ce titre, est chargé : » ;

⑭ *e)* Au cinquième alinéa, après les mots : « budget prévisionnel, » sont insérés les mots : « en concertation avec le conseil syndical, » ;

⑮ *f)* Les septième et huitième alinéas sont supprimés ;

⑯ *g)* Après le huitième alinéa, il est inséré trois alinéas ainsi rédigés :

⑰ « – d'ouvrir, dans l'établissement bancaire qu'il choisit, un compte séparé au nom du syndicat sur lequel sont versées sans délai toutes les sommes ou valeurs reçues au nom ou pour le compte du syndicat. L'assemblée générale peut décider, à la majorité de l'article 25 et, le cas échéant, à la majorité de l'article 25-1, que ce compte est ouvert dans un autre établissement bancaire de son choix. Ce compte bancaire ne peut faire l'objet d'aucune convention de fusion, ni d'une compensation avec tout autre compte. Les éventuels intérêts produits par ce compte sont définitivement acquis au syndicat. La méconnaissance par le syndic de ces obligations emporte la nullité de plein droit de son mandat à l'expiration du délai de trois mois suivant sa désignation. Toutefois, les actes qu'il aurait passés avec des tiers de bonne foi demeurent valables. Le syndic met à disposition du président du conseil syndical une copie des relevés périodiques du compte, dès réception de ceux-ci.

⑱ « À l'exception du syndic provisoire, le syndic de copropriété ne peut avancer de fonds au syndicat de copropriétaires.

⑲ « III. – Le syndic est également chargé : » ;

⑳ *h)* Au début du onzième alinéa, il est ajouté un : « IV. – » ;

㉑ *i)* Après le douzième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

㉒ « Le syndic ne peut renoncer à son mandat sans avoir respecté un préavis. » ;

㉓ 3° L'article 18-1 A est ainsi modifié :

㉔ *a)* Au début de l’article 18-1 A, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

㉕ « La rémunération des syndics est déterminée de manière forfaitaire. Toutefois, une rémunération spécifique complémentaire peut être perçue à l’occasion de prestations particulières. » ;

㉖ *b)* Les mots : « Seuls les » sont remplacés par le mot : « Les » ;

㉗ 4° L’article 18-1 est ainsi modifié :

㉘ *a)* Les mots : « au moins un jour ouvré, selon des modalités définies par l’assemblée générale » sont supprimés ;

㉙ *b)* La dernière phrase est supprimée ;

㉚ 5° L’article 19-1 est remplacé par les dispositions suivantes :

㉛ « Sont garantis par le privilège immobilier spécial prévu par l’article 2374 du code civil : l’obligation de participer aux charges et aux travaux mentionnés aux articles 10 et 30, les dommages et intérêts alloués par les juridictions au syndicat des copropriétaires, ainsi que le remboursement des dépens. » ;

㉜ 6° Après le troisième alinéa de l’article 19-2, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

㉝ « Si l’assemblée générale doit autoriser le syndic à agir en justice pour obtenir la saisie en vue de la vente d’un lot d’un copropriétaire débiteur vis-à-vis du syndicat, la voix du copropriétaire n’est pas prise en compte dans le décompte de la majorité. » ;

㉞ 7° L’article 20 est ainsi modifié :

㉟ *a)* Au début du premier alinéa est ajouté un : « I. – » ;

㊱ *b)* Il est complété par six alinéas ainsi rédigés :

㊲ « II. – Préalablement à l’établissement de l’acte authentique de vente d’un lot ou d’une fraction de lot, le notaire est tenu de notifier au syndic de la copropriété le nom du candidat acquéreur ou le nom des dirigeants sociaux et des associés de la société se portant acquéreur.

㊳ « Le syndic est alors tenu de délivrer au notaire un certificat ayant moins d’un mois de date attestant :

㊴ « – soit que l’acquéreur ou les mandataires sociaux et les associés de la société se portant acquéreur, leurs conjoints ou partenaires liés à eux par un pacte civil de solidarité ne sont pas copropriétaires de l’immeuble concerné par la mutation ;

㊵ « – soit si l’une de ces personnes est copropriétaire de l’immeuble concerné par la mutation, qu’elle n’a pas fait l’objet d’une mise en demeure de payer du syndic restée infructueuse depuis plus de quarante-cinq jours.

㊶ « Si le copropriétaire n’est pas à jour de ses charges au sens de l’alinéa précédent, le notaire notifie aux parties l’impossibilité de conclure la vente.

㊷ « Dans l’hypothèse où un avant-contrat de vente a été signé préalablement à l’acte authentique de vente, l’acquéreur ou les mandataires sociaux et les associés de la société se portant acquéreur, leurs conjoints ou partenaires liés à eux par un pacte civil de solidarité, disposent d’un délai de trente jours à compter de cette notification pour s’acquitter de leur dette vis-à-vis du syndicat. Si aucun certificat attestant du règlement des charges n’est produit à l’issue de ce délai, l’avant-contrat est réputé nul et non avenu aux torts de l’acquéreur. » ;

㊸ 8° L’article 21 est ainsi modifié :

㊹ *a)* Au deuxième alinéa, après les mots : « A la même majorité, elle arrête un montant des marchés et des contrats » sont insérés les mots : « autres que celui de syndic » ;

㊺ *b)* Après le deuxième alinéa, il est inséré quatre alinéas ainsi rédigés :

㊻ « En cas de révocation ou de non-renouvellement, la désignation du syndic est précédée d’une mise en concurrence de plusieurs projets de contrats de syndic effectuée par le conseil syndical, sans préjudice de la possibilité, pour les copropriétaires, de demander au syndic l’inscription à l’ordre du jour de l’assemblée générale de l’examen des projets de contrats de syndics qu’ils communiquent à cet effet.

㊼ « Le conseil syndical peut proposer de ne pas procéder à la mise en concurrence mentionnée à l’alinéa précédent lorsque le marché local des syndics ne permet pas cette mise en concurrence. Le syndic notifie cette proposition aux copropriétaires dans un délai leur permettant de demander l’inscription à l’ordre du jour de l’assemblée générale de l’examen des projets de contrats de syndic qu’ils communiquent à cet effet. La

proposition du conseil syndical ne fait pas l'objet d'une question inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée générale.

㊽ « Le conseil syndical donne son avis sur tous les projets de contrats de syndic qui lui sont communiqués, avant qu'ils ne fassent l'objet d'une question inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée générale.

㊾ « Lorsque la copropriété n'a pas institué de conseil syndical, la mise en concurrence n'est pas obligatoire. » ;

㊿ *c)* Le troisième alinéa est supprimé ;

51 *d)* Au début du quatrième alinéa, le mot : « Il » est remplacé par les mots : « Le conseil syndical » ;

52 9° L'article 22 est ainsi modifié :

53 *a)* Au début du premier alinéa est inséré un : « I. – » ;

54 *b)* Au troisième alinéa, après les mots : « membre du syndicat », sont insérés les mots : « , sous réserve de désigner expressément ledit mandataire par son nom ou, s'il est membre du conseil syndical, par son nom ou sa fonction au sein de cet organe. » ;

55 *c)* Il est complété par les dispositions suivantes :

56 « II. – L'assemblée générale d'un syndicat secondaire statuant à la majorité mentionnée à l'article 25 peut mandater le président du conseil syndical secondaire pour représenter les copropriétaires à l'assemblée générale du syndicat principal. Par dérogation aux dispositions du I, le mandat confié au président du conseil syndical secondaire emporte délégation de vote de tous les copropriétaires pour les décisions inscrites à l'ordre du jour de l'assemblée générale du syndicat principal nécessitant un vote relevant des articles 24 et 25.

57 « Pour les décisions inscrites à l'ordre du jour de l'assemblée générale du syndicat principal nécessitant la majorité mentionnée à l'article 26 ou l'unanimité, le mandataire ne peut prendre part au vote que s'il dispose d'une délibération de l'assemblée générale du syndicat secondaire se prononçant sur cette décision aux majorités requises par la présente loi.

58 « La limitation des droits de vote prévue au I ne s'applique pas à ce mandataire lors de l'assemblée générale du syndicat principal.

59 « Le mandataire rend compte de son activité à chaque assemblée générale du syndicat secondaire. Le renouvellement de son mandat est inscrit chaque année à l'ordre du jour de l'assemblée générale.

60 « III. – Les dispositions du II sont applicables pour la représentation du syndicat des copropriétaires au sein de l'assemblée générale des associations syndicales libres dont le syndicat fait partie. »

Section 4

Prévenir la dégradation des copropriétés et faciliter la réalisation des travaux de conservation des immeubles

Article 27

1 Après l'article 8-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, il est inséré un article 8-2 ainsi rédigé :

2 « *Art. 8-2.* – Le syndic établit une fiche synthétique de la copropriété regroupant les données financières et techniques essentielles relatives à la copropriété et à son bâti dont le contenu est défini par décret.

3 « Le syndic met cette fiche à disposition des copropriétaires et de chaque nouvel acquéreur, conformément à l'article L. 721-2 du code de la construction et de l'habitation. »

Article 28

1 La loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis est ainsi modifiée :

2 1° L'article 9 est ainsi modifié :

3 *a)* Au deuxième alinéa, les mots : « *e*, *g*, *h*, *i* et *n* » sont remplacés par les mots : « *a* et *b* de l'article 24, des *f*, *g* et *o* », et les mots : « du *d* de l'article 26 » sont supprimés ;

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

5 « Pour la réalisation des travaux d'intérêt collectif réalisés sur les parties privatives, le syndicat exerce les pouvoirs du maître d'ouvrage jusqu'à réception des travaux. » ;

⑥ *c)* Au cinquième alinéa, les mots : « *e*, *g*, *h*, et *i* » sont remplacés par les mots : « *a* et *b* de l'article 24, des *f*, *g* et *o* », et les mots : « du *d* de l'article 26 » sont supprimés ;

⑦ 2° L'article 10-1 est ainsi modifié :

⑧ *a)* Au deuxième alinéa, après les mots : « à compter de la mise en demeure, » sont insérés les mots : « les honoraires d'avocat, » ;

⑨ *b)* Au sixième alinéa, les mots : « en application du *g* de l'article 25 » sont remplacés par les mots : « notamment en application du *c* de l'article 24 et du *g* de l'article 25 » ;

⑩ 3° L'article 24 est ainsi modifié :

⑪ *a)* Au début du premier alinéa est ajouté un : « I. – » ;

⑫ *b)* Les deuxième et troisième alinéas sont abrogés ;

⑬ *c)* Après le I, il est inséré un II ainsi rédigé :

⑭ « II. – Sont notamment approuvés dans les conditions de majorité prévues au I :

⑮ « *a)* Les travaux nécessaires à la conservation de l'immeuble ainsi qu'à la préservation de la santé et de la sécurité physique des occupants qui incluent notamment les travaux portant sur la stabilité de l'immeuble, le clos, le couvert, les réseaux et les travaux permettant d'assurer la mise en conformité des logements avec les normes de salubrité, de sécurité et d'équipement définies par les dispositions prises pour l'application de l'article 1er de la loi n° 67-561 du 12 juillet 1967 relative à l'amélioration de l'habitat ;

⑯ « *b)* Les modalités de réalisation et d'exécution des travaux rendus obligatoires en vertu de dispositions législatives ou réglementaires ;

⑰ « *c)* Les modalités de réalisation et d'exécution des travaux prescrits en vertu des dispositions de l'article L. 313-4-2 du code de l'urbanisme. Ces travaux peuvent comprendre des travaux d'intérêt collectif réalisés sur les parties privatives et aux frais du copropriétaire du lot concerné ;

⑱ « *d)* Les travaux d'accessibilité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, sous réserve qu'ils n'affectent pas la structure de l'immeuble ou ses éléments d'équipement essentiels ;

⑲ « *e)* L’autorisation donnée à certains copropriétaires d’effectuer, à leurs frais, des travaux d’accessibilité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite qui affectent les parties communes ou l’aspect extérieur de l’immeuble et conformes à la destination de celui-ci, sous réserve que ces travaux n’affectent pas la structure de l’immeuble ou ses éléments d’équipement essentiels ;

⑳ « *f)* Les adaptations du règlement de copropriété rendues nécessaires par les modifications législatives et réglementaires intervenues depuis son établissement. La publication de ces modifications du règlement de copropriété est effectuée au droit fixe. » ;

㉑ *d)* Au début du quatrième alinéa, est ajouté un : « III. – » ;

㉒ 4° L’article 25 est ainsi modifié :

㉓ *a)* Le *e* est supprimé ;

㉔ *b)* Le *f* devient le *e* ;

㉕ *c)* Au *g*, les mots : « Pour la réalisation des travaux d’intérêt collectif réalisés sur les parties privatives, le syndicat exerce les pouvoirs du maître d’ouvrage jusqu’à réception des travaux ; » sont supprimés et la référence au *g* est remplacée par une référence au *f* ;

㉖ *d)* Le *g* modifié devient le *f* ;

㉗ *e)* Le *h* est supprimé ;

㉘ *f)* Le *i* devient le *g* ;

㉙ *g)* Le *j* devient le *h* ;

㉚ *h)* Le *k* devient le *i* ;

㉛ *i)* Le *l* devient le *j* ;

㉜ *j)* Le *m* devient le *k* ;

㉝ *k)* Le *n* est supprimé ;

㉞ *l)* Le *o* devient le *l* ;

㉟ *m)* Le *p* devient le *m* ;

㊱ *n)* Après le *m*, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

㊲ « *n)* L’ensemble des travaux comportant transformation, addition ou amélioration ;

㊳ « *o)* La demande d’individualisation des contrats de fourniture d’eau et la réalisation des études et travaux nécessaires à cette individualisation. » ;

㊴ 5° Après le deuxième alinéa de l’article 25-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

㊵ « Le présent article n’est pas applicable aux décisions visées aux *n* et *o* de l’article 25 » ;

㊶ 6° L’article 26 est ainsi modifié :

㊷ *a)* Le *c* et le *d* sont supprimés ;

㊸ *b)* Au *e*, les mots : « La décision d’ouverture est valable jusqu’à la tenue de l’assemblée générale suivante. » sont supprimés ;

㊹ *c)* Le *e* modifié devient le *c* et le *f* devient le *d* ;

㊺ *d)* Le dernier alinéa est supprimé ;

㊻ 7° L’article 28 est ainsi modifié :

㊼ *a)* Après le deuxième alinéa du II, sont insérés les alinéas suivants :

㊽ « La répartition des créances et des dettes est effectuée selon les principes suivants :

㊾ « – les créances du syndicat d’origine sur les copropriétaires anciens et actuels et les hypothèques du syndicat d’origine sur les lots des copropriétaires sont transférées de plein droit aux syndicats issus de la division auquel le lot est rattaché en application du 3° de l’article 1251 du code civil ;

㊿ « – les dettes du syndicat d’origine sont réparties entre les syndicats issus de la division à hauteur du montant des créances du syndicat d’origine sur les copropriétaires transférées aux syndicats issus de la division. » ;

51 *b)* Au début du troisième alinéa du II est ajouté un : « III. – » ;

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

53 « IV. – Après avis du maire de la commune de situation de l’immeuble et autorisation du représentant de l’État dans le département, la procédure

prévue à l'article 28 peut également être utilisée pour la division en volumes d'un ensemble immobilier complexe comportant soit plusieurs bâtiments distincts sur dalle soit plusieurs entités homogènes affectées à des usages différents pour autant que chacune de ces entités permettent une gestion autonome.

54 « Elle ne peut en aucun cas être employée pour la division en volumes d'un bâtiment unique.

55 « Dans l'hypothèse de division en volumes, la décision de constituer une union de syndicats pour la création, la gestion et l'entretien des éléments d'équipements à usage collectif est prise à la majorité de l'article 25.

56 « De même, par dérogation aux dispositions du troisième alinéa de l'article 29 de la présente loi, les statuts de l'union peuvent interdire à ses membres de s'en retirer. » ;

57 8° Au premier alinéa de l'article 30, le mot : « double » est supprimé et la référence à l'article 26 est remplacée par la référence à l'article 25.

CHAPITRE II

Redresser efficacement les copropriétés dégradées

Section 1

Améliorer la procédure du mandataire *ad hoc*

Article 29

1 La loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis est ainsi modifiée :

2 1° L'article 29-1 A est ainsi modifié :

3 *a)* Au premier alinéa, les mots : « président du tribunal de grande instance » sont remplacés par le mot : « juge » ;

4 *b)* À la fin du premier alinéa, il est inséré la phrase suivante : « Pour les copropriétés de plus de 200 lots, le seuil de déclenchement est fixé à 15 %. » ;

5 *c)* Le deuxième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

⑥ « En l’absence d’action du syndic dans un délai d’un mois à compter de la clôture des comptes, le juge peut être saisi d’une même demande :

⑦ « – par des copropriétaires représentant ensemble au moins 15 % des voix du syndicat ;

⑧ « – par un créancier lorsque les factures d’abonnement et de fourniture d’eau ou d’énergie ou les factures de travaux, votés par l’assemblée générale et exécutés, restent impayées depuis six mois et si le créancier a adressé au syndic un commandement de payer resté infructueux ;

⑨ « – par le représentant de l’État dans le département ou le procureur de la République près le tribunal de grande instance ;

⑩ « – par le maire de la commune du lieu de situation de l’immeuble ;

⑪ « – par le président de l’organe délibérant de l’établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d’habitat du lieu de situation de l’immeuble. » ;

⑫ *d)* Le troisième alinéa est supprimé ;

⑬ *e)* Au quatrième alinéa, les mots : « trois alinéas précédents » sont remplacés par les mots : « troisième et quatrième alinéas » et les mots : « , le cas échéant, » sont supprimés ;

⑭ 2° L’article 29-1 B est ainsi modifié :

⑮ *a)* Aux premier, deuxième et troisième alinéas, les mots : « président du tribunal de grande instance » sont remplacés par le mot : « juge » ;

⑯ *b)* Au premier alinéa, après le mot : « mission », sont ajoutés les mots : « et la rémunération. Les modalités d’intervention des mandataires *ad hoc* sont fixées par décret. » ;

⑰ *c)* Le deuxième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

⑱ « Le juge précise et motive spécialement dans son ordonnance, l’imputation des frais entre le syndicat des copropriétaires et les autres parties à la procédure, ou le partage des frais entre eux. Lorsque le syndic ou les créanciers sont à l’origine de la saisine, les frais ne leur sont pas imputables sauf si le rapport démontre que la situation d’endettement de la copropriété résulte d’un manquement du syndic à ses obligations professionnelles ou d’un litige en cours entre les créanciers et le syndicat des copropriétaires. » ;

⑲ *d)* Le troisième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Lorsqu'il constate d'importantes difficultés financières ou de gestion, il saisit le juge aux fins de désignation d'un administrateur provisoire en application des dispositions de l'article 29-1. » ;

⑳ *e)* Après le troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

㉑ « Le syndic est tenu de fournir au mandataire *ad hoc* tous les documents nécessaires à l'accomplissement de sa mission dans un délai de quinze jours suivant sa nomination. Le mandataire *ad hoc* peut saisir le juge des difficultés dans l'exercice de sa mission. Pour l'accomplissement de sa mission, le mandataire *ad hoc* peut obtenir de l'autorité publique compétente les pièces relatives aux procédures de police engagées à l'encontre du syndicat. » ;

㉒ *f)* Au quatrième alinéa les mots : « le cas échéant » sont supprimés ;

㉓ *g)* Le cinquième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Si la prochaine assemblée générale n'intervient pas dans les six mois à compter de la remise du rapport, le syndic convoque alors une assemblée générale extraordinaire. Si le rapport du mandataire *ad hoc* préconise des mesures d'urgence, ce délai est ramené à trois mois. » ;

㉔ *h)* Après le cinquième alinéa, sont ajoutés trois alinéas ainsi rédigés :

㉕ « Le procès-verbal de l'assemblée générale statuant sur les résolutions mettant en œuvre le rapport du mandataire est notifié par le syndic aux parties à l'origine de la procédure, au juge, et au mandataire *ad hoc*. En l'absence de notification dans le délai de six mois prévu par l'alinéa précédent, le mandataire *ad hoc* ou les parties à l'origine de la procédure peuvent saisir le juge aux fins :

㉖ « – d'obtenir une ordonnance enjoignant au syndic de convoquer sans délai l'assemblée générale ;

㉗ « – de désignation d'un administrateur provisoire si les parties à l'origine de la procédure sont habilitées à le faire par l'article 29-1. » ;

㉘ 3° Après l'article 29-1 B, il est inséré un article 29-1 C ainsi rédigé :

㉙ « *Art. 29-1 C.* – I. – Pour exercer les fonctions de mandataire *ad hoc* prévues par l'article 29-1 A, le juge peut désigner un administrateur judiciaire inscrit sur la liste des administrateurs judiciaires mentionnée à l'article L. 811-2 du code de commerce.

㉚ « II. – Le juge peut également désigner une personne physique ou morale justifiant d'une expérience ou d'une qualification particulière au regard de la nature de l'affaire et remplissant des conditions définies par décret.

㉛ « III. – Les mandataires *ad hoc* désignés en application du II du présent article ne doivent pas, au cours des cinq années précédentes :

㉜ « – avoir perçu à quelque titre que ce soit, directement ou indirectement, une rétribution ou un paiement de la part du syndic, du syndicat des copropriétaires ou des créanciers à l'origine de la procédure, ni d'une personne qui détient le contrôle du syndic ou d'un de ses créanciers au sens des II et III de l'article L. 233-16 du code de commerce ;

㉝ « – s'être trouvés en situation de conseil du syndic, du syndicat des copropriétaires ou des créanciers concernées ou de subordination par rapport à eux ;

㉞ « – avoir un intérêt dans le mandat qui leur est donné ;

㉟ « – être au nombre des anciens administrateurs ou mandataires judiciaires ayant fait l'objet d'une décision de radiation ou de retrait des listes en application des articles L. 811-6, L. 811-12 et L. 812-4 du code de commerce.

㊱ « Les mandataires *ad hoc* ne peuvent être désignés syndic à l'issue de leur mission. »

Section 2

Réformer la procédure d'administration provisoire et mettre en place de nouveaux outils à disposition de l'administrateur provisoire

Article 30

① La loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis est ainsi modifiée :

② 1° L'article 29-1 est ainsi modifié :

③ *a)* Aux premier, deuxième et troisième alinéas, les mots : « président du tribunal de grande instance » sont remplacés par le mot : « juge » ;

④ *b)* Au début du premier alinéa, est ajoutée la mention : « I. – » ;

⑤ *c)* Au premier alinéa, les mots : « par le procureur de la République. » sont remplacés par les mots : « par le maire de la commune du lieu de situation de l'immeuble ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou par le représentant de l'État dans le département ou par le procureur de la République ou, si le syndicat a fait l'objet de la procédure prévue aux articles 29-1 A et 29-1 B, par le mandataire *ad hoc* » ;

⑥ *d)* Au troisième alinéa, après les mots : « représentant de l'État dans le département, » sont insérés les mots : « du maire de la commune du lieu de situation de l'immeuble, du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, de l'administrateur provisoire désigné sur le fondement de l'article 47 du décret n° 67-223 du 17 mars 1967, » ;

⑦ *e)* Après le troisième alinéa, sont ajoutées les dispositions suivantes :

⑧ « II. – Les modalités de rémunération des administrateurs provisoires sont fixées par décret.

⑨ « III. – Pour exercer les fonctions d'administrateur provisoire prévues au I, le juge peut désigner un administrateur judiciaire inscrit sur la liste des administrateurs judiciaires mentionnée à l'article L. 811-2 du code de commerce.

⑩ « Le juge peut également désigner une personne physique ou morale justifiant d'une expérience ou d'une qualification particulière au regard de la nature de l'affaire et remplissant des conditions définies par décret.

⑪ « Si le syndicat a fait l'objet de la procédure prévue aux articles 29-1 A et 29-1 B, le mandataire *ad hoc* peut être désigné comme administrateur provisoire sur décision motivée du juge et après avoir entendu le conseil syndical. À l'exception de cette situation, les administrateurs provisoires désignés dans les conditions de l'alinéa précédent ne doivent pas, au cours des cinq années précédentes :

⑫ « – avoir perçu à quelque titre que ce soit, directement ou indirectement, une rétribution ou un paiement de la part du syndic, du syndicat des copropriétaires ou des créanciers à l'origine de la procédure, ni d'une personne qui détient le contrôle du syndic ou d'un des créanciers au sens des II et III de l'article L. 233-16 du code de commerce ;

⑬ « – s’être trouvés en situation de conseil du syndic, du syndicat des copropriétaires ou des créanciers concernées ou de subordination par rapport à eux ;

⑭ « – avoir un intérêt dans le mandat qui leur est donné ;

⑮ « Ils sont tenus d’exécuter les mandats qui leur sont confiés en se conformant, dans l’accomplissement de leurs diligences professionnelles, aux mêmes obligations que celles qui s’imposent aux administrateurs judiciaires. » ;

⑯ 2° Les articles 29-2 à 29-6 sont remplacés par les dispositions suivantes :

⑰ « *Art. 29-2*. – Une copie de l’ordonnance de désignation de l’administrateur provisoire ainsi que les rapports établis par celui-ci sont portés à la connaissance des copropriétaires.

⑱ « Une copie de l’ordonnance de désignation est également adressée par le greffe du tribunal de grande instance au procureur de la République, au représentant de l’État dans le département, au maire de la commune et au président de l’établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d’habitat du lieu de situation des immeubles concernés. À leur demande, les rapports établis par l’administrateur provisoire leur sont communiqués par le greffe du tribunal de grande instance.

⑲ « *Art. 29-3*. – I. – L’ordonnance de désignation d’un administrateur provisoire prévue à l’article 29-1 emporte suspension de l’exigibilité des créances, autres que les créances publiques et sociales, ayant leur origine antérieurement à cette décision, pour une période de douze mois.

⑳ « Elle interrompt ou interdit toute action en justice de la part de tous les créanciers dont la créance a son origine antérieurement à cette décision et tendant :

㉑ « – à la condamnation du syndicat débiteur au paiement d’une somme d’argent ;

㉒ « – à la résolution d’un contrat pour défaut de paiement d’une somme d’argent.

㉓ « Elle arrête ou interdit également toute procédure d'exécution de la part de ces créanciers ainsi que toute procédure de distribution n'ayant pas produit un effet attributif avant cette décision.

㉔ « L'ordonnance de désignation vaut également suspension des mécanismes contractuels tendant à l'application de majorations ou de pénalités de retard ainsi qu'à la résolution de plein droit du contrat.

㉕ « II. – Le juge, statuant en la forme des référés, peut, sur demande de l'administrateur provisoire, proroger la suspension prévue au I jusqu'à trente mois.

㉖ « III. – Le juge, statuant en la forme des référés, peut, sur demande de l'administrateur provisoire, prononcer la résiliation d'un contrat ou ordonner la poursuite de l'exécution du contrat.

㉗ « IV. – Les actions en justice et les voies d'exécution autres que celles suspendues, interdites ou arrêtées dans les conditions prévues par le présent article sont poursuivies à l'encontre du syndicat après mise en cause de l'administrateur provisoire.

㉘ « *Art. 29-4.* – I. – Dans un délai de deux mois à compter de sa nomination, l'administrateur provisoire procède à des mesures de publicité pour permettre aux créanciers de produire les éléments nécessaires à l'évaluation de leur créance.

㉙ « II. – À partir de la publication de l'ordonnance de désignation de l'administrateur provisoire, les créanciers du syndicat doivent déclarer leurs créances dans un délai fixé par décret en Conseil d'État

㉚ « Après vérification des créances déclarées, l'administrateur provisoire établit et publie la liste des créances déclarées dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

㉛ « Après vérification des créances déclarées et à l'issue d'un délai fixé par décret en Conseil d'État, l'administrateur provisoire établit et publie la liste des créances déclarées.

㉜ « Les créanciers disposent d'un délai de deux mois à compter de la publication de la liste pour contester son contenu auprès du président du tribunal de grande instance.

㉝ « III. – Les créances non déclarées régulièrement dans les délais prévus par le présent article sont inopposables à la procédure.

㉞ « *Art. 29-5.* – I. – L’administrateur provisoire établit un plan d’apurement des dettes.

㉟ « Ce plan d’une durée maximale de cinq ans comporte un échéancier de versements auprès des créanciers du syndicat.

㊱ « II. – Le projet d’échéancier est établi par l’administrateur provisoire et notifié aux créanciers figurant dans la liste prévue au deuxième alinéa du II de l’article 29-4.

㊲ « Les créanciers disposent d’un délai de deux mois à compter de cette notification pour faire part de leurs observations. Les créanciers peuvent formuler individuellement des propositions de remise de dettes.

㊳ « L’administrateur provisoire notifie le plan définitif aux créanciers et au conseil syndical. Les créanciers disposent d’un délai de deux mois à compter de cette notification pour saisir le juge d’une contestation.

㊴ « À défaut de contestation dans ce délai, le juge homologue le plan à la demande de l’administrateur. L’ordonnance d’homologation est notifiée aux créanciers et au conseil syndical avec le plan d’apurement définitif.

㊵ « III. – La notification de l’ordonnance ou du jugement entraîne, tant que le plan d’apurement est respecté, le maintien des dispositions prévues au I et au II de l’article 29-3.

㊶ « Ce plan d’apurement est mis en œuvre par le syndic à l’achèvement de la mission de l’administrateur provisoire.

㊷ « IV. – Si la situation financière du syndicat évolue, ce plan d’apurement peut être prorogé ou modifié par décision du président du tribunal de grande instance saisi par le syndicat des copropriétaires, des copropriétaires représentant au moins 15 % des voix, les créanciers, le syndic ou l’administrateur provisoire.

㊸ « V. – Dès lors qu’ils ne compromettent pas la réalisation du plan d’apurement, l’administrateur provisoire peut conclure avec les copropriétaires de bonne foi des échéanciers individualisés de remboursement de leurs dettes vis-à-vis du syndicat.

㊹ « *Art. 29-6.* – Si le syndicat des copropriétaires dispose d’actifs cessibles, notamment des locaux ou du foncier non bâti, de nature à apurer les dettes du syndicat, l’administrateur provisoire peut demander au juge l’autorisation de réaliser les cessions par dérogation aux dispositions du a

de l’article 26 et du deuxième alinéa de l’article 29-1 et de modifier en conséquence le règlement de copropriété et l’état descriptif de division.

㊺ « À l’appui de cette demande, l’administrateur provisoire produit un rapport faisant état de l’évaluation des biens cessibles et consignant l’avis du conseil syndical.

㊻ « La durée de l’autorisation fixée par le juge peut atteindre cinq ans. Si la cession des actifs est réalisée dans ce délai, elle conduit à la modification de l’échéancier des appels de fonds auprès des copropriétaires prévu par le plan d’apurement des dettes selon la procédure définie au II de l’article 29-5. » ;

㊼ 3° Après l’article 29-6, sont insérés les articles 29-7 à 29-14 ainsi rédigés :

㊽ « *Art. 29-7.* – L’administrateur provisoire évalue dans le cadre de l’élaboration du plan d’apurement soumis au juge la somme des créances irrécouvrables du syndicat sur les copropriétaires.

㊾ « En l’absence d’actifs du syndicat des copropriétaires pouvant être cédés dans les conditions définies par l’article 29-6 ou si les cessions n’ont pas trouvé preneur, l’administrateur provisoire peut demander au juge d’effacer partiellement les dettes du syndicat équivalent au montant des créances irrécouvrables.

㊿ « Le juge peut effacer tout ou partie des dettes. Le montant effacé est réparti entre les créanciers du syndicat proportionnellement au montant de leur créance et intégré par l’administrateur provisoire au plan d’apurement des dettes qui est ensuite homologué par le juge dans les conditions prévues par le II de l’article 29-4. Le jugement ordonne également mainlevée des éventuelles inscriptions hypothécaires relatives à ces dettes inscrites sur les locaux appartenant au syndicat des copropriétaires.

(51) « *Art. 29-8.* – I. – Si la gestion et le fonctionnement normal de la copropriété ne peuvent être rétablis autrement, le juge, peut prononcer aux conditions qu’il fixe et sur demande de l’administrateur provisoire :

(52) « – la constitution d’un ou plusieurs syndicats secondaires ;

(53) « – la division du syndicat.

(54) « Lorsque l’administrateur provisoire demande une division en volumes, le juge statue au vu des conclusions du rapport d’un expert

désigné par ses soins, aux frais de la copropriété, établissant que l'immeuble ou l'ensemble immobilier peuvent être scindés en volumes sans parties communes indivises et fonctionnant de façon autonome, et après consultation du maire de la commune d'implantation et de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat.

55 « À l'appui de ces demandes, l'administrateur provisoire établit un rapport faisant état de l'avis du conseil syndical et précisant les conditions matérielles, juridiques et financières de division du syndicat ou de constitution d'un syndicat secondaire. Il établit notamment la répartition des parties communes du syndicat d'origine, les projets de règlement de copropriété et les états descriptifs de division des nouvelles entités, dresse un état des créances et des dettes du syndicat et en établit la répartition selon les principes définis au II de l'article 28.

56 « L'administrateur provisoire établit concomitamment à l'état des créances et des dettes un plan d'apurement des dettes transmises pour chacun des syndicats créés par la division. Ces plans sont validés et s'imposent aux syndicats crées à l'issue de la scission qui le mettent en œuvre selon les modalités définies à l'article 29-5.

57 « La répartition validée des dettes entre les syndicats est notifiée individuellement à chacun des créanciers connus du syndicat.

58 « II. – Si des travaux préalables pour réaliser la constitution d'un syndicat secondaire ou les divisions prévues par le présent article sont nécessaires, le juge peut autoriser l'administrateur provisoire à faire réaliser les travaux aux frais des copropriétaires.

59 « III. – Le jugement autorisant la division ou la constitution d'un syndicat secondaire homologue également les nouveaux règlements de copropriété et états descriptifs de division des syndicats issus de la division ainsi que les modifications du règlement de copropriété résultant de la constitution de syndicats secondaires.

60 « Le jugement prononçant la division du syndicat emporte dissolution du syndicat.

61 « Le juge désigne, pour chaque syndicat des copropriétaires né des divisions prévues par le présent article et chaque syndicat secondaire constitué en application du présent article, la personne chargée de convoquer l'assemblée générale en vue de la désignation d'un syndic.

62 « *Art. 29-9.* – Sur saisine motivée de l'administrateur provisoire et si le rétablissement financier de la copropriété le nécessite, le juge peut l'autoriser à modifier le règlement de copropriété afin de tenir compte de travaux concourant au redressement de la copropriété et modifiant la répartition des charges.

63 « Sur saisine motivée de l'administrateur provisoire et si leurs coûts d'entretien, de gestion ou de remise à niveau compromettent de façon irrémédiable l'équilibre financier du syndicat des copropriétaires, le juge peut autoriser l'administrateur provisoire à céder à titre gracieux à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat les parcelles de terrain non bâti d'intérêt public ou des locaux ou équipements communs pouvant relever d'une gestion publique et modifier en conséquence le règlement de copropriété et l'état descriptif de division.

64 « *Art. 29-10.* – L'administrateur provisoire peut proposer au représentant de l'État dans le département d'initier un plan de sauvegarde en application de l'article L. 615-1 du code de la construction et de l'habitation.

65 « Lorsque la démarche d'élaboration d'un plan de sauvegarde est engagée, l'administrateur provisoire est membre de plein droit de la commission d'élaboration.

66 « Si lors de l'élaboration du plan de sauvegarde ou en présence d'un plan de sauvegarde en vigueur, l'administrateur provisoire constate que des mesures du plan de sauvegarde sont en contradiction avec la mission qui lui est confiée par le juge, il en informe le représentant de l'État dans le département, le maire et le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat qui peuvent soit modifier le plan de sauvegarde soit demander au juge de modifier le contenu de la mission de l'administrateur provisoire.

67 « L'administrateur provisoire peut signer toute convention financière avec les personnes publiques en vue de l'attribution de subventions au syndicat des copropriétaires dès lors qu'elle n'est pas contradictoire avec la mission qui lui est confiée.

68 « *Art. 29-11.* – I. – Si la situation financière de la copropriété ne permet pas de réaliser les travaux nécessaires pour la conservation et la mise en sécurité de l'immeuble, la protection des occupants, la préservation de leur santé et la réduction des charges de copropriété permettant son

redressement financier, le juge peut placer l'immeuble sous administration provisoire renforcée :

69 « – sur saisine du maire de la commune d'implantation, du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou du représentant de l'État dans le département ;

70 « – ou sur saisine de l'administrateur provisoire déjà désigné en vertu de l'article 29-1.

71 « II. – Dans le cadre du placement sous administration provisoire renforcée, le juge autorise l'administrateur provisoire, désigné en vertu de l'article 29-1, à conclure une convention à durée déterminée, au nom du syndicat des copropriétaires, avec un ou plusieurs opérateurs compétents en matière de maîtrise d'ouvrage de travaux et de mise au point de financement d'opération de travaux qui peut être notamment l'un des organismes mentionnés aux articles L. 321-14, L. 321-29, L. 326-1 et L. 327-1 du code de l'urbanisme et L. 411-2 et L. 481-1 du code de la construction de l'habitation.

72 « La décision du juge est notifiée aux parties intéressées ainsi qu'au maire de la commune d'implantation, au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat et au représentant de l'État dans le département.

73 « III. – L'administrateur provisoire peut confier à l'opérateur par cette convention toutes les missions concourant au redressement de la copropriété, notamment la maîtrise d'ouvrage d'un programme de travaux et la mise au point du financement de l'opération. Un décret précise les modalités de rémunération de l'opérateur à la charge des copropriétaires.

74 « Le juge homologue la convention conclue entre l'opérateur et l'administrateur provisoire.

75 « L'exécution de la convention peut se poursuivre même si la mission de l'administrateur provisoire est terminée. La convention prend fin à l'expiration du terme fixé par elle.

76 « IV. – Le maire de la commune du lieu de situation de l'immeuble ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat peuvent engager à tout moment la procédure prévue à l'article L. 615-6 du code de la construction et de l'habitation. La conclusion de la convention visée au II du présent article

est alors suspendue dans l'attente de la décision du juge mais la mission de l'administrateur provisoire se poursuit dans les conditions prévues par l'article 29-1.

77 « *Art. 29-12*. – I. – Lorsque la mission de l'opérateur prévoit la réalisation d'une division du syndicat dans les conditions prévues par l'article 29-8, la convention mentionnée à l'article 29-11 prévoit la répartition de la rémunération de l'opérateur entre les syndicats ainsi créés. Chaque syndicat issu de cette division est subrogé, chacun pour ce qui le concerne, dans les droits et obligations conventionnelles du syndicat dissous selon les modalités prévues par la convention.

78 « II. – La mission de l'opérateur ne peut prendre fin de façon anticipée que sur décision du juge. La convention prévoit obligatoirement les modalités d'indemnisation de l'opérateur qui a engagé des fonds pour la réalisation des travaux prévus par la convention en cas de résiliation anticipée prononcée par le juge.

79 « III. – Le président du tribunal de grande instance saisi par des copropriétaires représentant 15 % des voix peut autoriser l'administrateur provisoire à inclure dans le contrat de l'opérateur la réalisation de travaux d'amélioration.

80 « IV. – Si la mission de l'administrateur provisoire est terminée et la copropriété financièrement redressée, le président du tribunal de grande instance peut autoriser le syndic à conclure un avenant au contrat en cours après approbation des travaux supplémentaires par l'assemblée générale des copropriétaires statuant dans les conditions de majorité prévues par la présente loi.

81 « *Art. 29-13*. – Pour les propriétaires occupants, la rémunération de l'opérateur prévue à l'article 29-11 est assimilée à un loyer pour l'attribution des allocations de logement prévues aux articles L. 542-1 et suivants et L. 831-1 et suivants du code de la sécurité sociale et ouvre droit à ces allocations dans les conditions définies par ces articles.

82 « *Art. 29-14*. – Les procédures du livre VI du code de commerce ne sont pas applicables aux syndicats de copropriétaires. »

Section 3

Permettre la requalification des copropriétés très dégradées

Article 31

① Après le titre II du livre VII du code de la construction et de l'habitation, il est créé un titre III ainsi rédigé :

② *« TITRE III*

③ ***« TRAITEMENT DES DIFFICULTÉS DES COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉES***

④ « CHAPITRE UNIQUE

⑤ **« Opérations de requalification des copropriétés dégradées**

⑥ « *Art. L. 731-1*. – Des opérations de requalification des copropriétés dégradées peuvent être mises en place par l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements pour lutter contre l'indignité et la dégradation des immeubles en copropriété.

⑦ « Les opérations de requalification des copropriétés dégradées sont menées sur un périmètre défini par l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements dans le cadre d'un projet urbain et social pour le territoire concerné ou d'une politique locale de l'habitat.

⑧ « Cette opération fait l'objet d'une convention entre personnes publiques qui prévoit tout ou partie des actions suivantes :

⑨ « – un dispositif d'intervention immobilière et foncière incluant des actions d'acquisitions et de portage de lots de copropriété ;

⑩ « – un accompagnement social des occupants ;

⑪ « – la mobilisation des dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne ;

⑫ « – la mise en œuvre des actions prévues à l'article L. 303-1;

⑬ « – le cas échéant, la mise en œuvre de l'opération prévue à l'article L. 615-1 ainsi que de la procédure d'administration renforcée prévue à l'article 29-11 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

⑭ « L’opération de requalification de copropriétés peut donner lieu :

⑮ « – à la mise en œuvre d’actions ou d’opérations d’aménagement au sens de l’article L. 300-1 du code de l’urbanisme intégrant les objectifs de l’opération ;

⑯ « – à l’instauration du droit de préemption urbain renforcé prévu à l’article L. 211-4 du code de l’urbanisme.

⑰ « *Art. L. 731-2.* – L’État peut déclarer d’intérêt national une opération de requalification de copropriétés dégradées dont il définit le périmètre par décret en Conseil d’état, si l’opération de requalification du site ne peut être menée par les collectivités territoriales ou leurs groupements selon les modalités de l’article L. 731-1 et si le site comporte une ou plusieurs copropriétés bénéficiant d’un plan de sauvegarde, tel que défini à l’article L. 615-1. »

Article 32

① Le titre II du livre III du code de l’urbanisme est ainsi modifié :

② 1° Après l’article L. 321-1, il est inséré un article L. 321-1-1 ainsi rédigé :

③ « *Art. L. 321-1-1.* – Nonobstant les missions définies à l’article L. 321-1, le décret en Conseil d’État prévu à l’article L. 731-2 du code de la construction et de l’habitation peut confier à un établissement public foncier la réalisation des opérations de requalification de copropriétés d’intérêt national mentionnées au même article, après avis de son conseil d’administration. L’avis est réputé favorable en l’absence de réponse dans un délai de deux mois.

④ « Pour mener les opérations de requalification de copropriétés, l’établissement public foncier d’Île-de-France peut bénéficier du concours de l’Agence foncière et technique de la région parisienne mentionné à l’article L. 321-29 selon des modalités fixées par convention entre les deux établissements. » ;

⑤ 2° Après le 3° de l’article L. 321-29, il est inséré un 4° ainsi rédigé :

⑥ « 4° Mener des opérations de requalification des copropriétés dégradées mentionnées à l’article L. 731-1 du code de la construction et l’habitation ou apporter son concours à l’établissement public foncier d’Île-de-France pour la réalisation de ces opérations de requalification des copropriétés d’intérêt national. » ;

⑦ 3° Au troisième alinéa de l'article L. 327-1, après les mots : « Elles sont également compétentes pour » sont insérés les mots : « réaliser les opérations de requalification de copropriétés dégradées prévues à l'article L. 731-1 du code de la construction et l'habitation, agir en tant qu'opérateur dans le cadre de la procédure de l'article 29-11 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, ».

Article 33

① Le code général des impôts est ainsi modifié :

② 1° Le premier alinéa de l'article 1607 *ter* est complété par les mots : « et immobilières ainsi qu'au financement de leurs interventions dans le cadre des opérations de requalification de copropriétés dégradées qui leur sont confiées par le décret en Conseil d'État mentionné à l'article L. 731-2 du code de la construction et de l'habitation. » ;

③ 2° Au deuxième alinéa de l'article 1607 *ter*, la première phrase est complétée par les mots : « , dont une partie peut être consacrée au financement des opérations de requalification de copropriétés dégradées qui leur sont confiées par le décret en Conseil d'État mentionné à l'article L. 731-2 du code de la construction et de l'habitation dans la limite de 5 € par habitant. »

Article 34

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

② 1° Après le quatrième alinéa de l'article L. 252-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

③ « Ces dispositions s'appliquent aux immeubles soumis ou non au statut de la copropriété prévu par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis. Dans le cas d'un immeuble soumis au statut de la copropriété, elles peuvent s'appliquer à un ou plusieurs lots. » ;

④ 2° Après l'article L. 252-1, il est inséré un article L. 252-1-1 ainsi rédigé :

⑤ « *Art. L. 252-1-1*. – Si le bail à réhabilitation porte sur un ou plusieurs lots dépendant d'un immeuble soumis au statut de la copropriété, le mandataire commun prévu au deuxième alinéa de l'article 23 de la loi du 10 juillet 1965 est le preneur. Par dérogation aux dispositions du troisième

alinéa de l’article 22 de cette loi, ce preneur peut recevoir plus de trois délégations de vote des bailleurs.

⑥ « Le preneur du bail à réhabilitation supporte seul, pendant la durée du bail, toutes les provisions prévues par les articles 10, 14-1 et 14-2 de la loi du 10 juillet 1965.

⑦ « Le preneur mandataire commun doit disposer d’un mandat exprès du bailleur avant de voter sur les décisions relatives à des travaux de toute nature qui ne sont pas mis à la charge du preneur par le contrat de bail à réhabilitation et dont la prise en charge n’est pas prévue dans le bail à réhabilitation ou dont le paiement n’incombera pas à titre définitif au preneur.

⑧ « Le bail à réhabilitation précise la répartition des charges en fin de bail, le sort des avances et provisions appelées pendant la durée du bail à réhabilitation ainsi que des régularisations de charges intervenant après la fin du bail. Ces clauses sont inopposables au syndicat des copropriétaires. » ;

⑨ 3° L’article L. 252-3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑩ « Les dispositions des articles L. 353-7 et L. 353-16 du présent code sont applicables aux occupants présents au moment de la conclusion du bail à réhabilitation. » ;

⑪ 4° L’article L. 252-4 est remplacé par les dispositions suivantes :

⑫ « *Art. L. 252-4.* – I. – Un an avant l’extinction du bail à réhabilitation, le preneur rappelle au bailleur et au locataire les dispositions des II et III du présent article.

⑬ « II. – Six mois avant l’expiration du bail à réhabilitation, le bailleur peut, s’il est occupant, par lettre recommandée avec demande d’avis de réception, informer le preneur de son intention de prolonger le bail à réhabilitation.

⑭ « Dans le même délai, le bailleur qui n’est pas occupant peut proposer au locataire un nouveau bail prenant effet au terme du bail à réhabilitation.

⑮ « La notification reproduit les termes du II de l’article L. 252-5 et de l’article L. 252-6.

⑯ « III. – Trois mois avant l’extinction du bail à réhabilitation, le preneur propose au locataire qui n’a pas conclu un nouveau bail avec le bailleur et qui remplit les conditions de ressources fixées par décret la location d’un logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités.

⑰ « Le non-respect par le preneur de cette obligation est inopposable au bailleur.

⑱ « Au terme du bail à réhabilitation, le preneur est tenu de restituer l'immeuble au bailleur libre de location et d'occupation. » ;

⑲ 5° Après l'article L. 252-4, sont insérés les articles L. 252-5 et L. 252-6 ainsi rédigés :

⑳ « *Art. L. 252-5.* – Le locataire qui n'a pas conclu le contrat de location proposé par le bailleur ni accepté l'offre de relogement faite par le preneur est déchu de tout titre d'occupation sur le logement à l'expiration du bail à réhabilitation.

㉑ « *Art. L. 252-6.* – Les dispositions du présent chapitre sont d'ordre public. »

㉒ II. – Le chapitre III du titre V du livre II du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

㉓ 1° Après l'article L. 253-1, il est inséré un article L. 253-1-1 ainsi rédigé :

㉔ « *Art. L. 253-1-1.* – Si la convention d'usufruit porte sur un ou plusieurs lots dépendant d'un immeuble soumis au statut de la copropriété, le mandataire commun prévu au deuxième alinéa de l'article 23 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis est l'usufruitier. Par dérogation aux dispositions du troisième alinéa de l'article 22 de cette loi, l'usufruitier peut recevoir plus de trois délégations de vote des nus propriétaires.

㉕ « L'usufruitier supporte seul, pendant la durée de la convention, toutes les provisions prévues par les articles 10, 14-1 et 14-2 de la loi du 10 juillet 1965.

㉖ « L'usufruitier mandataire commun doit disposer d'un mandat exprès du nu-propriétaire avant de voter sur les décisions relatives à des travaux de toute nature qui ne sont pas mis à la charge de l'usufruitier par la convention d'usufruit.

㉗ « La convention d'usufruit précise la répartition des charges en fin de bail, le sort des avances et provisions appelées pendant la durée de la convention ainsi que des régularisations de charges intervenant après la fin du bail. Ces clauses sont inopposables au syndicat des copropriétaires. » ;

㉘ 2° L’article L. 253-2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

㉙ « Dans l’hypothèse où la convention mentionnée au deuxième alinéa est conclue, les dispositions des articles L. 353-7 et L. 353-16 sont applicables aux occupants présents au moment de la conclusion du bail conclu en application de l’article L. 253-1. » ;

㉚ 3° Après le premier alinéa de l’article L. 253-5, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

㉛ « – soit s’il est occupant, informer l’usufruitier de son intention de renouveler la convention d’usufruit ; ».

㉜ III. – L’article 23 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis est ainsi modifié :

㉝ 1° Au deuxième alinéa, après les mots : « en cas d’indivision ou », les mots : « d’usufruit d’un lot, » sont remplacés par les mots : « de démembrement du droit de propriété, » ;

㉞ 2° Au même alinéa, les mots : « sauf stipulation contraire du règlement de copropriété, » sont supprimés et le mot : « sera » est remplacé par le mot : « est ».

Article 35

① Le chapitre V du titre Ier du livre VI du code de la construction et de l’habitation est ainsi modifié :

② 1° L’article L. 615-1 est remplacé par les dispositions suivantes :

③ « *Art. L. 615-1*. – I. – Lorsqu’un groupe d’immeubles ou un ensemble immobilier déterminé, à usage d’habitation ou à usage mixte professionnel, commercial et d’habitation, soumis au régime de la copropriété, ou un groupe d’immeubles bâtis en société d’attribution ou en société coopérative de construction donnant vocation à l’attribution d’un lot est confronté à de graves difficultés sociales, techniques et financières résultant notamment de complexités juridiques ou techniques, et risquant à terme de compromettre leur conservation, le représentant de l’État dans le département peut à son initiative ou sur proposition du maire de la commune concernée ou du président de l’établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d’habitat, ou sur proposition d’associations d’habitants, d’associations de propriétaires ou copropriétaires ou de

l'administrateur provisoire mentionné à l'article 29-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, confier à une commission qu'il constitue le soin d'élaborer un diagnostic de la situation et de proposer un plan de sauvegarde destiné à résoudre les difficultés du groupe d'immeubles bâtis ou de l'ensemble immobilier concerné. Cette commission comprend obligatoirement des représentants des propriétaires et des locataires des immeubles concernés.

④ « II. – Le projet de plan est soumis à l'approbation du représentant de l'État dans le département et à l'avis du maire, du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat et, le cas échéant, du président du conseil général ayant conclu la convention mentionnée à l'article L. 301-5-2.

⑤ « III. – Si le groupe d'immeubles bâtis ou l'ensemble immobilier concerné est soumis à la loi du 10 juillet 1965, le plan de sauvegarde proposé par la commission prévue au I puis le plan approuvé par le représentant de l'État dans le département sont adressés pour information au syndicat des copropriétaires pris en la personne du syndic ou à l'administrateur provisoire s'il en existe un. Dès réception du plan approuvé par le représentant de l'État dans le département, le syndic inscrit à l'ordre du jour de la prochaine assemblée générale les mesures préconisées dans le plan. Si la prochaine assemblée générale n'intervient pas dans les six mois à compter de la remise du rapport, le syndic convoque alors une assemblée générale extraordinaire.

⑥ « IV. – Faute de réunion de l'assemblée générale ou en cas de non-adhésion au plan de sauvegarde et si les difficultés du groupe d'immeubles bâtis ou de l'ensemble immobilier compromettent la conservation de l'immeuble, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat peut saisir le juge aux fins de nommer un administrateur provisoire au titre de l'article 29-1 de la loi du 10 juillet 1965 ou pour déclencher la procédure de carence dans les conditions prévues par l'article L. 615-6.

⑦ « V. – Les dispositions des alinéas précédents ne s'appliquent pas aux immeubles appartenant en totalité aux organismes d'habitation à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2. » ;

⑧ 2° L'article L. 615-2 est ainsi modifié :

⑨ *a)* Au début du premier alinéa est ajouté un : « I. – » ;

⑩ *b)* Après le premier alinéa, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

⑪ « – redresser la situation financière de la copropriété ; »

⑫ *c)* Au quatrième alinéa, après le mot : « réaliser » sont ajoutés les mots : « ou faire réaliser par un tiers » ;

⑬ *d)* Le dernier alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

⑭ « Le plan de sauvegarde fait l'objet d'une convention de mise en œuvre entre les personnes de droit public compétentes, l'administrateur provisoire si l'immeuble fait l'objet de la procédure prévue aux articles 29-1 et suivants de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et, le cas échéant, les personnes privées intéressées aux fins, notamment, de préciser l'échéancier de ces mesures ainsi que les conditions de leur financement, les modalités d'intervention des différents opérateurs mandatés par les signataires et leur articulation avec la mission de l'administrateur provisoire. La convention précise également les modalités d'évaluation du plan de sauvegarde ainsi que les modalités de suivi de la copropriété au terme du plan. » ;

⑮ *e)* Après le dernier alinéa, il est ajouté quatre alinéas ainsi rédigés :

⑯ « II. – Le représentant de l'État dans le département désigne, parmi les membres de la commission ou à l'extérieur de celle-ci, un coordonnateur chargé de veiller au bon déroulement du plan de sauvegarde.

⑰ « Le coordonnateur peut adresser des mises en demeure aux parties qui ne respectent pas dans les délais prévus les engagements contenus dans le plan de sauvegarde. Si une procédure judicaire est engagée sur le fondement des articles 29-1 et suivants de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, il veille à l'articulation du plan de sauvegarde avec la mission de l'administrateur provisoire et, le cas échéant, avec le contrat de l'opérateur mentionné à l'article 29-11.

⑱ « Il établit un rapport de sa mission.

⑲ « III. – Le représentant de l'État peut, après évaluation et consultation de la commission mentionnée au I de l'article L. 615-1 et selon les modalités prévues au II du même article, modifier le plan de sauvegarde initial lors de la nomination d'un administrateur provisoire ou prolonger le plan de sauvegarde, par période de deux ans, si le redressement de la copropriété le nécessite. » ;

⑳ 3° L’article L. 615-3 est remplacé par les dispositions suivantes :

㉑ « *Art. L. 615-3*. – La commission mentionnée à l’article L. 615-1 est présidée par le représentant de l’État dans le département et comprend notamment le maire de la commune, le président de l’établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d’habitat, le président du conseil général du département, sur le territoire desquels sont situés les immeubles ou ensembles immobiliers concernés par le plan de sauvegarde, le président du conseil syndical, ou leurs représentants, ainsi que, le cas échéant, l’administrateur provisoire désigné en application des dispositions de l’article 29-1 de la loi n° 65-57 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis. Lorsque la copropriété n’a pas de conseil syndical, l’assemblée générale des copropriétaires peut désigner un représentant chargé de la représenter au sein de la commission.

㉒ « Le représentant de l’État dans le département peut confier au maire de la commune concernée ou au président de l’établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d’habitat la présidence de la commission mentionnée à l’article L. 615-1 lorsque l’une de ces autorités est à l’initiative du plan de sauvegarde. » ;

㉓ 4° Après l’article L. 615-4-1, il est inséré un article L. 615-4-2 ainsi rédigé :

㉔ « *Art. L. 615-4-2*. – Le syndic met à la disposition du représentant de l’État dans le département, du maire, du président de l’établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d’habitat et de la commission mentionnée à l’article L. 615-1 les documents nécessaires à l’élaboration, à la mise en œuvre et à l’évaluation du plan.

㉕ « Ces prestations ne peuvent donner lieu à la perception d’honoraires spécifiques au profit du syndic.

㉖ « Le défaut de communication des pièces engage la responsabilité du syndic et peut donner lieu aux sanctions disciplinaires prévues à l’article 13-7 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. »

Article 36

Au deuxième alinéa de l’article L. 313-4-2 du code de l’urbanisme, après les mots : « qui lui incombent. » est insérée une phrase ainsi rédigée :

« Si le programme des travaux notifiés au propriétaire comporte également des travaux sur les parties communes d'un immeuble soumis au statut de la copropriété, le programme des travaux sur les parties communes est également notifié au syndicat des copropriétaires pris en la personne du syndic. »

Section 4

Réformer la procédure de carence

Article 37

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

② 1° L'article L. 615-6 est ainsi modifié :

③ *a)* Au début du premier alinéa est ajouté un : « I. – », après les mots : « dans l'incapacité d'assurer la conservation de l'immeuble ou la sécurité » sont insérés les mots : « et la santé » et les mots : « ainsi que la nature et l'importance des travaux à mettre en œuvre. » sont remplacés par les mots : « , la répartition des dettes par copropriétaire ainsi que la nature et l'état des parties communes et, conséquemment, la nature et le coût des travaux à mettre en œuvre pour garantir la santé et la sécurité des occupants y compris dans les parties privatives. » ;

④ *b)* Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑤ « II. – Lorsque la saisine est effectuée par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, il présente pour information à la première assemblée délibérante suivant la saisine le projet simplifié d'acquisition publique en vue soit de l'expropriation des parties communes dans les conditions définies par l'article L. 615-10, soit de la réhabilitation aux fins d'habitat ou d'un autre usage, soit de la démolition totale ou partielle de l'immeuble concerné. Il comporte également une évaluation sommaire de son coût ainsi qu'un plan de relogement des occupants concernés répondant aux conditions précisées aux articles L. 314-1 et suivants du code de l'urbanisme et précise la collectivité publique ou l'organisme au profit duquel est demandée l'expropriation. » ;

⑥ *c)* Au début du deuxième alinéa, est ajouté un : « III. – » ;

⑦ *d)* Après le deuxième alinéa, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

⑧ « La notification des conclusions de l'expertise judiciaire vaut signalement à l'autorité publique compétente dans le cadre des procédures prévues aux articles L. 1331-22 à L. 1331-30 du code de la santé publique et L. 123-3 et L. 123-4, L. 129-1 à L. 129-6 et L. 511-1 à L. 511-6 du présent code. » ;

⑨ *e)* Au début du quatrième alinéa, est ajouté un : « IV. – », après les mots : « au syndicat des copropriétaires, », sont insérés les mots : « aux propriétaires, » et après les mots : « à l'auteur de la saisine, », sont insérés les mots : « à l'organisme payeur des aides personnelles au logement mentionnées aux articles L. 542-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale, » ;

⑩ *f)* Après le sixième alinéa sont insérés les alinéas ainsi rédigés :

⑪ « V. – Au cours de la première assemblée délibérante suivant l'ordonnance du président du tribunal de grande instance, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat fait approuver le projet simplifié mentionné au II, modifié le cas échéant pour tenir compte des observations de l'assemblée délibérante à l'issue de son information prévue au même II et des conclusions de l'expertise mentionnée au III, et le met à la disposition du public en vue de lui permettre de formuler ses observations, pendant une durée minimale d'un mois, dans des conditions précisées par arrêté du maire.

⑫ « VI. – Le cas échéant, dans l'ordonnance prononçant l'état de carence, le président du tribunal de grande instance désigne un administrateur provisoire mentionné à l'article 29-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, pour préparer la liquidation des dettes de la copropriété et assurer les interventions urgentes de mise en sécurité.

⑬ « VII. – Sans qu'y fasse obstacle la nomination d'un administrateur provisoire, le syndicat des copropriétaires, le syndic ou les propriétaires peuvent contester le prononcé de l'état de carence et la nomination d'un administrateur provisoire dans un délai de deux mois à compter de la notification de l'ordonnance de carence.

⑭ « VIII. – La procédure décrite dans le présent article peut être menée à l'encontre d'un syndicat secondaire. » ;

⑮ 2° L’article L. 615-7 est ainsi modifié :

⑯ *a)* Au premier alinéa, après les mots : « de l’établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d’habitat, », sont insérés les mots : « de l’opérateur mentionné à l’article L. 615-10, de l’organisme ayant vocation à assurer la gestion des parties communes, » ;

⑰ *b)* Les deuxième, troisième et quatrième alinéa sont abrogés ;

⑱ *c)* Les sixième, septième, huitième, neuvième et dixième alinéas sont précédés respectivement des : « 1° », « 2° », « 3° », « 4° » et « 5° » ;

⑲ *d)* Au sixième alinéa, après les mots : « utilité publique du projet », les mots : « d’acquisition » sont remplacés par les mots : « mentionné au V de l’article L. 615-6 » et après les mots : « parties d’immeubles, », sont insérés les mots : « des parties communes, » ;

⑳ *e)* Au septième alinéa, après les mots : « parties d’immeubles, » sont insérés les mots : « des parties communes, » ;

㉑ *f)* Au dixième alinéa, le mot : « détermine » est remplacé par le mot : « fixe » et les mots : « à la déclaration d’utilité publique. » sont remplacés par les mots : « à la publication de l’arrêté déclarant l’utilité publique du projet. » ;

㉒ *g)* Les onzième et douzième alinéas sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

㉓ « Cet arrêté est publié au recueil des actes administratifs du département et affiché à la mairie du lieu de situation des biens. L’expropriant le notifie aux propriétaires et aux titulaires de droits réels immobiliers. » ;

㉔ *h)* Au treizième alinéa, les mots : « le représentant de l’État dans le département » sont remplacés par les mots : « l’expropriant ».

㉕ 3° L’article L. 615-8 est ainsi modifié :

㉖ *a)* Au deuxième alinéa les mots : « ainsi que l’indemnisation des propriétaires » sont supprimés ;

㉗ *b)* Après le deuxième alinéa sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :

㉘ « L’indemnité d’expropriation est fixée selon la procédure prévue aux articles L. 13-1 à L. 13-12 du code de l’expropriation pour cause d’utilité publique et est calculée conformément aux dispositions des articles L. 13-14 à L. 13-20 du même code.

㉙ « La valeur des biens est appréciée en tenant compte du montant des travaux nécessaires à la conservation de l'immeuble mentionnés dans le rapport d'expertise prévu à l'article L. 615-6 et, le cas échéant, du coût des travaux prescrits sur les logements par des arrêtés pris sur le fondement des articles L. 1331-26 et suivants du code de la santé publique et L. 511-2 du présent code. » ;

㉚ 4° Après l'article L. 615-8 sont insérés les articles L. 615-9 et L. 615-10 ainsi rédigés :

㉛ « *Art. L. 615-9.* – Pour les propriétaires occupants, l'indemnité d'occupation versée à l'expropriant est assimilée à un loyer pour l'attribution des allocations de logement prévues aux articles L. 542-1 et suivants et L. 831-1 et suivants du code de la sécurité sociale et ouvre droit à ces allocations dans les conditions définies par ces articles. Ces aides sont versées en tiers payant à l'expropriant. »

㉜ « *Art. L. 615-10.* – I. – Une possibilité d'expropriation des parties communes est instaurée à titre expérimental et pour une durée de dix ans à compter de la promulgation de la loi n° du Dans ce cas, les dispositions de l'article L. 13-10 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique sont applicables.

㉝ « II. – Lorsque le projet mentionné au V de l'article L. 615-6 prévoit l'expropriation de l'ensemble des parties communes, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat peut confier l'entretien de ces biens d'intérêt collectif à un opérateur ou désigner un opérateur au profit duquel l'expropriation est poursuivie.

㉞ « Au moment de l'établissement du contrat de concession ou de la prise de possession par l'opérateur, l'état descriptif de division de l'immeuble est mis à jour ou établi s'il n'existe pas. Aux biens privatifs mentionnés dans l'état de division est attaché un droit d'usage des biens d'intérêt collectif. Les propriétaires de ces biens privatifs sont tenus de respecter un règlement d'usage établi par l'opérateur.

㉟ « En contrepartie de ce droit d'usage, les propriétaires sont tenus de verser à l'opérateur une redevance mensuelle proportionnelle à la superficie de leurs parties privatives. Cette redevance, dont les modalités de révision sont prévues par décret, permet à l'opérateur de couvrir les dépenses nécessaires à l'entretien, l'amélioration et la conservation de parties communes de l'immeuble et des équipements communs.

㊱ « Pour les propriétaires occupants, cette redevance est assimilée à un loyer pour l'attribution des allocations de logement prévues aux articles L. 542-1 et suivants et L. 831-1 et suivants du code de la sécurité sociale et ouvre droit à ces allocations dans les conditions définies par ces articles.

㊲ « III. – L'opérateur, propriétaire des biens d'intérêt collectif ou titulaire d'une concession, est chargé d'entretenir et de veiller à la conservation des biens d'intérêts collectif. Il est responsable des dommages causés aux propriétaires de parties privatives ou aux tiers par le vice de construction ou le défaut d'entretien des parties communes, sans préjudice de toutes actions récursoires.

㊳ « Il réalise un diagnostic technique des parties communes, établit un plan pluriannuel de travaux actualisé tous les trois ans et provisionne dans sa comptabilité des sommes en prévision de la réalisation des travaux.

㊴ « IV. – Le droit de préemption urbain renforcé prévu à l'article L. 211-4 du code l'urbanisme peut lui être délégué.

㊵ « V. – Dans le cadre de l'expérimentation prévue par le présent article, en cas de déséquilibre financier important, l'opérateur peut demander à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat à l'origine de l'expérimentation de procéder à l'expropriation totale de l'immeuble qui approuve alors un nouveau projet d'appropriation publique dans les conditions prévues au V de l'article L. 615-6. La procédure est poursuivie dans les conditions de l'article L. 615-7.

㊶ « VI. – Après avis favorable de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat à l'origine de l'expérimentation et des propriétaires des biens privatifs, l'immeuble peut faire l'objet d'une nouvelle mise en copropriété à la demande de l'opérateur. Les propriétaires versent alors une indemnité au propriétaire de ces biens d'intérêt collectif équivalente à la valeur initiale d'acquisition des parties communes ayant initialement fait l'objet de l'expropriation majorée du coût des travaux réalisés de laquelle est déduit le montant total des redevances versées à l'opérateur. Cette indemnité est répartie selon la quote-part des parties communes attribuée à chaque lot dans le projet de règlement de copropriété. »

Article 38

① L'article 2374 du code civil est ainsi modifié :

② 1° Au 1° *bis*, après les mots : « aux quatre dernières années échues » sont ajoutés les mots : « ainsi que des dommages et intérêts alloués par les juridictions au syndicat des copropriétaires et des dépens.» ;

③ 2° Après le 1° *bis*, il est inséré un 1° *ter* ainsi rédigé :

④ « 1° *ter* Conjointement avec le vendeur et, le cas échéant, avec le prêteur de deniers mentionné au 2°, l'opérateur mentionné à l'article L. 615-10 du code de la construction et de l'habitation si le bien vendu est assorti d'un droit d'usage sur des biens d'intérêt collectif.

⑤ « Toutefois, l'opérateur est préféré au vendeur et au prêteur de deniers pour les redevances prévues par l'article L. 615-10 du code susmentionné de l'année courante et des deux dernières années échues. »

Article 39

À l'article 6 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, après les mots : « licitation forcée » sont ajoutés les mots : « , sauf dans le cadre de la procédure expérimentale prévue à l'article L. 615-10 du code de la construction et de l'habitation. ».

Section 5

Mesures diverses

Article 40

① 1° Les articles 45-1 et 49 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis sont abrogés ;

② 2° Le premier alinéa de l'article 47 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :

③ « Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application de la présente loi. »

CHAPITRE III

Renforcer les outils de la lutte contre l'habitat indigne

Section 1

Permettre l'unification des polices de l'habitat

Article 41

① I. – L'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

② 1° Le I est complété par un alinéa ainsi rédigé :

③ « Les maires des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière d'habitat peuvent transférer au président de cet établissement les prérogatives qu'ils détiennent en application des articles L. 123-3 et L. 123-4, L. 129-1 à L. 129-6 et L. 511-1 à L. 511-6 du code de la construction et de l'habitation. En cas de transfert, le représentant de l'État dans le département peut, s'il n'y est pas pourvu par le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et après mise en demeure de celui-ci, exercer les attributions dévolues au président de l'établissement public à fiscalité propre. » ;

④ 2° Au premier alinéa du IV, le mot : « trois » est remplacé par le mot : « quatre ».

⑤ II. – Après l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation est inséré un article L. 301-5-1-1 ainsi rédigé :

⑥ « *Art. L. 301-5-1-1*. – Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre a signé avec l'État la convention mentionnée à l'article L. 301-5-1, et si les maires des communes membres de l'établissement transfèrent au président de l'établissement leurs prérogatives en matière de polices spéciales dans les conditions définies au dernier alinéa du I de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, le représentant de l'État dans le département peut déléguer au président de cet établissement ses prérogatives en matière de police de santé publique définies aux articles L. 1331-22 à L. 1331-30 du code de la santé publique. Il met fin à cette délégation dès lors qu'il est mis fin au transfert des prérogatives des maires au président de l'établissement public. Les conditions dans lesquelles le président de l'établissement public de

coopération intercommunale peut recourir aux services de l'État ou de ses établissements publics sont précisées par voie de convention.

⑦ Lorsque le président d'un établissement public de coopération intercommunale dispose des compétences en matière de polices spéciales dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le représentant de l'État peut, en cas de carence, se substituer à lui dans les conditions prévues à l'alinéa L. 2122-34 du code général des collectivités territoriales.

Section 2

Améliorer la lutte contre les marchands de sommeil et l'habitat indigne

Article 42

① I. – Le code pénal est ainsi modifié :

② 1° Après le 5° de l'article 225-19, il est inséré un 5° *bis* ainsi rédigé :

③ « 5° *bis* Pour l'infraction prévue à l'article 225-14, l'interdiction d'acheter pour une durée de cinq ans au plus, soit à titre personnel, soit en tant qu'associé ou mandataire social de la société se portant acquéreur, un bien immobilier à usage d'habitation, à d'autres fins que son occupation à titre personnel ; »

④ 2° Le premier alinéa de l'article 434-41 est complété par les mots suivants :

⑤ « , d'interdiction d'acheter un bien immobilier résultant de la peine complémentaire prévue par le 5° *bis* de l'article 225-19 du présent code, du 3° du III de l'article L. 511-6 du code de la construction et de l'habitation et du 3° du IV de l'article L. 1337-4 du code de la santé publique. »

⑥ II. – Après le 2° du IV de l'article L. 1337-4 du code de la santé publique, il est ajouté un 3° ainsi rédigé :

⑦ « 3° L'interdiction d'acheter pour une durée de cinq ans au plus, soit à titre personnel, soit en tant qu'associé ou mandataire social de la société se portant acquéreur, un bien immobilier à usage d'habitation, à d'autres fins que son occupation à titre personnel. »

⑧ III. – Le livre V du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

⑨ 1° L’intitulé du livre est remplacé par l’intitulé suivant : « Habitat indigne » ;

⑩ 2° Après le 2° du III de l’article L. 511-6, il est ajouté un 3° ainsi rédigé :

⑪ « 3° L’interdiction d’acheter pour une durée de cinq ans au plus, soit à titre personnel, soit en tant qu’associé ou mandataire social de la société se portant acquéreur, un bien immobilier à usage d’habitation, à d’autres fins que son occupation à titre personnel. »

⑫ 3° Il est créé un titre V ainsi rédigé :

⑬ *« TITRE V*

⑭ ***« LUTTE CONTRE L’HABITAT INDIGNE***

⑮ *« CHAPITRE UNIQUE*

⑯ « *Art. L. 551-1*. – I. – Pour l’application de la peine d’interdiction d’acheter un bien immobilier prévue au 5° *bis* de l’article 225-19 du code pénal, au 3° du IV de l’article L. 1337-4 du code de la santé publique et au 3° du III de l’article L. 511-6 du présent code, le notaire chargé d’établir l’acte authentique de vente d’un bien immobilier à usage d’habitation vérifie si l’acquéreur a fait l’objet de l’une de ces condamnations. À cette fin, il interroge le casier judiciaire national par l’intermédiaire de l’association pour le développement du service notarial placée sous le contrôle du conseil supérieur du notariat, qui lui indique si l’acheteur personne physique ou l’un des associés ou mandataires sociaux de la société se portant acquéreur est dans la situation mentionnée ci-dessus.

⑰ « Lorsqu’il résulte de cette procédure que l’acquéreur a fait l’objet d’une condamnation définitive à la peine mentionnées au premier alinéa, l’acte authentique n’est pas signé et l’avant-contrat de vente signé antérieurement est réputé nul et non avenu aux torts de l’acquéreur.

⑱ « II. – L’acte authentique de vente d’un bien immobilier à usage d’habitation au profit d’un acquéreur ayant fait l’objet de l’une des condamnations mentionnées au I peut toutefois être signé si l’acquéreur atteste dans l’acte de vente que le bien est destiné à son occupation personnelle. Dans ce cas, l’acte de vente et l’attestation sont notifiés à l’administration fiscale par le notaire. »

Article 43

① I. – L’article L. 1331-28 du code de la santé publique est ainsi modifié :

② 1° Au premier alinéa du II, après les mots : « le représentant de l’État dans le département prescrit » sont insérés les mots : « par arrêté » ;

③ 2° Après le deuxième alinéa du II est inséré un alinéa ainsi rédigé :

④ « Lorsque l’immeuble insalubre remédiable est à usage d’habitation mis à disposition à titre gratuit ou onéreux, l’arrêté prévu au premier alinéa du présent II précise que la non-exécution des mesures et travaux dans le délai qu’il prescrit expose le propriétaire au paiement d’une astreinte par jour de retard dans les conditions prévues à l’article L. 1331-29. » ;

⑤ 3° Le III devient un IV et le dernier alinéa du II devient un III ; le début de la première phrase du II devenu III est ainsi rédigé : « La personne tenue d’exécuter les mesures mentionnées au II… *(le reste sans changement)* » ;

⑥ II. – L’article L. 1331-29 du même code est ainsi modifié :

⑦ 1° Le III et le IV deviennent respectivement les IV et V ;

⑧ 2° Il est rétabli un III ainsi rédigé :

⑨ « III. – Si les mesures prescrites par l’arrêté prévu au II de l’article L. 1331-28 concernent un immeuble à usage d’habitation mis à disposition à titre gratuit ou onéreux et si elles n’ont pas été exécutées dans le délai imparti, l’autorité administrative peut également, sans attendre l’expiration du délai fixé par la mise en demeure, appliquer par arrêté une astreinte d’un montant maximum de 200 € par jour de retard à l’encontre du propriétaire défaillant. Son montant est modulé dans des conditions fixées par voie réglementaire tenant compte de l’ampleur des mesures et travaux prescrits et des conséquences de la non-exécution.

⑩ « L’astreinte court à compter de la notification de l’arrêté la prononçant et jusqu’à la complète exécution des mesures prescrites.

⑪ « L’autorité administrative peut, lors de la liquidation de l’astreinte, consentir une remise de son produit, si les mesures ou travaux prescrits par l’arrêté d’insalubrité ont été exécutés et si le redevable établit que le non-respect du délai imposé pour l’exécution totale de ses obligations est exclusivement dû à des circonstances indépendantes de sa volonté. Le total

des sommes demandées ne peut être supérieur au montant de l'amende prévue au I de l'article L. 1337-4.

⑫ « L'astreinte est liquidée et recouvrée par l'État. Après prélèvement de 4 % pour frais de recouvrement sur les sommes perçues, 43 % des sommes sont versées au budget de l'Agence nationale de l'habitat.

⑬ « Les dispositions prévues au présent III ne sont pas applicables aux mesures portant sur les parties communes des immeubles régis par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis. » ;

⑭ 3° Au V, les mots : « aux I, II et III » sont remplacés par les mots : « aux I, II, III et IV ».

⑮ III. – L'article L. 123-3 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

⑯ 1° Les II, III, IV, V, VI, VII deviennent respectivement IV, V, VI, VII, VIII, IX ;

⑰ 2° Après le I sont rétablis les II et III ci-après :

⑱ « II. – L'arrêté prévu au I précise que la non-exécution des travaux qu'il prescrit dans le délai fixé expose l'exploitant et le propriétaire au paiement d'une astreinte par jour de retard.

⑲ « III. – Si les travaux prescrits par l'arrêté prévu au I n'ont pas été exécutés dans le délai fixé, le maire peut également, sans attendre l'expiration du délai fixé par la mise en demeure, appliquer par arrêté une astreinte d'un montant maximum de 200 € par jour de retard à l'encontre du propriétaire ou de l'exploitant défaillant. Son montant est modulé dans des conditions fixées par voie réglementaire tenant compte de l'ampleur des mesures et travaux prescrits et des conséquences de la non-exécution.

⑳ « L'astreinte court à compter de la notification de l'arrêté la prononçant et jusqu'à la complète exécution des travaux prescrits.

㉑ « Le maire peut, lors de la liquidation de l'astreinte, consentir une remise de son produit, si les travaux prescrits par l'arrêté prévu au I ont été exécutés et si le redevable établit que le non-respect du délai imposé pour l'exécution totale de ses obligations est exclusivement dû à des circonstances indépendantes de sa volonté. Le total des sommes demandées ne peut être supérieur au montant de l'amende prévue au VI.

㉒ « 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’établissement ayant fait l’objet de l’arrêté. Toutefois, dans le cas où l’arrêté a été pris par le président d’un établissement public de coopération intercommunale en vertu des dispositions de l’article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, l’astreinte est recouvrée au bénéfice de l’établissement public concerné.

㉓ « À défaut pour le maire, ou le cas échéant du 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 le faire parvenir au représentant de l’État dans le département dans le mois qui suit l’invitation qui lui en est faite par celui-ci, la créance est liquidée et recouvrée par l’État. Après prélèvement de 4 % pour frais de recouvrement sur les sommes perçues, 43 % des sommes sont versées au budget de l’Agence nationale de l’habitat.

㉔ « Les dispositions prévues au présent III ne sont pas applicables aux mesures de police administrative portant sur les parties communes des immeubles régis par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis. »

㉕ IV. – L’article L. 511-2 du code de la construction et de l’habitation est ainsi modifié :

㉖ 1° Le début du I est ainsi rédigé : « Le maire, par un arrêté de péril pris à l’issue …(le reste sans changement) » ;

㉗ 2° Il est ajouté, après le premier alinéa du I, un alinéa ainsi rédigé :

㉘ « Lorsque l’immeuble menaçant ruine est à usage d’habitation et mis à disposition à titre gratuit ou onéreux, l’arrêté de péril précise également que la non-exécution des réparations, travaux ou mesures dans le délai qu’il détermine expose le propriétaire au paiement d’une astreinte par jour de retard. » ;

㉙ 3° Le premier alinéa du IV est complété par la phrase suivante :

㉚ « Lorsque l’immeuble menaçant ruine est un local à usage principal d’habitation mis à disposition à titre gratuit ou onéreux, il peut, sans attendre l’expiration du délai fixé par la mise en demeure, appliquer une astreinte d’un montant maximum de 200 € par jour de retard à l’encontre du propriétaire défaillant. Son montant est modulé dans des conditions

fixées par voie réglementaire tenant compte de l'ampleur des mesures et travaux prescrits et des conséquences de la non-exécution ;

㉛ 4° Les alinéas suivants sont insérés après le premier alinéa du IV :

㉜ « L'astreinte court à compter de la notification de l'arrêté la prononçant et jusqu'à la complète exécution des travaux prescrits.

㉝ « Le maire peut, lors de la liquidation de l'astreinte, consentir une remise de son produit, lorsque les réparations, travaux ou mesures prescrits par l'arrêté de péril ont été exécutées et si le redevable établit que le non-respect du délai imposé pour l'exécution totale de ses obligations est exclusivement dû à des circonstances indépendantes de sa volonté. Le total des sommes demandées ne peut être supérieur au montant de l'amende prévue au I de l'article L. 511-6.

㉞ « 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. Toutefois, dans le cas où l'arrêté a été pris par le président d'un établissement public de coopération intercommunale en vertu des dispositions de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, l'astreinte est recouvrée au bénéfice de l'établissement public concerné.

㉟ « À défaut pour le maire, ou le cas échéant du 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 le faire parvenir au représentant de l'État dans le département dans le mois qui suit l'invitation qui lui en est faite par celui-ci, la créance est liquidée et recouvrée par l'État. Après prélèvement de 4 % pour frais de recouvrement sur les sommes perçues, 43 % des sommes sont versées au budget de l'Agence nationale de l'habitat.

㊱ « Les dispositions prévues au présent IV ne sont pas applicables aux mesures de police administrative concernant les parties communes des immeubles régis par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis. » ;

㊲ 5° Les quatre derniers alinéas du IV constituent un V ;

㊳ 6° Il est inséré après le V un VI ainsi rédigé :

㊴ « VI. – Les pouvoirs dévolus au maire par le présent article sont exercés à Paris par le préfet de police. »

Article 44

① Lorsque les travaux prescrits par un arrêté concernant un local à usage principal d'habitation mis à disposition à titre gratuit ou onéreux, et pris antérieurement à la date de promulgation de la présente loi sur le fondement soit de l'article L. 1331-26 du code de la santé publique, soit des articles L. 511-2 ou L. 123-3 du code de la construction et de l'habitation dans leur rédaction antérieure à la présente loi, n'ont ni été réalisés par le propriétaire dans le délai prévu par ledit arrêté, ni fait l'objet d'une exécution d'office, l'autorité auteur de l'arrêté peut mettre à nouveau en demeure la personne tenue de l'exécuter de réaliser dans le délai d'un mois les mesures et travaux prescrits par ledit arrêté. Dans ce cas, elle l'informe simultanément que la non-exécution des travaux dans ce délai l'expose au paiement d'une astreinte par jour de retard.

② En l'absence d'exécution des travaux prescrits par ledit arrêté à l'issue du délai fixé par la mise en demeure, l'autorité administrative peut fixer par arrêté une astreinte d'un montant maximum de 200 € par jour de retard à l'encontre de la personne défaillante tenue d'exécuter les mesures prescrites par l'arrêté. Son montant est modulé dans des conditions fixées par voie réglementaire tenant compte de l'ampleur des mesures et travaux prescrits et des conséquences de la non-exécution.

③ L'astreinte court à compter de la notification de l'arrêté fixant l'astreinte et jusqu'à la complète exécution des travaux prescrits.

④ L'astreinte est fixée et liquidée dans les conditions prévues, selon le cas, par l'article L. 1331-29 du code de la santé publique ou les articles L. 123-3 ou L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation dans leur rédaction issue de la loi n° du pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Article 45

① Le titre IV du livre V du code de la construction et de l'habitation est complété par un chapitre III ainsi rédigé :

② « *CHAPITRE III*

③ ***« Recouvrement auprès des propriétaires défaillants du coût des mesures et travaux d'office***

④ « *Art. L. 543-1.* – Afin de prendre en compte les coûts de maîtrise d'ouvrage et d'accompagnement social supportés par les services de l'État, des communes ou de leurs groupements à raison des travaux et mesures prescrits par les arrêtés, mises en demeure ou injonctions pris en application des articles L. 1311-4, L. 1331-24, L. 1331-26 et L. 1331-26-1, L. 1334-2, L. 1334-16 du code de la santé publique et L. 511-2 et L. 511-3, L. 123-3, L. 129-2, L. 129-3 et L. 129-4-1 du présent code, le recouvrement des dépenses engagées aux frais des propriétaires défaillants comporte, outre le montant des dépenses recouvrables prévues par ces articles, un montant supplémentaire forfaitaire de 8 % de ces dépenses. »

Article 46

① I. – Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

② 1° L'article L. 542-2 est ainsi modifié :

③ *a)* Au premier alinéa, avant les mots : « L'allocation de logement n'est due », il est inséré un « I. – » ;

④ *b)* Au 2°, les mots : « et à des conditions minima de peuplement » figurant dans la première phrase et les phrases qui suivent sont supprimés ;

⑤ *c)* Après le 2°, il est ajouté un 3° ainsi rédigé :

⑥ « 3° Habitant un logement répondant à des conditions de peuplement fixées par voie réglementaire. » ;

⑦ *d)* Après le 3° du I, sont insérées les dispositions suivantes :

⑧ « II. – Lorsque le logement ne satisfait pas aux caractéristiques imposées au 2° du I du présent article et que l'organisme payeur ou un organisme dûment habilité par ce dernier a constaté que le logement ne constitue donc pas un logement décent au sens des premier et deuxième alinéas de l'article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, l'allocation de logement n'est pas versée au locataire ou au propriétaire mais est conservée par l'organisme payeur pendant un délai maximum d'un an. L'organisme payeur notifie au propriétaire le procès-verbal constatant que le logement ne remplit pas les

conditions requises pour être qualifié de logement décent, et l'informe qu'il doit effectuer sa mise en conformité pendant le délai mentionné ci-dessus pour que le montant de l'allocation de logement conservé lui soit versé. Durant ce délai, le locataire s'acquitte du montant du loyer et des charges récupérables diminué du montant des allocations de logement, dont il aura été informé par l'organisme payeur, sans que cette diminution puisse fonder une action du bailleur à l'encontre du locataire pour obtenir la résiliation du bail.

⑨ « Pour l'application de l'article 20-1 de la loi mentionnée à l'alinéa précédent, l'information du bailleur par l'organisme payeur sur son obligation de mise en conformité du logement, dont le locataire est également destinataire, tient lieu de demande de mise en conformité par le locataire dans le cas où ce dernier saisit la commission départementale de conciliation. Dès que le constat de mise en conformité du logement est établi par l'organisme payeur ou par un organisme dûment habilité par ce dernier, le montant de l'allocation de logement conservé par l'organisme payeur est versé au propriétaire.

⑩ « III. – Si le logement ne répond toujours pas aux caractéristiques mentionnées au 2° du I du présent article à l'issue du délai de mise en conformité prévu au premier alinéa du II :

⑪ « 1° Le bénéfice de l'allocation de logement conservée jusqu'à cette date par l'organisme payeur au titre de la période durant laquelle il a été fait application des dispositions du premier alinéa du II est définitivement perdu. Le propriétaire ne peut demander au locataire le paiement de la part de loyer non perçue correspondant au montant de l'allocation conservée ;

⑫ « 2° L'allocation de logement, le cas échéant recalculée dans le cas où un nouveau loyer est fixé par le juge, peut à titre exceptionnel, dans des cas fixés par décret en vue de permettre l'achèvement d'une mise en conformité engagée, de prendre en compte l'action du locataire pour rendre son logement décent par la voie judiciaire ou de prévenir des difficultés de paiement du loyer ou de relogement du locataire, être maintenue par décision de l'organisme payeur et conservée par ce dernier pour une durée de six mois renouvelable une fois. Durant ce délai, le locataire s'acquitte du montant du loyer et des charges récupérables diminué du montant des allocations de logement, dont il aura été informé par l'organisme payeur.

⑬ « Dès que le constat de mise en conformité du logement est établi, le montant de l'allocation de logement conservé par l'organisme payeur est versé au propriétaire. Si le logement ne répond toujours pas aux

caractéristiques mentionnées au 2° du I du présent article à l'issue de ce délai, le bénéfice de l'allocation de logement conservée par l'organisme payeur au titre de la période pendant laquelle il aura été fait application des dispositions du présent alinéa est définitivement perdu. Le propriétaire ne peut demander au locataire le paiement de la part de loyer non perçue correspondant au montant de l'allocation conservée.

⑭ « IV. – À chaque changement de locataire, s'il est de nouveau constaté que le logement n'est pas conforme aux caractéristiques mentionnées au 2° du I du présent article, l'allocation de logement n'est pas versée au nouveau locataire ou au propriétaire, mais est conservée par l'organisme payeur pour une durée de six mois, éventuellement prolongée par décision de cet organisme à titre exceptionnel dans les cas définis par le décret mentionné au 2° du III, pour une durée de six mois. Durant ce délai, le locataire s'acquitte du montant du loyer et des charges récupérables diminué du montant des allocations de logement, dont il aura été informé par l'organisme payeur.

⑮ « Dès que le constat de mise en conformité du logement est établi, il est procédé conformément aux dispositions du dernier alinéa du III.

⑯ « V. – Lorsque le montant de l'allocation de logement conservé par l'organisme payeur en application des dispositions des II à IV est versé au propriétaire après que le constat de mise en conformité du logement a été établi, le propriétaire verse, le cas échéant, à l'allocataire la part de l'allocation de logement conservée qui excède le montant du loyer et des charges récupérables.

⑰ « VI. – Outre les cas mentionnés aux II à IV ci-dessus, l'allocation de logement peut être accordée à titre dérogatoire et pendant une durée déterminée, dans des conditions fixées par décret. » ;

⑱ *e)* Le quatrième alinéa commençant par les mots : « L'allocation de logement est due » est précédé d'un VII ;

⑲ *f)* Le sixième alinéa commençant par les mots : « L'allocation de logement n'est pas due » est précédé d'un VIII ;

⑳ 2° L'article L. 831-3 est ainsi modifié :

㉑ *a)* La première phrase du premier alinéa est remplacée par les dispositions suivantes :

㉒ « I. – Le versement de l'allocation de logement est soumis :

㉓ « 1° Aux dispositions des premier et deuxième alinéas de l'article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, relatives à l'obligation pour le bailleur de remettre au locataire un logement décent présentant les caractéristiques correspondantes ;

㉔ « 2° À des conditions de peuplement définies par voie règlementaire » ;

㉕ *b)* Les deuxième et troisième phrases du premier alinéa sont supprimées ;

㉖ *c)* Sont insérées après le I les dispositions suivantes :

㉗ « II. – Lorsque le logement ne satisfait pas aux caractéristiques imposées au 1° du I et que l'organisme payeur ou un organisme dûment habilité par ce dernier a constaté que le logement ne constitue donc pas un logement décent au sens de l'article 6 de la loi mentionnée au 1° du I, l'allocation de logement n'est pas versée au locataire ou au propriétaire, mais est conservée par l'organisme payeur pendant un délai maximum d'un an. L'organisme payeur notifie au propriétaire le procès-verbal constatant que le logement ne remplit pas les conditions requises pour être qualifié de logement décent, et l'informe qu'il doit effectuer sa mise en conformité pendant le délai mentionné ci-dessus pour que le montant de l'allocation de logement conservé lui soit versé. Durant ce délai, le locataire s'acquitte du montant du loyer et des charges récupérables diminué du montant des allocations de logement, dont il aura été informé par l'organisme payeur, sans que cette diminution puisse fonder une action du bailleur à l'encontre du locataire pour obtenir la résiliation du bail.

㉘ « Pour l'application de l'article 20-1 de la loi mentionnée au 1° du I, l'information du bailleur, par l'organisme payeur, de son obligation de mise en conformité du logement, dont le locataire est également destinataire, tient lieu de demande de mise en conformité par le locataire dans le cas où ce dernier saisit la commission départementale de conciliation. Dès que le constat de mise en conformité du logement est établi par l'organisme payeur ou par un organisme dûment habilité par ce dernier, le montant de l'allocation de logement conservé par l'organisme payeur est versé au propriétaire.

㉙ « III. – Si le logement ne répond toujours pas aux caractéristiques mentionnées au 1° du I à l'issue du délai de mise en conformité mentionné au premier alinéa du II du présent article :

㉚ « 1° Le bénéfice de l’allocation de logement conservée par l’organisme payeur au titre de la période durant laquelle il a été fait application des dispositions du premier alinéa du II est définitivement perdu. Le propriétaire ne peut demander au locataire le paiement de la part de loyer non perçue correspondant au montant de l’allocation conservée ;

㉛ « 2° L’allocation de logement, le cas échéant recalculée dans le cas où un nouveau loyer est fixé par le juge, peut à titre exceptionnel, dans des cas fixés par décret en vue de permettre l’achèvement d’une mise en conformité engagée, de prendre en compte l’action du locataire pour rendre son logement décent par la voie judiciaire ou de prévenir des difficultés de paiement du loyer ou de relogement du locataire, être maintenue par décision de l’organisme payeur et conservée par ce dernier, pour une durée de six mois renouvelable une fois. Durant ce délai, le locataire s’acquitte du montant du loyer et des charges récupérables diminué du montant des allocations de logement, dont il aura été informé par l’organisme payeur.

㉜ « Dès que le constat de mise en conformité du logement est établi, le montant de l’allocation de logement conservé par l’organisme payeur est versé au propriétaire. Si le logement ne répond toujours pas aux caractéristiques mentionnées au 1° du I du présent article à l’issue de ce délai, le bénéfice de l’allocation de logement conservée par l’organisme payeur au titre de la période durant laquelle il a été fait application des dispositions du présent alinéa est définitivement perdu. Le propriétaire ne peut demander au locataire le paiement de la part de loyer non perçue correspondant au montant de l’allocation conservée.

㉝ « IV. – À chaque changement de locataire, s’il est de nouveau constaté que le logement n’est pas conforme aux caractéristiques mentionnées au 1° du I, l’allocation de logement n’est pas versée au nouveau locataire ou au propriétaire mais est maintenue et conservée par l’organisme payeur pour une durée de six mois, éventuellement prolongée par décision de cet organisme à titre exceptionnel dans les cas définis par le décret mentionné au 2° du III, pour une durée de six mois. Durant ce délai, le locataire s’acquitte du montant du loyer et des charges récupérables diminué du montant des allocations de logement, dont il aura été informé par l’organisme payeur.

㉞ « Dès que le constat de mise en conformité du logement est établi par l’organisme payeur ou par un organisme dûment habilité par ce dernier, il est procédé conformément aux dispositions du dernier alinéa du III.

㉟ « V. – Lorsque le montant de l'allocation de logement conservé par l'organisme payeur en application des dispositions des II à IV est versé au propriétaire après que le constat de mise en conformité du logement a été établi, le propriétaire verse, le cas échéant, à l'allocataire la part de l'allocation de logement conservée qui excède le montant du loyer et des charges récupérables.

㊱ « VI. – Outre les cas mentionnés aux II à IV ci-dessus, l'allocation de logement peut être accordée à titre dérogatoire et pendant une durée déterminée, dans des conditions fixées par décret. » ;

㊲ *d)* Le second alinéa commençant par les mots : « Toutefois, lorsque le demandeur » est précédé d'un VII.

㊳ II. – Au *a* du 3° de l'article 10 de l'ordonnance n° 2002-149 du 7 février 2002 relative à l'extension et la généralisation des prestations familiales et à la protection sociale dans la collectivité départementale de Mayotte, les mots : « de la deuxième et de la troisième phrases du troisième alinéa ainsi que du cinquième alinéa » sont remplacés par les mots : « des paragraphes II à V et du deuxième alinéa du VII ».

㊴ III. – Au 2° de l'article 42-1 de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte, les mots : « La deuxième et la troisième phrase du premier alinéa » sont remplacés par les mots : « Les paragraphes II à V » et le mot : « remplacées » est remplacé par le mot : « remplacés ».

TITRE III

AMÉLIORER LA LISIBILITÉ ET L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES DU LOGEMENT

CHAPITRE IER

Réformer les procédures de demande d'un logement social pour plus de transparence, d'efficacité et d'équité

Article 47

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

② 1° L'article L. 441-2-1 est remplacé par les dispositions suivantes :

③ « *Art. L. 441-2-1.* – Les demandes d'attribution de logements sociaux sont présentées auprès des bailleurs de logements sociaux mentionnés à l'article L. 441-1 dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. Elles peuvent l'être également, lorsqu'ils l'ont décidé, auprès de collectivités territoriales ou d'établissements publics de coopération intercommunale, de bénéficiaires des réservations de logements prévues au même article, de services de l'État, ainsi qu'auprès de tout service commun d'enregistrement placé sous la responsabilité de personnes morales énumérées au présent alinéa ou d'un service intégré d'accueil et d'orientation mentionné à l'article L. 345-2-4 du code de l'action sociale et des familles. Lorsque la demande émane de salariés d'une entreprise versant la participation à un organisme collecteur agréé mentionné à l'article L. 313-18, elle peut être présentée auprès de cet organisme s'il est bénéficiaire de réservations de logements prévues à l'article L. 441-1.

④ « Dès réception, chaque demande fait l'objet d'un enregistrement dans le système national d'enregistrement dans les conditions fixées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. La demande peut aussi être enregistrée par le demandeur directement, par voie électronique, dans le système national d'enregistrement. Chaque demande est identifiée par un numéro unique délivré au niveau régional en Île-de-France et départemental sur le reste du territoire.

⑤ « Les informations fournies par le demandeur lors de sa demande ou à l'occasion des modifications éventuelles de celle-ci sont enregistrées dans le système national d'enregistrement dans les mêmes conditions. Il en est de même des informations permettant d'apprécier la situation du demandeur au regard des dispositions de la présente section.

⑥ « Les personnes et services qui enregistrent la demande ou, selon le cas, le gestionnaire du système national d'enregistrement communiquent au demandeur une attestation de demande dans le délai maximal d'un mois à compter du dépôt de la demande. Le demandeur qui n'a pas reçu l'attestation au terme de ce délai, saisit le représentant de l'État dans le département qui fait procéder à l'enregistrement d'office de la demande par un bailleur susceptible de répondre à la demande ou, si la demande a été déjà enregistrée, enjoint au gestionnaire du système national d'enregistrement de transmettre sans délai à l'intéressé l'attestation de la demande.

⑦ « L'attestation indique le numéro unique attribué au demandeur. Elle comporte la liste des bailleurs de logements sociaux et des organismes agréés mentionnés à l'article L. 365-2 disposant d'un patrimoine sur les

communes demandées. Elle garantit les droits du demandeur en certifiant le dépôt de la demande et fait courir les délais définis à l'article L. 441-1-4 à partir desquels le demandeur peut saisir la commission de médiation prévue à l'article L. 441-2-3, dont elle indique les modalités et les délais de saisine.

⑧ « Les pièces justificatives servant à l'instruction de la demande sont déposées en un seul exemplaire. Elles sont enregistrées dans le système national d'enregistrement et rendues disponibles aux personnes ayant accès aux données nominatives de ce système.

⑨ « Lorsque le demandeur obtient un logement, le bailleur mentionné à l'article L. 441-1 qui a attribué le logement procède à l'enregistrement de l'attribution et à la radiation de la demande dès la signature du bail. Dans ce cas, la radiation intervient sans avis préalable au demandeur.

⑩ « Lorsque le demandeur obtient un logement par l'intermédiaire d'un organisme mentionné à l'article L. 365-2, cet organisme en informe sans délai le gestionnaire du système national d'enregistrement qui procède à l'enregistrement de l'attribution et à la radiation de la demande.

⑪ « Aucune attribution de logement ne peut être décidée, ni aucune candidature examinée par une commission d'attribution si la demande n'a pas fait l'objet d'un enregistrement assorti de la délivrance d'un numéro unique.

⑫ « La méconnaissance des dispositions du présent article est passible des sanctions pécuniaires prévues à l'article L. 451-2-1.

⑬ « L'État confie la gestion du système national d'enregistrement à l'association nationale mentionnée à l'article L. 366-1, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Le financement du développement, de la gestion de ce système et des procédures applicables au dépôt et au renouvellement des demandes est assuré conjointement par la Caisse de garantie du logement locatif social et par l'État selon une répartition arrêtée par l'autorité administrative. » ;

⑭ 2° L'article L. 441-2-6 est remplacé par quatre articles ainsi rédigés :

⑮ « *Art. L. 441-2-6.* – Toute personne qui envisage de présenter une demande de logement social a droit à une information sur les modalités de dépôt de la demande et les pièces justificatives qui peuvent être exigées, ainsi que sur les caractéristiques du parc social et le niveau de satisfaction des demandes exprimées sur le territoire qui l'intéresse.

⑯ « Tout demandeur de logement social a droit à une information sur les données le concernant qui figurent dans le système national d'enregistrement et dans le dispositif de gestion de la demande mentionné à l'article L. 441-2-7, ainsi que sur les principales étapes du traitement de sa demande. Il a droit également à une information sur les caractéristiques du parc social et le niveau de satisfaction des demandes exprimées sur le territoire visé dans sa demande et sur tout autre territoire susceptible de répondre à ses besoins.

⑰ « *Art. L. 441-2-7.* – Tout établissement public de coopération intercommunale doté d'un programme local de l'habitat approuvé, les bailleurs de logements sociaux situés dans son ressort territorial, les réservataires de logements sociaux dans ce ressort et les organismes et services chargés de l'information des demandeurs de logement social ou de l'enregistrement des demandes de logement social, mettent en place, dans les conditions fixées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, un dispositif destiné à mettre en commun, en vue d'une gestion partagée des dossiers, les demandes de logement social et les pièces justificatives nécessaires à leur instruction, les informations relatives à la situation des demandeurs et à l'évolution de leurs dossiers en cours de traitement. Le dispositif doit en outre permettre d'améliorer la connaissance des demandes sur le territoire en cause. Il est interconnecté avec le système national d'enregistrement ou avec tout dispositif assurant pour le compte de ce dernier l'enregistrement des demandes au niveau départemental et, en Île-de-France, régional, dans les conditions fixées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

⑱ « L'établissement public de coopération intercommunale et ses partenaires sont réputés remplir leur obligation s'ils adhèrent à un dispositif mis en place au niveau départemental ou régional, répondant aux conditions fixées par le présent article.

⑲ « La mise en œuvre du dispositif fait l'objet d'une convention qui précise notamment les conditions de participation de chaque partie au financement du dispositif. Lorsqu'un bailleur ou un réservataire de logement social refuse de signer une convention, le représentant de l'État dans le département ou, en Île-de-France, le représentant de l'État dans la région peut fixer par arrêté les conditions de sa participation.

⑳ « En cas de carence de l'établissement public ou de ses partenaires et en cas d'absence d'établissement public de coopération intercommunale doté d'un programme local de l'habitat approuvé, le représentant de l'État

dans le département ou, en Île-de-France, le représentant de l'État dans la région peut se substituer à l'établissement public pour instituer un dispositif de mise en commun.

㉑ « *Art. L. 441-2-8.* – Un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs est élaboré par tout établissement public de coopération intercommunale doté d'un programme local de l'habitat approuvé. Il peut être élaboré par les autres établissements publics de coopération intercommunale. Pour les territoires non couverts par un plan partenarial, le représentant de l'État dans le département ou, en Île-de-France, le représentant de l'État dans la région peut élaborer un tel plan.

㉒ « Le plan partenarial définit les orientations destinées à assurer la gestion partagée des demandes de logement social et à satisfaire au droit à l'information prévu à l'article L. 441-2-6, en fonction des besoins en logement social et des circonstances locales. Pour la mise en œuvre de ces orientations, il détermine les actions auxquelles sont associés les organismes bailleurs, l'État et les autres réservataires de logements sociaux et, le cas échéant, d'autres personnes morales intéressées, notamment les associations prévues à l'article L. 366-1. Au nombre de ces actions, il prévoit les modalités d'organisation et de fonctionnement d'un service d'information et d'accueil des demandeurs de logement. Ce service comporte au moins un lieu d'accueil des personnes bénéficiant du droit à l'information défini à l'article L. 441-2-6, au fonctionnement duquel concourent les organismes bailleurs, l'État et les autres réservataires de logements sociaux.

㉓ « II. – Le projet de plan est soumis pour avis aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale. Si les avis n'ont pas été rendus dans le délai de deux mois de la saisine, ils sont réputés favorables.

㉔ « Le projet de plan est transmis au représentant de l'État dans le département ou, en Île-de-France, le représentant de l'État dans la région, qui peut demander, dans le délai de deux mois suivant sa saisine, des modifications pour répondre aux objectifs qu'il avait fixés à ce plan. Le plan ne peut être adopté si ces demandes ne sont pas satisfaites.

㉕ « Le plan est révisé dans les mêmes conditions.

㉖ « III. – La mise en œuvre du plan fait l'objet de conventions signées entre l'établissement public de coopération intercommunale et les organismes bailleurs, l'État et les autres réservataires de logements sociaux et le cas échéant, d'autres personnes morales intéressées.

㉗ « Lorsqu'un bailleur social ou un réservataire refuse de signer une convention, le représentant de l'État dans le département ou, en Île-de-France, le représentant de l'État dans la région fixe par arrêté les conditions de sa participation à la mise en œuvre de la convention.

㉘ « *Art. L. 441-2-9.* – Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application de la présente section. Il définit ou précise notamment :

㉙ « 1° Les informations qui figurent dans la demande de logement social et les pièces qui sont fournies pour l'attribution du numéro unique et pour l'instruction de la demande, ainsi que leurs modalités de dépôt. Les informations figurant dans la demande de logement social permettent notamment de caractériser les demandes au regard des critères de priorité définis par l'article L. 441-1 ;

㉚ « 2° La durée de validité des demandes de logements sociaux et les conditions de leur radiation ;

㉛ « 3° Les conditions d'enregistrement, d'accès et de partage des données nominatives du système national d'enregistrement par les services et personnes morales mentionnés au premier alinéa de l'article L. 441-2-1 ;

㉜ « 4° Le contenu de l'information due au demandeur en application de l'article L. 441-2-6 et les modalités de sa mise à disposition ;

㉝ « 5° La liste des informations minimales contenues dans le dispositif prévu à l'article L. 441-2-7, les fonctions obligatoires qu'il remplit et les conditions de son fonctionnement ;

㉞ « 6° Les modalités d'élaboration, d'évaluation et de révision du plan partenarial prévu à l'article L. 441-2-8 ainsi que son contenu. » ;

㉟ 3° Le 6° de l'article L. 472-3 est ainsi modifié :

㊱ 1° Au *a* le mot : « troisième » est remplacé par le mot : « cinquième » ;

㊲ 2° Le *b* est remplacé par les dispositions suivantes :

㊳ « *b)* Les articles L. 441-2-1 et L. 441-2-6 à L. 441-2-9 sont applicables à compter d'une date fixée par décret et au plus tard le 31 décembre 2016. »

CHAPITRE II

Améliorer le contrôle du secteur du logement social

Article 48

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

② 1° Au dernier alinéa de l'article L. 313-7, après les mots : « sociétés d'économie mixte » sont insérés les mots : « , à l'exception de celles d'entre ces sociétés qui sont soumises au contrôle des organismes collecteurs agréés ou de l'union, » ;

③ 2° À l'article L. 451-2, après les mots : « ce même contrôle, » sont insérés les mots : « ainsi que dans les bureaux des organismes collecteurs agréés mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 313-18 contrôlant des sociétés anonymes mentionnées au troisième et quatrième alinéa de l'article L. 411-2 soumises à ce même contrôle, ».

CHAPITRE III

Moderniser les dispositions relatives aux organismes de logement social

Section 1

Moderniser les dispositifs législatifs relatifs au logement social

Article 49

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

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

③ *a)* Au neuvième alinéa, après les mots : « d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat visée à l'article L. 303-1 », sont insérés les mots : « ou situés dans le périmètre d'opérations de requalification de copropriétés dégradées prévues à l'article L. 731-1 » ;

④ *b)* Après le neuvième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑤ « – l'intervention comme opérateur dans le cadre des procédures de l'article 29-11 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 le statut de la copropriété des immeubles bâtis et de l'article L. 615-10 du présent code ; ».

⑥ 2° L’article L. 421-1 est ainsi modifié :

⑦ *a)* Le 4° est complété par les mots : « ou situés dans le périmètre d’opérations de requalification de copropriétés dégradées prévues à l’article L. 731-1 » ;

⑧ *b)* Au 6°, les mots : « et des sociétés de construction constituées en application du titre Ier du livre II pour la réalisation et la gestion d’immeubles, à usage d’habitation ou à usage professionnel et d’habitation ou destinés à cet usage, en accession à la propriété » sont remplacés par les mots : « , des sociétés de construction constituées en application du titre Ier du livre II pour la réalisation et la gestion d’immeubles, à usage d’habitation ou à usage professionnel et d’habitation ou destinés à cet usage, en accession à la propriété, des sociétés d’habitat participatif constituées en application du titre préliminaire du livre II » ;

⑨ *c)* Après le 11°, sont insérés des 12°, 13° et 14° ainsi rédigés :

⑩ « 12° À titre subsidiaire, de donner en location des logements conventionnés en application de l’article L. 351-2 du présent code en vue de proposer des places d’hébergement destinées aux personnes ou familles mentionnées au II de l’article L. 301-1, dès lors que les besoins ont été identifiés dans le plan départemental d’action pour le logement et l’hébergement des personnes défavorisées :

⑪ « *a)* Aux organismes bénéficiant de l’agrément relatif à l’intermédiation locative et à la gestion locative sociale prévu à l’article L. 365-4 ;

⑫ « *b)* Aux organismes mentionnés au 8° du I de l’article L. 312-1 du code de l’action sociale et des familles et à l’article L. 322-1 du même code ;

⑬ « 13° À titre subsidiaire, de construire des établissements d’hébergement dès lors que les besoins ont été identifiés dans le plan départemental d’action pour le logement et l’hébergement des personnes défavorisées ;

⑭ « 14° D’intervenir comme opérateur dans le cadre des procédures de l’article 29-11 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 précitée et de l’article L. 615-10 du présent code. » ;

⑮ 3° L’article L. 421-2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑯ « 5° Des parts dans des sociétés d’habitat participatif constituées en application du titre préliminaire du livre II. » ;

⑰ 4° Au 5° de l’article L. 421-3, après les mots : « d’une opération programmée d’amélioration de l’habitat prévue à l’article L. 303-1 et dédiée aux copropriétés dégradées » sont insérés les mots : « ou lorsqu’elles sont situées dans le périmètre d’opérations de requalification de copropriétés dégradées prévues à l’article L. 731-1 » ;

⑱ 5° L’article L. 422-2 est ainsi modifié :

⑲ *a)* Au premier alinéa, après les mots : « opération programmée d’amélioration de l’habitat visée à l’article L. 303-1 », sont insérés les mots : « ou dans le périmètre d’opérations de requalification de copropriétés dégradées prévues à l’article L. 741-1 » ;

⑳ *b)* Le deuxième alinéa est complété par les mots : « ou dans le périmètre d’opérations de requalification de copropriétés dégradées prévues à l’article L. 741-1. Elles peuvent intervenir comme opérateur dans le cadre des procédures de l’article 29-11 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 et de l’article L. 615-10 du présent code. » ;

㉑ *c)* Au sixième alinéa, les mots : « et des sociétés de construction constituées en application du titre Ier du livre II pour la réalisation et la gestion d’immeubles, à usage d’habitation ou à usage professionnel et d’habitation ou destinés à cet usage, en accession à la propriété » sont remplacés par les mots : « , des sociétés de construction constituées en application du titre Ier du livre II pour la réalisation et la gestion d’immeubles, à usage d’habitation ou à usage professionnel et d’habitation ou destinés à cet usage, en accession à la propriété, des sociétés d’habitat participatif constituées en application du titre préliminaire du livre II » ;

㉒ *d)* Après le dixième alinéa, sont insérés quatre alinéas ainsi rédigés :

㉓ « – à titre subsidiaire, de donner en location des logements conventionnés en application de l’article L. 351-2 du présent code en vue de proposer des places d’hébergement destinées aux personnes ou familles mentionnées au II de l’article L. 301-1, dès lors que les besoins ont été identifiés dans le plan départemental d’action pour le logement et l’hébergement des personnes défavorisées :

㉔ « – aux organismes bénéficiant de l’agrément relatif à l’intermédiation locative et à la gestion locative sociale prévu à l’article L. 365-4 ;

㉕ « – aux organismes mentionnés au 8° du I de l’article L. 312-1 du code de l’action sociale et des familles et à l’article L. 322-1 du même code ;

㉖ « – à titre subsidiaire, de construire des établissements d'hébergement dès lors que les besoins ont été identifiés dans le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées ; » ;

㉗ *e)* Après le quatorzième alinéa, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

㉘ « – de souscrire ou d'acquérir des parts dans des sociétés d'habitat participatif constituées en application du titre préliminaire du livre II ; »

㉙ *f)* Au dix-huitième alinéa, après les mots : « opération programmée d'amélioration de l'habitat prévue à l'article L. 303-1 et dédiée aux copropriétés dégradées » sont insérés les mots : « ou lorsqu'elles sont situées dans le périmètre d'opérations de requalification de copropriétés dégradées prévues à l'article L. 731-1 ».

㉚ 6° L'article L. 422-3 est ainsi modifié :

㉛ *a)* Au 1°, les mots : « et des sociétés de construction constituées en application du titre Ier du livre II pour la réalisation et la gestion d'immeubles, à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation ou destinés à cet usage, en accession à la propriété » sont remplacés par les mots : « , des sociétés de construction constituées en application du titre Ier du livre II pour la réalisation et la gestion d'immeubles, à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation ou destinés à cet usage, en accession à la propriété, des sociétés d'habitat participatif constituées en application du titre préliminaire du livre II » ;

㉜ *b)* Après le 6° *bis*, sont insérés des 6° *ter* et 6° *quater* ainsi rédigés :

㉝ « 6° *ter* À titre subsidiaire, de donner en location des logements conventionnés en application de l'article L. 351-2 du présent code en vue de proposer des places d'hébergement destinées aux personnes ou familles mentionnées au II de l'article L. 301-1, dès lors que les besoins ont été identifiés dans le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées :

㉞ « – aux organismes bénéficiant de l'agrément relatif à l'intermédiation locative et à la gestion locative sociale prévu à l'article L. 365-4 ;

㉟ « – aux organismes mentionnés au 8° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles et à l'article L. 322-1 du même code ;

㊱ « 6° *quater* À titre subsidiaire, de construire des établissements d'hébergement dès lors que les besoins ont été identifiés dans le plan

départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées ; »

㊲ *c)* Après le 11°, est inséré un 12° ainsi rédigé :

㊳ « 12° De souscrire ou d'acquérir des parts dans des sociétés d'habitat participatif constituées en application du titre préliminaire du livre II. » ;

㊴ *d)* Au quinzième alinéa, après les mots : « opération programmée d'amélioration de l'habitat prévue à l'article L. 303-1 et dédiée aux copropriétés dégradées » sont insérés les mots : « ou lorsqu'elles sont situées dans le périmètre d'opérations de requalification de copropriétés dégradées prévues à l'article L. 731-1 » ;

㊵ *e)* Au seizième alinéa, après les mots : « opération programmée d'amélioration de l'habitat visée à l'article L. 303-1 », sont insérés les mots : « ou dans le périmètre d'opérations de requalification de copropriétés dégradées prévues à l'article L. 731-1 » ;

㊶ *f)* Le dix-septième alinéa est complété par les mots : « ou dans le périmètre d'opérations de requalification de copropriétés dégradées prévues à l'article L. 741-1. Elles peuvent intervenir comme opérateur dans le cadre des procédures de l'article 29-11 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 et de l'article L. 615-10 du présent code. » ;

㊷ 7° Le deuxième alinéa de l'article L. 442-8-1 est complété par les mots : « en vue de les sous-louer » ;

㊸ 8° Après l'article L. 442-8-1, est inséré un article L. 442-8-1-1 ainsi rédigé :

㊹ « *Art. L. 442-8-1-1*. – I. – Par dérogation à l'article L. 442-8, les organismes mentionnés à l'article L. 411-2 peuvent, à titre subsidiaire, louer, meublés ou non, des logements en vue de fournir des places d'hébergement à des personnes ou familles visées au II de l'article L. 301-1 dès lors que les besoins ont été identifiés dans le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées :

㊺ « 1° Aux organismes bénéficiant de l'agrément relatif à l'intermédiation locative et à la gestion locative sociale prévu à l'article L. 365-4 ;

㊻ « 2° Aux organismes mentionnés au 8° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles et à l'article L. 322-1 du même code.

㊼ « II. – Les personnes hébergées dans le cadre du I ne sont pas assimilées à des locataires ou à des sous-locataires et les dispositions de l'article L. 442-8-2 ne leur sont pas applicables. »

Article 50

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

② 1° Le dernier alinéa de l'article L. 365-1 est complété par les mots : « et financées en conformité à la décision 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 » ;

③ 2° Au sixième alinéa de l'article L. 411-2, après les mots : « Les organismes d'habitation à loyer modéré mentionnés aux alinéas précédents bénéficient » sont insérés les mots : « , en conformité à la décision 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 3° Avant le premier alinéa de l'article L. 481-1, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

⑤ « Les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux sont agréées par le ministre chargé du logement en vue d'exercer une activité de construction et de gestion de logements sociaux, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.

⑥ « Seules peuvent être agréées les sociétés d'économie mixte mentionnées à l'article L. 1522-1 et au 1° de l'article L. 1525-1 du code général des collectivités territoriales. Cet agrément est obligatoire pour exercer une activité de construction et de gestion de logements sociaux. » ;

⑦ 4° Après l'article L. 481-7, est inséré un article L. 481-8 ainsi rédigé :

⑧ « *Art. L. 481-8.* – Les sociétés d'économie mixte agréées en application de l'article L. 481-1 sont tenues d'adresser annuellement un compte rendu de l'activité concernée par l'agrément et leurs comptes financiers au ministre chargé du logement. Un décret précise les documents administratifs à fournir et leurs modalités de transmission.

⑨ « Elles enregistrent les résultats de l'activité relevant de l'agrément sur un compte ne pouvant être utilisé qu'au financement de cette activité ou à la distribution d'un dividende qui ne peut être supérieur à un pourcentage de la valeur nominale des actions égal ou inférieur au taux d'intérêt servi au détenteur d'un livret A au 31 décembre de l'année précédente, majoré de 1,5 point. »

⑩ II. – Un décret en Conseil d'État prévoit les conditions dans lesquelles les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux satisfont à l'obligation prévue à l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction issue du IV du présent article, dans un délai de deux ans suivant la promulgation de la présente loi et, notamment, le délai dans lequel le dossier de demande d'agrément doit être déposé.

⑪ III. – L'article L. 481-8 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction issue du 4° du I du présent article, entre en vigueur le 1er janvier 2015.

Article 51

① L'article L. 353-9-3 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

② 1° Au premier alinéa, les mots : « l'indice de référence des loyers prévus au *d* de l'article 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 » sont remplacés par les mots : « l'indice de référence des loyers prévus au I de l'article 17-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 ». Le mot : « troisième » est remplacé par le mot : « deuxième » ;

③ 2° Le second alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

④ « L'autorité administrative peut, dans la limite de 5 % au-delà du montant de l'indice de référence des loyers du deuxième trimestre, autoriser une société d'économie mixte à déroger aux dispositions de l'alinéa précédent soit dans le cadre d'un plan de redressement approuvé par la Caisse de garantie du logement locatif social, soit pour une partie du patrimoine de l'organisme ayant fait l'objet d'une réhabilitation et en vue d'assurer l'équilibre financier de l'opération.

⑤ « Pour les société d'économie mixte ne dérogeant pas au sixième alinéa de l'article L. 445-2, l'augmentation du loyer pratiqué de chaque logement ne peut excéder, d'une année par rapport à l'année précédente, de plus de 5 % le montant maximal prévu en application du I de l'article 17-1

de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, sauf accord des associations représentatives de locataires ou des locataires dans les conditions fixées par l'article 42 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière. »

Article 52

① I. – L'article L. 421-6 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

② 1° Après le quatrième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

③ « À partir du 1er janvier 2017, un office public de l'habitat ne peut être rattaché à une commune, dès lors que celle-ci est membre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat.

④ « Dans ce cas, au plus tard à la même date, après mise en demeure, le représentant de l'État dans le département prononce selon des modalités définies par décret en Conseil d'État le rattachement d'un office public communal à l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat dont la commune est membre. » ;

⑤ 2° Le dernier alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

⑥ « Ces dispositions ne font pas obstacle à l'application du statut particulier de l'office interdépartemental de l'Essonne, du Val-d'Oise et des Yvelines régi par le décret n° 67-1223 du 22 décembre 1967 relatif aux offices publics d'habitation à loyer modéré de la région parisienne. »

⑦ II. – Après l'article L. 421-7 du même code, est inséré un article L. 421-7-1 ainsi rédigé :

⑧ « *Art. L. 421-7-1*. – À la demande du conseil d'administration de l'office public de l'habitat ou de l'organe délibérant de sa collectivité de rattachement, l'excédent de liquidation d'un office public de l'habitat dissous peut être attribué notamment à un ou plusieurs organismes d'habitations à loyer modéré ou à la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale de rattachement de l'office, par décret.

⑨ « L'excédent de liquidation est utilisé par ses attributaires au financement de la politique du logement social selon des modalités définies par une convention entre le représentant de l'État dans le département ou la région et

la personne morale bénéficiaire ou dans le cadre des dispositions du présent code relatives au contrôle des organismes d'habitations à loyer modéré.

⑩ « Sans préjudice de l'application de l'article L. 443-13 du présent code et de l'alinéa précédent, une part de cet excédent peut être affectée à un emploi librement décidé par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale de rattachement. Le montant de cette part ne peut excéder le montant de l'ensemble des dotations apportées par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à l'office, majoré pour chaque année ayant précédé la liquidation d'un intérêt calculé au taux servi au 31 décembre de l'année considérée aux détenteurs d'un livret A. »

⑪ III. – Après le troisième alinéa de l'article L. 443-7 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑫ « À défaut de commencement d'exécution de la décision d'aliéner dans un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle l'autorisation implicite est intervenue ou à laquelle l'autorisation a été notifiée au bénéficiaire, cette autorisation est caduque. Ce délai peut être prorogé par l'autorité ayant accordé l'autorisation de vente. »

⑬ IV. – Au neuvième alinéa de l'article L. 443-11 du même code, la référence à l'article L. 321-1 est remplacé par une référence à l'article L. 321-14.

⑭ V. – Après l'article L. 443-15-2-1 du même code, il est inséré un article L. 443-15-2-2 ainsi rédigé :

⑮ « *Art. L. 443-15-2-2.* – Les dispositions de la présente section sont applicables au patrimoine immobilier appartenant aux organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L. 365-2 et ayant bénéficié de financements définis à l'article L. 365-1, à l'exception des cinquième, sixième et septième alinéa de l'article L. 443-7, des articles L. 443-9, L. 443-14 et L. 443-15. Toutefois, les dispositions de la présente section ne sont pas applicables au patrimoine immobilier de ces organismes ayant bénéficié d'une subvention de l'agence nationale de l'habitat en application du 6° de l'article R. 321-12. »

⑯ VI. – Le dernier alinéa de l'article L. 421-6 du même code, dans sa rédaction issue du 2° du I du présent article, entre en vigueur le 1er janvier 2017.

Article 53

① I. – Le neuvième alinéa de l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation est complété par une phrase ainsi rédigée : « à défaut d'opposition de la part du représentant de l'État notifiée dans le délai de deux mois à compter de la date de la réception de la demande, son avis est réputé favorable ; ».

② II. – Le 4° de l'article L. 421-2 du même code est complété par la phrase suivante : « À défaut d'opposition de la part du représentant de l'État notifiée dans le délai de deux mois à compter de la date de la réception de la demande, son avis est réputé favorable. »

③ III. – Après la première phrase du 5° de l'article L. 421-3 du même code, du dix-huitième alinéa de l'article L. 422-2 et du quinzième alinéa de l'article L. 422-3 est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « À défaut d'opposition de la part du représentant de l'État notifiée dans le délai de deux mois à compter de la date de la réception de la demande, son avis est réputé favorable. »

④ IV. – Le quinzième alinéa de l'article L. 422-2 et le quatorzième alinéa de l'article L. 422-3 du même code sont complétés par une phrase ainsi rédigée : « À défaut d'opposition de sa part notifiée dans le délai de deux mois à compter de la date de la réception de la demande, son avis est réputé favorable. »

Article 54

À l'article 110 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, la référence à l'année « 2013 » est remplacée par une référence à l'année « 2018 ».

Section 2

Réformer les missions et procédures de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)

Article 55

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

② 1° Au deuxième alinéa de l'article L. 423-3, après les mots : « l'autorité administrative », sont ajoutés les mots : « et à la caisse de garantie du logement locatifs social. » ;

③ 2° L’article L. 452-1 est ainsi modifié :

④ *a)* La dernière phrase du sixième alinéa est complétés par les mots : « et participer au financement de l’Agence nationale pour l’information pour le logement. » ;

⑤ *b)* Le dernier alinéa est abrogé ;

⑥ 3° L’article L. 452-1-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑦ « Elle gère également les fonds institués par les articles L. 300-2 et L. 302-9-3. » ;

⑧ 4° Le premier alinéa de l’article L. 452-2 est remplacé par les dispositions suivantes :

⑨ « La caisse est administrée par un conseil d’administration composé de six représentants de l’État et de cinq représentants de l’Union sociale pour l’habitat regroupant les fédérations d’organismes d’habitations à loyer modéré, de la fédération des sociétés d’économie mixte et des fédérations des organismes agréés en application de l’article L. 365-2 ainsi qu’une personnalité qualifiée, désignée par le ministre chargé du logement après avis des représentants des organismes d’habitations à loyer modéré à raison de ses compétences dans le domaine du logement. » ;

⑩ 5° L’article L. 452-2-1 est remplacé par les dispositions suivantes :

⑪ « Une commission de réorganisation des organismes de logement locatif social est placée auprès du conseil d’administration de la caisse visée à l’article L. 452-2 et composée majoritairement de représentants de l’union sociale pour l’habitat regroupant les fédérations d’organismes d’habitations à loyer modéré, de la fédération groupant les sociétés d’économie mixte et des fédérations des organismes agrées en application de l’article L. 365-2. Cette commission statue sur les concours financiers précisés au quatrième alinéa de l’article L. 452-1. » ;

⑫ 6° Après l’article L. 452-2-1, il est inséré un article L. 452-2-2 ainsi rédigé :

⑬ « Aucun membre du conseil d’administration ne peut prendre part au vote dans une affaire où il a un intérêt personnel et direct.

⑭ « Aucun membre des instances placées auprès du conseil d’administration ou de la commission de réorganisation ne peut prendre

part au vote dans une affaire où il a un intérêt personnel et direct ou s'il représente directement une des parties intéressées. » ;

⑮ 7° L'article L. 452-4 est ainsi modifié :

⑯ *a)* Au premier alinéa, les mots : « au premier trimestre de » sont supprimés et l'alinéa est complété par les mots : « de l'année précédant l'année de contribution. » ;

⑰ *b)* Les deuxième et troisième alinéas sont remplacés par les dispositions suivantes :

⑱ « La cotisation des organismes d'habitations à loyer modéré a pour assiette les loyers, indemnités d'occupation et redevances appelés au cours de la période de référence, définie comme la dernière année ou le dernier exercice clos précédant l'année de contribution, à raison des logements à usage locatif et des logements-foyers sur lesquels ils sont titulaires d'un droit réel. Pour les logements-foyers, la cotisation a pour assiette l'élément de la redevance équivalent au loyer.

⑲ « La cotisation des sociétés d'économie mixte et des organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L. 365-2 a pour assiette les loyers, indemnités d'occupation et redevances appelés au cours de la période de référence pour les logements à usage locatif et les logements-foyers sur lesquels ils sont titulaires d'un droit réel et conventionnés dans les conditions définies à l'article L. 351-2 ou, dans les départements d'outre-mer, construits, acquis ou améliorés avec le concours financier de l'État. Pour les organismes bénéficiant de l'agrément prévu à l'article L. 365-2, seuls les produits locatifs appelés au titre de l'activité relevant de l'agrément sont soumis à la cotisation. » ;

⑳ *c)* Au quatrième alinéa, les mots : « du dernier exercice clos » sont remplacés par les mots : « de l'année précédant celle de la contribution. » ;

㉑ *d)* Le dernier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

㉒ « Le taux de la cotisation, qui ne peut excéder 1,5 % et le montant des réductions précisées aux alinéas précédents sont fixés par arrêté des ministres chargés du logement, de l'économie et des finances. » ;

㉓ 8° Les trois premiers alinéas de l'article L. 452-4-1 sont remplacés par les dispositions suivantes :

㉔ « Les organismes d'habitations à loyer modéré, les organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L. 365-2 et les sociétés d'économie mixte, au titre des logements locatifs et des logements-foyers visés au troisième alinéa de l'article L. 452-4, versent, chaque année, une cotisation additionnelle à la Caisse de garantie du logement locatif social. La cotisation additionnelle est due pour l'année entière par le redevable qui exerce l'activité assujettie le 1er janvier de l'avant-dernière année précédant l'année de contribution. La cotisation additionnelle comprend :

㉕ « *a)* Une part égale au produit d'une somme forfaitaire par le nombre de logements à usage locatif et d'unités de logements-foyers ouvrant droit à redevance sur lesquels l'organisme est titulaire d'un droit réel au 31 décembre de l'avant-dernière année précédant l'année de contribution. La somme forfaitaire est fixée chaque année, sans pouvoir excéder 10 €, par arrêté des ministres chargés du logement, de la ville, de l'économie et des finances après avis de l'union des habitations à loyer modéré regroupant les fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré et avis de la fédération groupant les sociétés d'économie mixte ;

㉖ « *b)* Une part variable qui a pour assiette l'autofinancement net de l'organisme, déterminé à partir des comptes établis au titre de la période de référence, définie comme l'avant-dernière année ou l'avant-dernier exercice clos précédant l'année de contribution. L'autofinancement net est calculé en déduisant les remboursements d'emprunts liés à l'activité locative, à l'exception des remboursements anticipés, de la différence entre les produits et les charges locatifs de l'exercice. Pour le calcul de cette différence, ne sont pas pris en compte les dotations pour amortissements et provisions et leurs reprises, les donations, dons et legs, ainsi que certains produits ou charges exceptionnels ou de transfert définis par décret en Conseil d'État. Le montant de l'autofinancement net fait l'objet d'une réfaction en fonction du montant des produits locatifs assujettis, dont le pourcentage, qui ne peut être inférieur à 5 %, est fixé par un arrêté des ministres chargés du logement, de la ville, de l'économie et des finances, pris après avis de l'union sociale de l'habitat regroupant les fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré et avis de la fédération groupant les sociétés d'économie mixte. Le montant de la part variable est calculé en appliquant à la base ainsi déterminée un taux fixé, dans les limites de 15 %, par un arrêté pris dans les mêmes formes. »

CHAPITRE IV

Élargir les délégations de compétence en matière de politique du logement

Article 56

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

② I. – L'article L. 301-5-1 est ainsi modifié:

③ 1° Les deux premiers alinéas sont remplacés par dix-neuf alinéas ainsi rédigés :

④ « I. – Les dispositions du présent article concernent les établissements publics de coopération intercommunale mentionnés à l'article L. 301-3 et disposant d'un programme local de l'habitat exécutoire à l'exception des métropoles, de la métropole d'Aix-Marseille-Provence respectivement aux articles L. 5217-1 et L. 5218-1 du code général des collectivités locales.

⑤ « II. – Les établissements publics mentionnés au I peuvent demander au représentant de l'État d'exercer les compétences de l'État prévues aux articles 17, 17-1, 17-2 et 20 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 dès lors qu'ils disposent d'un observatoire local des loyers tel que prévu à l'article 16 de la loi précitée.

⑥ « Les établissements mentionnés au I peuvent demander à conclure une convention avec l'État, par laquelle celui-ci leur délègue les compétences mentionnées au IV et V.

⑦ « Les établissements qui comprennent des territoires tels que définis à l'article 232 du code général des impôts ne peuvent demander à conclure une telle convention que s'ils exercent les compétences de l'État prévues aux articles 17, 17-1, 17-2 et 20 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 et, pour ce faire, disposent d'un observatoire local des loyers tel que prévu à l'article 16.

⑧ « Le représentant de l'État dans le département, saisi d'une demande tendant à la conclusion d'une convention, notifie, dans un délai de trois mois, son accord ou son refus, qui est motivé.

⑨ « Cette convention est conclue pour une durée de six ans renouvelable.

⑩ « Elle ne peut pas être conclue ou renouvelée avec un établissement public de coopération intercommunale lorsque le représentant de l'État estime que les demandes motivées de modifications mentionnées aux cinquième et sixième alinéas de l'article L. 302-2 n'ont pas suffisamment été prises en compte par l'établissement public de coopération intercommunale.

⑪ « Elle peut être dénoncée par le représentant de l'État lorsque les résultats du bilan triennal d'exécution du programme local de l'habitat mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 302-3 sont manifestement insuffisants par rapport aux objectifs définis dans la convention.

⑫ « III. – La convention précise, en application des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et en tenant compte des programmes locaux de l'habitat et des actions de rénovation urbaine au sens de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, les objectifs poursuivis et les actions à mettre en œuvre en matière de réalisation, de réhabilitation et de démolition de logements locatifs sociaux et de places d'hébergement destinées à accueillir les personnes et les familles visées aux articles 1er et 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, ainsi qu'en matière de rénovation de l'habitat privé, notamment dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat.

⑬ « Elle précise, par commune, les objectifs et actions menées dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne.

⑭ « Cette convention précise, le cas échéant, les conditions dans lesquelles l'établissement public de coopération intercommunale devient, sur son territoire, le garant du droit à un logement décent et indépendant.

⑮ « IV. – Lorsqu'une convention de délégation est conclue, la délégation porte obligatoirement sur les compétences suivantes :

⑯ « *a)* L'attribution des aides au logement locatif social et la notification aux bénéficiaires ;

⑰ « *b)* L'attribution des aides en faveur de l'habitat privé par délégation de l'Agence nationale de l'habitat.

⑱ « V. – La délégation peut également porter sur tout ou partie des compétences suivantes :

⑲ « *a)* La garantie du droit à un logement décent et indépendant mentionné au chapitre préliminaire du titre préliminaire du livre III ainsi

qu'aux articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 et pour exercer cette garantie, la délégation de tout ou partie des réservations de logements dont le représentant de l'État dans le département bénéficie en application de l'article L. 441-1, à l'exception des logements réservés au bénéfice des agents civils et militaires de l'État ;

⑳ « *b)* La mise en œuvre de la procédure de réquisition avec attributaire prévue aux articles L. 642-1 à L. 642-28.

㉑ « *c)* La gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières d'accès au logement en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, dans le respect des dispositions prévues aux articles L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du code l'action sociale et des familles, ainsi que le financement des organismes et dispositifs qui y contribuent, mentionnés aux articles L. 312-1-I-8, L. 322-1, L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles et aux articles L. 365-1, L. 631-11 et L. 633-1 du présent code.

㉒ « VI. – La convention de délégation fixe d'une part, dans la limite des dotations ouvertes en loi de finances, le montant des droits à engagement alloués à l'établissement public de coopération intercommunale et, d'autre part, le montant des crédits que celui-ci affecte sur son propre budget à la réalisation des objectifs de la convention. Elle précise annuellement, au sein des droits à engagement alloués, les parts affectées au logement social ou à l'hébergement d'une part, à l'habitat privé d'autre part. » ;

㉓ 2° Au troisième alinéa, les mots : « L'établissement public de coopération intercommunale attribue les » sont remplacés par les mots : « Elle définit les conditions d'attribution des » et au début de la troisième phrase, les mots : « La convention » sont remplacés par le mot : « Elle » ;

㉔ 3° Au quatrième alinéa, les mots : « Les décisions d'attribution des aides en faveur de l'habitat privé sont » sont remplacés par les mots : « Elle définit les conditions d'attribution des aides en faveur de l'habitat privé faisant l'objet de décisions » ;

㉕ 4° Aux cinquième, sixième, septième et dixième alinéas, les mots : « La convention » sont remplacés par le mot : « Elle » ;

㉖ 5° Les onzième et douzième alinéas sont supprimés.

㉗ II. – L'article L. 302-1 est ainsi modifié :

㉘ 1° Au premier alinéa, avant les mots : « Le programme local de l'habitat », est inséré un : « I. – » ;

㉙ 2° Au troisième alinéa, avant les mots : « Le programme local de l'habitat », est inséré un : « II. – » ;

㉚ 3° Au quatrième alinéa, après les mots : « plan départemental d'action pour le logement » sont insérés les mots « et l'hébergement » ;

㉛ 4° Au cinquième alinéa, avant les mots : « Le programme local de l'habitat comporte », est inséré un : « III. – » et les mots : « au sens du troisième alinéa de l'article 4 » sont remplacés par les mots « au sens du III de l'article 4 » ;

㉜ 5° Au septième alinéa :

㉝ *a)* Avant les mots : « Le programme local de l'habitat indique », est inséré un : « IV. – » ;

㉞ *b)* Après les mots : « dans le respect » sont insérés les mots : « du droit au logement et » ;

㉟ 6° Le neuvième alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

㊱ « – les actions à mener en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc existant, qu'il soit public ou privé, et les actions à destination des copropriétés en difficulté, notamment les actions de prévention et d'accompagnement. À cette fin, il précise les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, le cas échéant, les opérations de requalification des copropriétés dégradées et les actions de lutte contre l'habitat indigne ; »

㊲ 7° Le vingt et unième alinéa est supprimé.

㊳ III. – Au deuxième alinéa de l'article L. 302-2, les mots : « plan local de l'urbanisme » sont remplacés par les mots : « schéma de cohérence territoriale et de documents d'urbanisme » ;

㊴ IV. – Après l'article L. 302-4-1 est inséré sont insérés deux articles ainsi rédigés :

㊵ « *Art. L. 302-4-2.* – I. – Au terme des six ans, le programme local de l'habitat peut être prorogé pour une durée d'un an par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, après accord du représentant de l'État dans le département, lorsque l'établissement public de coopération intercommunale a pris une délibération engageant

l'élaboration d'un nouveau programme local de l'habitat ou d'un plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat conformément aux dispositions prévues à l'article 19 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Cette prorogation peut être renouvelée deux fois dans les mêmes conditions que celles prévues pour la prorogation initiale.

41 « II. – En cas d'élargissement du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale ou de création d'un nouvel établissement public de coopération intercommunale par fusion de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale, cet établissement public de coopération intercommunale est considéré comme doté d'un programme local de l'habitat exécutoire reprenant les orientations et programmes d'action du ou des programmes locaux de l'habitat préexistants jusqu'à l'approbation d'un programme local de l'habitat couvrant le nouveau périmètre. Si dans ce délai, le ou les programmes locaux de l'habitat préexistants arrivent à échéance, ils peuvent être prorogés pendant une durée maximum d'un an, après accord du représentant de l'État dans le département, lorsque l'établissement public de coopération intercommunale a pris une délibération engageant l'élaboration d'un nouveau programme local de l'habitat.

42 « La prorogation mentionnée à l'alinéa précédent peut être renouvelée deux fois, dans les mêmes conditions que celles prévues pour la prorogation initiale.

43 « *Art. L. 302-4-3.* – Les articles L. 302-1, L. 302-2, L. 302-3 et L. 302-4 et L. 302-4-2 sont applicables à la Métropole de Lyon définie à l'article L. 3611-1 du code général des collectivités territoriales. »

44 V. – Les conventions conclues en application de l'article L. 301-5-1 du code de la construction et l'habitation dans sa version antérieure à la promulgation de la présente loi peuvent faire l'objet d'un avenant pour prendre en compte les dispositions de l'article L. 301-5-1 et de l'article L. 301-5-1-1 tels que modifiés par la présente loi ;

45 VI. – Jusqu'au 31 décembre 2016 et afin de prendre en compte les dispositions de la présente loi, les programmes locaux de l'habitat adoptés avant sa promulgation peuvent être adaptés selon la procédure de modification prévue à l'article L. 302-4 du code de la construction de l'habitation.

CHAPITRE V

Réformer la gouvernance de la participation des employeurs à l'effort de construction

Article 57

① I. – Dans le code de la construction et de l'habitation, les mots : « Union d'économie sociale du logement » sont remplacés par les mots : « Union des entreprises et des salariés pour le logement ».

② II. – Le même code est ainsi modifié :

③ 1° L'article L. 313-3 est ainsi modifié :

④ *a)* Le premier alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

⑤ « Les ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction sont composées des versements des employeurs, des remboursements du principal des prêts antérieurement consentis à l'aide de ressources issues de la participation des employeurs à l'effort de construction, des produits financiers consolidés des collecteurs agréés et de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement, des emprunts de cette dernière ainsi que, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, de l'affectation de tout ou partie du résultat des collecteurs agréés. Sont déduits de ces ressources les remboursements aux employeurs par les organismes collecteurs des versements au titre de la participation antérieurement réalisés sous forme de prêts, ainsi que le remboursement des emprunts à plus d'un an souscrits par l'union auprès d'un établissement de crédit ou assimilé. » ;

⑥ *b)* Au huitième alinéa, après les mots : « de réflexion » sont insérés les mots : « dans le domaine du logement et de la politique de la ville » et les mots : « associations agréées » sont remplacés par les mots : « organismes agréés » ;

⑦ *c)* Au dixième alinéa, les mots : « Ces interventions » sont remplacés par les mots : « Les interventions mentionnées aux *a* à *g* » ;

⑧ *d)* Au onzième alinéa, les mots : « ressources consacrées aux » sont remplacés par les mots : « interventions au titre des » ;

⑨ *e)* Les deux derniers alinéas sont remplacés par six alinéas ainsi rédigés :

⑩ « Une fraction des ressources mentionnées au premier alinéa est affectée au financement des investissements et des charges nécessaires au fonctionnement des organismes mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 313-18 et de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement.

⑪ « La nature et les règles d'utilisation des emplois, les enveloppes minimales et maximales consacrées à chaque emploi ou catégorie d'emplois ainsi que le montant maximal annuel de la fraction des ressources mentionnée au douzième alinéa sont fixés par convention conclue entre l'État et l'Union des entreprises et des salariés pour le logement. Cette convention est établie pour une durée de cinq ans. Elle est publiée au *Journal officiel* de la République française.

⑫ « Au cours de la troisième année d'application de la convention mentionnée à l'alinéa précédent, après évaluation de ses premières années d'application, une concertation est engagée entre l'État et l'Union relative aux dispositions prévues pour les deux dernières années d'application de la convention. Cette concertation peut donner lieu à un avenant à la convention.

⑬ « En cas de différend relatif à l'application ou au respect de la convention, l'État ou l'Union saisit une commission arbitrale composée de cinq membres, dont deux sont désignés par l'État, deux sont désignés par l'union et un est désigné d'un commun accord par l'État et l'Union. Cette commission est compétente pour interpréter la convention, enjoindre aux parties de la respecter et prononcer des réaffectations, selon des modalités précisées par la convention. La décision de la commission arbitrale est obligatoire et ne peut pas être frappée d'appel. Elle doit être rendue dans un délai de trois mois à compter de la saisine de la commission.

⑭ « En l'absence de nouvelle convention, la nature et les règles d'utilisation des emplois prévues par la précédente convention demeurent applicables, ainsi que les enveloppes consacrées à chaque emploi ou catégorie d'emploi fixées par la précédente convention pour sa dernière année d'application.

⑮ « Le Parlement est informé des prévisions et de la répartition des ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction entre chacune des catégories d'emplois ainsi que de l'état d'exécution de la convention mentionnée au présent article, par un document de programmation transmis au Parlement lors du dépôt des projets de loi de finances. » ;

⑯ 2° L’article L. 313-8 est ainsi modifié :

⑰ *a)* Au premier alinéa, les mots : « et L. 612-3 » sont remplacés par les mots : « , L. 612-3 et L. 612-4 », les mots : « fixés par décret en Conseil d’État » sont supprimés et les mots : « auxdits articles L. 612-1 et L. 612-2 » sont remplacés par les mots : « auxdits articles L. 612-1, L. 612-2 et L. 612-4. » ;

⑱ *b)* Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ces organismes établissent également un rapport de gestion de l’organisme publié dans les mêmes conditions que leurs comptes annuels. » ;

⑲ *c)* Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

⑳ « Ils établissent des comptes combinés selon les règles définies par règlement de l’Autorité des normes comptables, publiés dans les mêmes conditions que leurs comptes annuels ainsi que d’un rapport de gestion. » ;

㉑ 3° L’article L. 313-13 est ainsi modifié :

㉒ *a)* Le premier alinéa du I est complété par les mots : « et en informe l’Union des entreprises et des salariés pour le logement, lorsque l’organisme est un organisme collecteur agréé mentionné au deuxième alinéa de l’article L. 313-18. » ;

㉓ *b)* Au second alinéa du I, le mot : « recommandations » est remplacé par le mot : « directives » ;

㉔ *c)* Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

㉕ « V. – L’Union des entreprises et des salariés pour le logement est informée des sanctions prononcées à l’encontre des organismes collecteurs agréés mentionnés au deuxième alinéa de l’article L. 313-18. » ;

㉖ 4° L’article L. 313-14 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

㉗ « L’agence en informe l’Union des entreprises et des salariés pour le logement. » ;

㉘ 5° L’article L. 313-15 est ainsi modifié :

㉙ *a)* Au premier alinéa, le mot « judiciaire » est remplacé par les mots : « pour quelque cause que ce soit, » et, après les mots : « par la liquidation » sont insérés les mots : « ou la situation active et passive ainsi que de l’ensemble des droits et obligations de l’organisme » ;

㉚ *b)* Les deuxième et troisième alinéas sont supprimés ;

㉛ *c)* Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

㉜ « L'organisme mentionné à l'alinéa précédent est désigné par le ministre chargé du logement, sur proposition de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement formulée dans un délai d'un mois suivant la dissolution ou la liquidation et après avis de l'agence. » ;

㉝ 6° L'article L. 313-17 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

㉞ « Ses statuts, approuvés par décret, prévoient qu'elle est administrée par un conseil d'administration ou par un directoire placé sous le contrôle d'un conseil de surveillance. » ;

㉟ 7° Le troisième alinéa de l'article L. 313-18 est supprimé ;

㊱ 8° L'article L. 313-19 est ainsi modifié :

㊲ *a)* Après le 2°, est inséré un 2° *bis* ainsi rédigé :

㊳ « 2° *bis* Conclut avec l'État la convention prévue à l'article L. 313-3. Cette convention s'impose à l'ensemble des associés collecteurs ; »

㊴ *b)* Au 3°, le mot : « nationales » est supprimé et les mots : « par les associés collecteurs » sont remplacés par les mots : « notamment pour la mise en œuvre de la convention mentionnée au 2° *bis* par les associés collecteurs et leurs filiales mentionnées à l'article L. 313-27 ou ayant le statut d'organisme d'habitations à loyer modéré, » ;

㊵ *c)* Le 3° est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

㊶ « À cet effet, l'Union fixe aux associés collecteurs des objectifs par emplois ou catégories d'emplois pour la mise en œuvre de la convention mentionnée à l'article L. 313-3 ainsi que des engagements pris avec des collectivités territoriales et tout autre organisme.

㊷ « L'Union peut exiger des associés collecteurs qui ne respectent pas ces objectifs, après que l'associé collecteur a été mis en mesure de présenter ses observations, le versement d'une contribution au fonds d'intervention mentionné au III de l'article L. 313-20, jusqu'à concurrence des ressources non employées ; » ;

㊸ *d)* Au 5°, les mots : « mentionnées à l'article L. 422-2 » sont remplacés par les mots : « mentionnées aux articles L. 422-2, L. 422-3 et L. 481-1 » ;

㊹ *e)* Le dernier alinéa du 5° est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

㊺ « – assurer le respect des principes qu'elle fixe en matière de déontologie et de rémunération des dirigeants dans les organismes contrôlés par les organismes collecteurs ou par elle-même, ainsi que dans les groupements d'intérêt économique ou toute autre structure de coopération comprenant l'union ou un organisme collecteur agréé mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 313-18 ;

㊻ « – l'équilibre entre les ressources et les emplois et la liquidité des organismes collecteurs mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 313-18 et des fonds mentionnés à l'article L. 313-20 ; »

㊼ *f)* Le dernier alinéa du 6° est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :

㊽ « – l'amélioration de la gestion et de la performance des associés collecteurs et de leurs filiales, à l'exception de celles d'entre ces sociétés qui ont le statut d'organisme d'habitations à loyer modéré ainsi que dans les groupements d'intérêt économique ou toute autre structure de coopération comprenant l'Union ou un organisme collecteur agréé mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 313-18.

㊾ « À ce titre, elle assure un suivi et une évaluation de la gestion des associés collecteurs.

㊿ « – l'animation de la politique de gestion des risques des associés collecteurs, des associations visées aux articles L. 313-33 et L. 313-34, et des filiales des associés collecteurs mentionnées à l'article L. 313-27, à l'exception de celles d'entre ces sociétés qui ont le statut d'organisme d'habitations à loyer modéré ainsi que dans les groupements d'intérêt économique ou toute autre structure de coopération comprenant l'union ou un organisme collecteur agréé mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 313-18 ;

51 « – la cohérence des interventions et de l'organisation territoriales des associés collecteurs et de leurs filiales. À cette fin, l'Union approuve les fusions entre les organismes collecteurs mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 313-18 ; »

52 *g)* Le 7° est remplacé par les dispositions suivantes :

53 « 7° Élabore, dans l'intérêt commun et pour la mise en œuvre de ses missions définies au présent article, des directives.

54 « Les directives s'imposent aux associés collecteurs, et lorsqu'elles sont élaborées aux fins mentionnées aux 3°, 5° et 6°, à leurs filiales, y compris celles d'entre ces sociétés qui ont le statut d'organisme d'habitations à loyer modéré. Elles s'imposent aux organismes mentionnés au cinquième alinéa du 5° du présent article dans le champ qui y est défini. Les organismes collecteurs mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 313-18 veillent à l'application par leurs filiales et par les organismes mentionnés au cinquième alinéa du 5° des directives en tant que ces filiales et organismes sont concernés.

55 « Les missions mentionnées au 3°, aux deux derniers alinéas du 5° et aux sixième et huitième alinéas du 6° du présent article, donnent obligatoirement lieu à une directive. » ;

56 *h)* Au premier alinéa du 8°, le mot : « nationales » est supprimé ;

57 *i)* Le 8° est complété par un alinéa ainsi rédigé :

58 « L'Union peut saisir l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction des manquements des associés collecteurs aux directives mentionnées au 7°. » ;

59 *j)* Après le 9°, sont insérés cinq alinéas ainsi rédigés :

60 « 10° Peut, pour la gestion des intérêts communs aux associés collecteurs, dans les limites fixées par ses statuts et lorsque l'intervention d'un ou plusieurs organismes collecteurs ne permettrait pas d'atteindre les fins recherchées dans les mêmes conditions, à partir des ressources définies à l'article L. 313-3, constituer et participer à des structures de coopération, et acquérir ou céder des titres de sociétés, à l'exception des sociétés ayant le statut d'organisme d'habitation à loyer modéré ;

61 « 11° Peut procéder à des opérations de trésorerie avec les associés collecteurs et les associations mentionnées aux articles L. 313-33 et L. 313-34 ;

62 « 12° Établit et publie des comptes combinés selon les règles définies par règlement de l'Autorité des normes comptables par agrégation des comptes de l'union, des associations mentionnées aux articles L. 313-33 et L. 313-34 et des organismes collecteurs mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 313-18.

63 « Sont également établis et publiés, le rapport des commissaires aux comptes ainsi qu'un rapport sur la gestion de l'ensemble formé par l'Union et les entités mentionnées à l'alinéa précédent ;

64 « 13° Peut opposer son veto à la nomination des directeurs généraux des associés collecteurs. » ;

65 *k)* Le dernier alinéa est supprimé ;

66 9° L'article L. 313-20 est ainsi modifié :

67 *a)* Au V, après les mots : « sa contribution » sont insérés les mots : « , le cas échéant sans contrepartie, » et après les mots : « de transferts » sont insérés les mots : « ou nantissements » ;

68 *b)* Après le sixième alinéa du V, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

69 « Lorsque l'Union contracte un emprunt à plus d'un an, celle-ci et les organismes collecteurs agréés mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 313-18 sont solidairement tenus à son remboursement. » ;

70 *c)* Au VI, après les mots : « règles de gestion et de fonctionnement » sont insérés les mots : « du fonds d'intervention, » ;

71 *d)* Il est ajouté un VII ainsi rédigé :

72 « VII. – Les créances de toute nature constituées avec des fonds issus de la participation des employeurs à l'effort de construction et détenues par les associés collecteurs de l'Union peuvent être cédées ou données en nantissement à un établissement de crédit ou assimilé ou à l'union par la seule remise du bordereau prévu à l'article L. 313-23 du code monétaire et financier.

73 « Les créances cédées ou données en nantissement à l'union dans les conditions de l'alinéa précédent peuvent être cédées ou données en nantissement par l'Union à un établissement de crédit ou assimilé par la seule remise du bordereau prévu à l'article L. 313-23 du code monétaire et financier.

74 « Ces cessions ou nantissements sont soumis aux obligations prévues aux articles L. 313-23 à L. 313-29 de ce même code à l'exception de celles mentionnées au premier alinéa de l'article L. 313-23.

75 « Les cessions ou nantissements de créances des associés collecteurs à l'union peuvent ne pas faire l'objet de contreparties. » ;

76 10° L'article L. 313-21 est ainsi modifié :

77 *a)* Le premier alinéa est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :

78 « Le conseil de surveillance ou le conseil d'administration de l'Union arrête les directives mentionnées à l'article L. 313-19 et les avis de l'Union prévus par la loi ou la réglementation. Il autorise le recours à l'emprunt. »

79 « Lorsque l'Union est administrée par un directoire placé sous le contrôle d'un conseil de surveillance, ce dernier détermine les orientations de l'activité de l'Union et veille à leur mise en œuvre. Il se saisit de toute question intéressant la bonne marche de l'Union et règle par ses délibérations les affaires qui la concernent. Le directoire est chargé de la mise en œuvre des délibérations prises par le conseil de surveillance. Il rend compte de son activité à chaque réunion du conseil de surveillance.

80 « Lorsque l'Union est administrée par un conseil d'administration, les fonctions de président sont incompatibles avec les fonctions de directeur général. » ;

81 *b)* Au deuxième alinéa, après les mots : « conseil de surveillance » sont insérés les mots : « ou le conseil d'administration » ;

82 *c)* Le dernier alinéa est supprimé ;

83 11° L'article L. 313-22 est ainsi modifié :

84 *a)* Le premier alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

85 « Le budget et les comptes annuels de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement ainsi que les comptes combinés établis en application de l'article L. 313-19 sont arrêtés par le conseil de surveillance ou le conseil d'administration. » ;

86 *b)* Au second alinéa, après les mots : « conseil de surveillance » sont insérés les mots : « ou au conseil d'administration » ;

87 *c)* Il est ajouté trois alinéas ainsi rédigés :

88 « Le cadrage financier qui détermine les orientations de l'utilisation des ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction par les associés collecteurs est présenté chaque année au conseil de surveillance ou au conseil d'administration.

89 « L'état d'exécution de la convention mentionnée à l'article L. 313-3 est présenté chaque trimestre au conseil de surveillance ou au conseil d'administration. Cette présentation porte notamment sur le montant des ressources consacrées à chaque emploi.

⑨⓪ « La mise en œuvre des directives mentionnées au dernier alinéa du 7° de l'article L. 313-19 est présentée chaque année au conseil de surveillance ou au conseil d'administration. » ;

⑨① 12° L'article L. 313-23 est ainsi modifié :

⑨② *a)* Au premier alinéa, après les mots : « conseil de surveillance » sont insérés les mots : « ou au conseil d'administration » ;

⑨③ *b)* Au troisième alinéa, après les mots : « la prise de la délibération, » sont insérés les mots : « demander conjointement une deuxième délibération. Dans le même délai, ils peuvent » ;

⑨④ *c)* Le quatrième alinéa est complété par les mots : « ou avec l'atteinte des fins mentionnées à l'article L. 313-19 » ;

⑨⑤ *d)* Après le quatrième alinéa sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

⑨⑥ « – aux délibérations compromettant le remboursement des emprunts souscrits par l'Union ;

⑨⑦ « – aux délibérations fixant pour l'union un budget manifestement surévalué au regard de ses missions ; »

⑨⑧ *e)* Le dernier alinéa est complété par les mots : « ou à la convention mentionnée à l'article L. 313-3. » ;

⑨⑨ 13° L'article L. 313-25 est ainsi modifié :

⑩⓪ *a)* Au deuxième alinéa, les mots : « , dans la limite d'un plafond fixé par l'autorité administrative » sont supprimés ;

⑩① *b)* Au quatrième alinéa, le mot : « qui » est remplacé par les mots : « , dans la limite d'un plafond fixé par arrêté. Ce montant » ;

⑩② *c)* Le dernier alinéa est supprimé ;

⑩③ 14° Le premier alinéa de l'article L. 313-26-2 est complété par les mots : « Une part de ces attributions peut être réservée à des personnes hébergées ou logées temporairement dans un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale. Un accord passé avec le représentant de l'État dans le département ou, en Île-de-France, dans la région, fixe les modalités d'application du présent alinéa. » ;

104 15° Au premier alinéa de l’article L. 313-27, les mots : « ne peut être ni supérieur à leur valeur dans la situation nette de la société ni supérieur à leur valeur nominale majorée de 50 % » sont remplacés par les mots : « est limité au montant du nominal de ces parts ou actions, majoré pour chaque année ayant précédé la cession sans pouvoir excéder vingt années d’un intérêt calculé au taux servi au 31 décembre de l’année considérée aux détenteurs d’un livret A majoré de 1,5 point et diminué des dividendes versés pendant la même période » ;

105 16° L’article L. 313-28 est ainsi modifié :

106 *a)* Au premier alinéa, après les mots : « Les statuts des sociétés » il est inséré le mot : « immobilières » ;

107 *b)* Au quatrième alinéa, le mot : « sera » est remplacé par le mot : « est » ;

108 17° À l’article L. 313-29, les 1° à 7° sont remplacés par deux alinéas ainsi rédigés :

109 « 1° Les personnes tombant sous le coup des interdictions prévues aux articles L. 241-3 et L. 241-4 ;

110 « 2° Pendant un délai de dix ans, les personnes interdites et les personnes suspendues en application de l’article L. 313-13. » ;

111 18° L’article L. 313-32-1 est abrogé ;

112 19° Le deuxième alinéa de l’article L. 313-33 est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

113 « Trois commissaires du Gouvernement représentent l’État auprès de l’association. Chaque commissaire du Gouvernement peut disposer d’un suppléant. Ils disposent des mêmes pouvoirs au sein de l’association que ceux mentionnés à l’article L. 313-23. Toutefois, le pouvoir mentionné au quatrième alinéa de l’article L. 313-23 s’applique également, dans les mêmes conditions, aux délibérations modifiant l’équilibre financier du fonds mentionné au IV de l’article L. 313-20. L’article L. 313-22 s’applique également à l’association. » ;

114 20° Le deuxième alinéa de l’article L. 313-34 est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

115 « Trois commissaires du Gouvernement représentent l'État auprès de l'association. Chaque commissaire du Gouvernement peut disposer d'un suppléant. Ils disposent des mêmes pouvoirs au sein de l'association que ceux mentionnés à l'article L. 313-23. Toutefois, le pouvoir mentionné au quatrième alinéa de l'article L. 313-23 s'applique également, dans les mêmes conditions, aux délibérations modifiant l'équilibre financier de l'association et de ses filiales. L'article L. 313-22 s'applique également à l'association. » ;

116 21° Le premier alinéa de l'article L. 313-35 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Une part de ces attributions peut être réservée à des personnes hébergées ou logées temporairement dans un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale. »

117 III. – L'article 8 de la loi n° 96-1237 du 30 décembre 1996 relative à l'Union d'économie sociale du logement est abrogé.

118 IV. – Les dispositions réglementaires prises en application du dernier alinéa de l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi, restent applicables jusqu'à la date d'effet de la première convention mentionnée à cet article dans sa rédaction issue de la présente loi.

119 V. – Les obligations comptables résultant de l'article L. 313-8 et du 12° de l'article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation, dans leur rédaction issue de la présente loi, sont applicables à compter des comptes de l'exercice 2015.

120 VI. – Les agréments accordés aux organismes agréés par le ministre chargé du logement aux fins de collecter la participation des employeurs à l'effort de construction en application de l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi, et ayant le statut d'organismes d'habitations à loyer modéré ou de sociétés d'économie mixte exerçant à titre principal une activité de construction, d'acquisition ou de gestion de logements sociaux, demeurent valables jusqu'au 31 décembre 2014, sous réserve du respect des conditions de maintien d'agrément.

121 Jusqu'au 31 décembre 2014, les dispositions de l'article L. 313-32-1 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi, s'appliquent à ces organismes.

122 À compter du 1er janvier 2015, l'agrément des organismes mentionnés au premier alinéa est retiré de plein droit, sans notification préalable. Leurs droits et obligations sont transférés aux organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 313-18.

123 VII. – Au 3° du I de l'article L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation, les mots : « deux représentants de l'Union d'économie sociale du logement ainsi qu' » sont supprimés.

TITRE IV

MODERNISER LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET D'URBANISME

CHAPITRE IER

développement de la planification stratégique

Article 58

1 I. – Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

2 1° L'article L. 111-1-1 est remplacé par les dispositions suivantes :

3 « *Art. L. 111-1-1.* – I. – Les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur doivent être compatibles, s'il y a lieu, avec :

4 « 1° Les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral prévues aux articles L. 145-1 à L. 146-9 ;

5 « 2° Les dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes prévues aux articles L. 147-1 et suivants ;

6 « 3° Le schéma directeur de la région d'Île-de-France ;

7 « 4° Les schémas d'aménagement régional de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et La Réunion ;

8 « 5° Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse ;

9 « 6° Les chartes des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux ;

10 « 7 Les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux ;

⑪ « 8° Les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux ;

⑫ « 9° Les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation pris en application de l'article L. 566-7 du code de l'environnement, ainsi qu'avec les orientations fondamentales et les dispositions de ces plans définies en application des 1° et 3° du même article L. 566-7, lorsque ces plans sont approuvés ;

⑬ « 10° Les directives de protection et de mise en valeur des paysages.

⑭ « II. – Les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur doivent prendre en compte, s'il y a lieu :

⑮ « 1° Les schémas régionaux de cohérence écologique ;

⑯ « 2° Les plans climat-énergie territoriaux ;

⑰ « 3° Les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine ;

⑱ « 4° Les programmes d'équipement de l'État, des collectivités territoriales et des établissements et services publics ;

⑲ « Lorsqu'un des documents mentionnés aux I et II du présent article est approuvé après l'approbation d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma de secteur, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible avec ce document ou prendre en compte ce dernier dans un délai de trois ans.

⑳ « III. – Les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu ainsi que les cartes communales doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur.

㉑ « Lorsqu'un schéma de cohérence territoriale ou un schéma de secteur est approuvé après l'approbation d'un plan local d'urbanisme, d'un document en tenant lieu ou d'une carte communale, ces derniers doivent, si nécessaire, être rendus compatibles avec le schéma de cohérence territoriale ou le schéma de secteur dans un délai d'un an.

㉒ « En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu ainsi que les cartes communales doivent être compatibles, s'il y a lieu, avec les documents et objectifs mentionnés au I du présent article et prendre en compte les documents mentionnés au II du présent article.

㉓ « Lorsqu'un de ces documents ou objectifs est approuvé après l'approbation d'un plan local d'urbanisme, d'un document en tenant lieu ou d'une carte communale, ces derniers doivent, si nécessaire, être rendus compatibles ou le prendre en compte dans un délai de trois ans.

㉔ « Les dispositions des directives territoriales d'aménagement qui précisent les modalités d'application des articles L. 145-1 et suivants sur les zones de montagne et des articles L. 146-1 et suivants sur les zones littorales s'appliquent aux personnes et opérations qui y sont mentionnées.

㉕ « IV. – Une directive territoriale d'aménagement peut être modifiée par le représentant de l'État dans la région ou, en Corse, par le représentant de l'État dans la collectivité territoriale de Corse lorsque la modification ne porte pas atteinte à l'économie générale de la directive. Le projet de modification est soumis par le représentant de l'État dans le département à enquête publique dans les conditions définies par le chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

㉖ « Lorsque la modification ne porte que sur un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme ou sur une ou plusieurs communes non membres d'un tel établissement public, l'enquête publique peut n'être organisée que sur le territoire de ces établissements publics ou de ces communes. » ;

㉗ 2° Le premier alinéa de l'article L. 111-6-1 est remplacé par les dispositions suivantes :

㉘ « Nonobstant toute disposition contraire du plan local d'urbanisme, l'emprise au sol des surfaces, bâties ou non, affectées aux aires de stationnement, annexes d'un commerce soumis à l'autorisation d'exploitation commerciale prévue aux 1° et 4° du I de l'article L. 752-1 du code de commerce et à l'autorisation prévue au 1° de l'article L. 212-7 du code du cinéma et de l'image animée, ne peut être supérieure à la surface de plancher des bâtiments affectés au commerce, et ne peut être supérieure aux trois quarts de la surface de plancher des bâtiments affectés au commerce pour les ensembles commerciaux de plus de 5 000 m² de surface de plancher. Les espaces paysagers en pleine terre sont déduits de l'emprise au sol des surfaces affectées au stationnement. » ;

㉙ 3° L'article L. 122-1-9 est remplacé par les dispositions suivantes :

㉚ « *Art. L. 122-1-9.* – Le document d'orientation et d'objectifs précise les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal.

㉛ « Il comprend un document d'aménagement commercial qui définit les localisations préférentielles des commerces en prenant en compte l'objectif de revitalisation des centres-villes, la cohérence entre équipements commerciaux, la desserte de ces équipements en transports, notamment collectifs, la maîtrise des flux de marchandises, la nécessité d'une consommation économe de l'espace et de la protection de l'environnement, des paysages, de l'architecture et du patrimoine bâti.

㉜ « Le document d'aménagement commercial détermine les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire.

㉝ « Ces conditions privilégient la consommation économe de l'espace, notamment en entrée de ville, par la compacité des formes bâties et l'optimisation du stationnement. Elles portent également sur la desserte de ces équipements par les transports collectifs et leur accessibilité aux piétons et aux cyclistes ainsi que sur leur intégration dans l'environnement, notamment au regard de la performance énergétique et de la gestion des eaux. » ;

㉞ 4° L'article L. 122-1-12 est abrogé ;

㉟ 5° L'article L. 122-1-14 est abrogé. Toutefois, l'élaboration des schémas de secteur dont le périmètre a été délimité par délibération de l'établissement public porteur de schéma de cohérence territoriale en application de l'article R. 122-11 du code de l'urbanisme avant la date de publication de la présente loi, peut être poursuivie après cette date conformément aux dispositions applicables antérieurement jusqu'à leur approbation. Ces schémas, ainsi que ceux approuvés avant la date de publication de la présente loi, continuent à produire leurs effets et sont régis par les dispositions applicables antérieurement à cette date ;

㊱ 6° L'article L. 122-1-16 est ainsi modifié :

㊲ *a)* Après les mots : « à l'article L. 122-4 » est inséré le mot : « le » ;

㊳ *b)* Après le mot : « transmet » sont insérés les mots : « à chaque établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme et » ;

㊴ *c)* Les mots : « le document d'orientation et d'objectifs » sont supprimés.

40 7° L’article L. 122-2 est remplacé par les dispositions suivantes :

41 « *Art. L. 122-2.* – I. – Dans les communes qui ne sont pas couvertes par un schéma de cohérence territoriale applicable, les zones et secteurs suivants ne peuvent être ouverts à l’urbanisation à l’occasion de l’élaboration ou d’une procédure d’évolution d’un document d’urbanisme :

42 « 1° Les zones à urbaniser d’un plan local d’urbanisme ou d’un document en tenant lieu délimitées après le 1er juillet 2002 ;

43 « 2° Les zones naturelles et agricoles dans les communes couvertes par un plan local d’urbanisme ou un document en tenant lieu ;

44 « 3° Les secteurs non constructibles des cartes communales.

45 « II. – Dans les communes qui ne sont couvertes, ni par un schéma de cohérence territoriale applicable, ni par un document d’urbanisme, les secteurs situés en dehors des parties actuellement urbanisées des communes ne peuvent être ouverts à l’urbanisation pour autoriser les projets mentionnés au 3° de l’article L. 111-1-2.

46 « III. – Dans les communes qui ne sont pas couvertes par un schéma de cohérence territoriale applicable, il ne peut être délivré d’autorisation d’exploitation commerciale en application de l’article L. 752-1 du code de commerce ni d’autorisation en application des articles L. 212-7 et L. 212-8 du code du cinéma et de l’image animée, à l’intérieur d’une zone ou d’un secteur rendu constructible après l’entrée en vigueur de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

47 « IV. – Jusqu’au 30 juin 2015, les dispositions des I, II et III du présent article ne sont pas applicables dans les communes situées à plus de quinze kilomètres du rivage de la mer ou à plus de quinze kilomètres de la limite extérieure d’une unité urbaine de plus de quinze mille habitants au sens du recensement général de la population.

48 « V. – Pour l’application du présent article, les schémas d’aménagement régionaux des régions d’outre-mer mentionnés à l’article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales, le schéma directeur de la région d’Île-de-France prévu par l’article L. 141-1 et le plan d’aménagement et de développement durable de Corse prévu à l’article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales et, jusqu’à l’approbation de celui-ci, le schéma d’aménagement de la Corse maintenu

en vigueur par l'article 13 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse ont valeur de schéma de cohérence territoriale. » ;

49 8° Après l'article L. 122-2, il est inséré un article L. 122-2-1 ainsi rédigé :

50 « *Art. L. 122-2-1*. – Il peut être dérogé aux dispositions de l'article L. 122-2 avec l'accord du préfet donné après avis de la commission départementale de consommation d'espaces agricoles prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime. La dérogation ne peut être accordée que si l'urbanisation envisagée ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services.

51 « Toutefois, jusqu'au 31 décembre 2016, lorsque le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale incluant la commune a été arrêté, la dérogation prévue à l'alinéa précédent est accordée par l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 après avis de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime.

52 « La demande de dérogation aux dispositions du III de l'article L. 122-2 est présentée par le demandeur de l'autorisation. Le bénéficiaire de la dérogation ou, en cas de défaillance, la société mère, est responsable de l'organisation du démantèlement de l'implantation autorisée et de la remise en état de ses terrains d'assiette, dès qu'il est mis fin à l'exploitation.

53 « Un décret en Conseil d'État détermine les prescriptions générales régissant les opérations de démantèlement et de remise en état d'un site mentionnées à l'alinéa précédent. Il détermine également les conditions de constatation par le préfet de département de la carence de l'exploitant ou de la société propriétaire du site pour conduire ces opérations. » ;

54 9° L'article L. 122-3 est ainsi modifié :

55 *a)* Dans la deuxième phrase du I, le mot : « zones » est remplacé par le mot : « espaces » ;

56 *b)* Après le premier alinéa du II, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé : « Ce périmètre permet de prendre en compte de façon cohérente les besoins de protection des espaces naturels et agricoles et les besoins et usages des habitants en matière d'équipements, de logements, de services et d'emplois selon des critères définis par décret en Conseil d'État.» ;

57 *c)* Le premier alinéa du IV est ainsi modifié :

58 – après les mots : « que le périmètre retenu » sont insérés les mots : « répond aux critères mentionné au troisième alinéa du présent article et »;

59 – il est complété par la phrase suivante :

60 « Sans préjudice des dispositions de l'article L. 123-1-7, tout périmètre de schéma de cohérence territoriale arrêté à compter du 1er juillet 2014 inclut le périmètre d'au moins deux établissements publics de coopération intercommunale. » ;

61 10° L'article L. 122-4 est remplacé par les dispositions suivantes :

62 « *Art. L. 122-4.* – Le schéma de cohérence territoriale est élaboré par :

63 « *a)* Un établissement public de coopération intercommunale compétent ;

64 « *b)* Un syndicat mixte constitué exclusivement des communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents compris dans le périmètre du schéma ;

65 « *c)* Un syndicat mixte si les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents compris dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale ont tous adhéré à ce syndicat mixte et lui ont transféré la compétence en matière de schéma de cohérence territoriale. Dans ce cas, seuls les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compris dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale prennent part aux délibérations concernant le schéma.

66 « L'établissement public mentionné aux *a*, *b* et *c* est également chargé de l'approbation, du suivi et de la révision du schéma de cohérence territoriale.

67 « La dissolution de l'établissement public emporte l'abrogation du schéma, sauf si un autre établissement public en assure le suivi. Si un autre établissement public assure le suivi du schéma, ce dernier élabore, révise ou modifie le schéma pour adopter un schéma couvrant l'intégralité du périmètre

du schéma de cohérence territoriale au plus tard à la suite de l'analyse des résultats de l'application du schéma prévue à l'article L. 122-13. » ;

68 11° L'article L. 122-4-1 est abrogé ;

69 12° L'article L. 122-4-2 est remplacé par les dispositions suivantes :

70 « *Art. L. 122-4-2.* – Les syndicats mixtes prévus à l'article L. 122-4 du présent code dont au moins deux des membres sont autorités organisatrices au sens de l'article L. 1231-1 du code des transports peuvent exercer la compétence prévue aux articles L. 1231-10 et L. 1231-11 du même code. » ;

71 13° Après l'article L. 122-4-2, il est inséré un article L. 122-4-3 ainsi rédigé :

72 « *Art. L. 122-4-3.* – Lorsque qu'aucune commune d'un parc naturel régional n'est comprise dans un schéma de cohérence territoriale, la charte du parc naturel régional peut tenir lieu de schéma de cohérence territoriale dès lors qu'elle comporte un chapitre individualisé comprenant les documents mentionnés à l'article L. 122-1-1 élaboré dans les conditions définies aux articles L. 122-6 à L. 122-16-1. » ;

73 14° L'article L. 122-5 est ainsi modifié :

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

75 « I. – Lorsque le périmètre de l'établissement public prévu aux *a* et *b* de l'article L. 122-4 est étendu, dans les conditions définies par le code général des collectivités territoriales, à une ou plusieurs communes, ou à un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale, la décision d'extension emporte extension du périmètre du schéma de cohérence territoriale.

76 « L'établissement public mentionné aux *a* et *b* de l'article L. 122-4 engage l'élaboration, la révision ou la modification du schéma en vigueur pour adopter un schéma couvrant l'intégralité de son périmètre, au plus tard lors de la délibération qui suit l'analyse des résultats de l'application du schéma en vigueur prévue à l'article L. 122-13. » ;

77 *b)* Le deuxième alinéa, devenant le troisième, est remplacé par les dispositions suivantes :

78 « II. – Lorsqu'une commune ou un établissement public de coopération intercommunale se retire de l'établissement public prévu aux *a* et *b* de l'article L. 122-4 dans les conditions définies par le code général

des collectivités territoriales, la décision de retrait emporte réduction du périmètre du schéma de cohérence territoriale et abrogation des dispositions du schéma sur la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale retiré. » ;

79 *c)* Au quatrième alinéa, devenant le cinquième, il est inséré un : « III. – » avant les mots : « Lorsque le périmètre d'une communauté urbaine » et après les mots : « de l'établissement public prévu », le mot : « à » est remplacé par les mots : « aux *a* et *b* de » ;

80 *d)* Au cinquième alinéa, devenant le sixième, il est inséré un : « IV. – » avant les mots : « Lorsque le périmètre d'une communauté mentionnée » et, à la première phrase, après les mots : « de l'établissement public prévu », le mot : « à » est remplacé par les mots : « aux *a* et *b* de » ; à la deuxième phrase, après les mots : « des établissements publics prévus », le mot : « à » est remplacé par les mots : « aux *a* et *b* de » ;

81 *e)* Le sixième alinéa, devenant le septième, est remplacé par les dispositions suivantes :

82 « V. – Dans le cas prévu au *c* de l'article L. 122-4-1, lorsqu'une commune ou un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de schéma de cohérence territoriale adhère, dans les conditions définies par le code général des collectivités territoriales, au syndicat mixte pour la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale, la décision d'adhésion emporte extension du périmètre du schéma de cohérence territoriale. Le syndicat mixte engage l'élaboration, la révision ou la modification du schéma en vigueur pour adopter un schéma couvrant l'intégralité de son périmètre, au plus tard lors de la délibération qui suit l'analyse des résultats de l'application du schéma en vigueur prévue à l'article L. 122-13. » ;

83 « Lorsqu'une commune ou un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de schéma de cohérence territoriale se retire du syndicat mixte pour la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale, la décision de retrait emporte réduction du périmètre du schéma de cohérence territoriale et abrogation des dispositions du schéma sur la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de schéma de cohérence territoriale retiré. » ;

84 15° L'article L. 122-5-2 est ainsi modifié :

85 *a)* Au quatrième alinéa, après les mots : « de son approbation prévu », le mot : « à » est remplacé par les mots : « aux *a* et *b* de » ;

86 *b)* Au cinquième alinéa, après les mots : « de son suivi prévu » ; le mot : « à » est remplacé par les mots : « aux *a* et *b* de » ;

87 16° Au cinquième alinéa de l'article L. 122-8, le mot : « zones » est remplacé par le mot : « espaces » ;

88 17° À l'article L. 122-1-2, la référence : « aux articles L. 122-1-12 et L. 122-1-13 » est remplacée par la référence : « aux I et II de l'article L. 111-1-1 et à l'article L. 122-1-13 »;

89 18° À l'article L. 122-1-13, la référence : « L. 122-1-12 » est remplacée par la référence : « L. 111-1-1 » ;

90 19° À l'article L. 122-5-1, la référence au quatrième alinéa de l'article L. 122-2 est remplacée par la référence à l'article L. 122-2-1 ;

91 20° Aux articles L. 122-6, L. 122-6-1, L. 122-6-2, L. 122-7, L. 122-8, L. 122-9, L. 122-11, L. 122-11-1, L. 122-12, L. 122-13, L. 122-14, L. 122-14-1, L. 122-14-2, L. 122-14-3, L. 122-16, L. 122-16-1, L. 122-17 et L. 122-18, les références à l'article L. 122-4-1 sont supprimées.

92 21° Au dernier alinéa de l'article L. 150-1, les mots : « par l'article L. 122-1-12 » et « par l'article L. 123-1 » sont supprimés. Au même article, les mots : « par l'article L. 124-2 » sont remplacés par les mots : « par l'article L. 111-1-1 ».

93 II. – Sous réserve des dispositions du premier alinéa du II de l'article 65, les dispositions en vigueur antérieurement à la publication de la présente loi demeurent applicables aux procédures d'élaboration, de modification et de révision des schémas de cohérence territoriale en cours à cette date.

94 III. – Les dispositions du deuxième alinéa du III de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la présente loi entrent en vigueur à compter du 1er juillet 2015.

95 IV. – Le code de l'environnement est ainsi modifié :

96 1° La dernière phrase du sixième alinéa de l'article L. 333-1 est remplacée par les dispositions suivantes :

97 « Les règlements locaux de publicité prévus à l'article L. 581-14 doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte. Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec la charte dans les conditions fixées par l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme. » ;

98 2° À l'article L. 341-16 du code de l'environnement, la référence : « L. 122-2 du code de l'urbanisme » est supprimée ;

99 3° L'article L. 350-1 est ainsi modifié :

100 *a)* Dans le troisième alinéa, le mot : « directeurs » est remplacé par les mots : « de cohérence territoriale » et les mots : « d'occupation des sols » sont remplacés par les mots : « locaux d'urbanisme » ;

101 *b)* Dans le même alinéa, après les mots : « de mise en valeur des paysages » sont insérés les mots : « dans les conditions fixées par l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme » ;

102 *c)* Dans le cinquième alinéa, les mots : « d'occupation des sols » sont remplacés par les mots : « local d'urbanisme » ;

103 *d)* Dans le sixième alinéa, les mots : « d'occupation des sols » sont remplacés par les mots : « local d'urbanisme » ;

104 *e)* Dans le même alinéa, les mots : « incompatible avec leurs dispositions » sont remplacés par les mots : « n'a pas été mis en compatibilité avec leurs dispositions dans les conditions fixées par l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme » ;

105 4° Au treizième alinéa de l'article L. 371-3, après les mots : « documents d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme », sont insérés les mots : « dans les conditions fixées par l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme ».

106 V. – Le code de commerce est ainsi modifié :

107 1° L'article L. 752-1 est ainsi modifié :

108 *a)* Au premier alinéa, le : « I. – » est supprimé ;

109 *b)* Les huitième à treizième alinéas sont remplacés par l'alinéa suivant :

110 « 7° La création ou l'extension d'un point de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique organisé pour l'accès en automobile.» ;

111 2° L’article L. 752-3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

112 « III. – Au sens du présent code, constituent des points de retrait par la clientèle d’achats au détail commandés par voie télématique organisés pour l’accès en automobile, les installations, aménagements ou équipements conçus pour le retrait par la clientèle de marchandises commandées par voie télématique ainsi que les pistes de ravitaillement attenantes.» ;

113 3° À l’article L. 752-5, après les mots : « commerce de détail, » sont insérés les mots : « ou points de retrait par la clientèle d’achats au détail commandés par voie télématique organisés pour l’accès en automobile, » ;

114 4° Au quatrième alinéa de l’article L. 752-15, après les mots : « commerce de détail, » sont insérés les mots : « ou pour la création d’un point de retrait par la clientèle d’achats au détail commandés par voie télématique organisé pour l’accès en automobile » ;

115 5° Après l’article L. 752-15, il est inséré un article L. 752-16 ainsi rédigé :

116 « *Art. L. 752-16.* – Pour les points de retrait par la clientèle d’achats au détail mentionnés à l’article L. 752-3, l’autorisation est accordée par piste de ravitaillement et par mètre carré d’emprise au sol des surfaces, bâties ou non, affectées au retrait des marchandises. » ;

117 6° L’article L. 752-23 est ainsi modifié :

118 *a)* Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

119 « Il en est de même en ce qui concerne les points de retrait par la clientèle d’achats au détail mentionnés à l’article L. 752-3 lorsque les agents habilités constatent l’exploitation d’une surface d’emprise au sol ou d’un nombre de pistes de ravitaillement non autorisé. » ;

120 *b)* Après le deuxième alinéa devenant le troisième, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

121 « En ce qui concerne les points de retrait par la clientèle d’achats au détail, la surface mentionnée à l’alinéa précédent est égale à la somme des surfaces énoncées à l’article L. 752-16. »

CHAPITRE II

Mesures relatives à la modernisation des documents de planification communaux et intercommunaux

Section 1

Prise en compte de l'ensemble des modes d'habitat

Article 59

① I. – L'intitulé du chapitre IV du titre IV du livre IV du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

② Le mot : « caravanes » est remplacé par les mots : « résidences mobiles ou démontables ».

③ II. – L'article L. 444-1 du même code est ainsi modifié :

④ 1° À la première phrase, les mots : « caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs » sont remplacés par les mots : « résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs ou de résidences mobiles au sens de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage » ;

⑤ 2° Il est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ils peuvent être autorisés dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, dans les conditions prévues au 6° du I de l'article L. 123-1-5. »

⑥ III. – Après le deuxième alinéa de l'article L. 111-4 du même code, il est inséré deux alinéas ainsi rédigés :

⑦ « Les deux premiers alinéas ne s'appliquent pas aux demandes d'autorisation concernant les terrains aménagés pour permettre l'installation de résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs, sous réserve que le projet du demandeur assure l'alimentation en eau potable et en électricité, l'assainissement des eaux domestiques usées et la sécurité incendie des occupants de ces résidences.

⑧ « Un décret en Conseil d'État définit les conditions dans lesquelles le demandeur s'engage sur le respect de ces conditions d'hygiène et de sécurité dans le dossier de demande d'autorisation. »

⑨ IV. – L'article L. 121-1 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

⑩ 1° Après le *c* du 1°, il est ajouté un *d* ainsi rédigé :

⑪ « *d)* Les besoins en matière de mobilité ; »

⑫ 2° Au sixième alinéa, après le mot : « paysagère » est inséré le mot : « notamment » ;

⑬ 3° Au septième alinéa :

⑭ *a)* Les mots : « des besoins présents et futurs en matière d'habitat » sont remplacés par les mots : « des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat » ;

⑮ *b)* Les mots : « de déplacements et de développement des transports collectifs ; » sont remplacés par les mots : « de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ; ».

Section 2

Modernisation des cartes communales

Article 60

① I. – Le dixième alinéa de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes :

② « 2° Les cartes communales qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/CE mentionnée au 1°, au regard, notamment, de la superficie du territoire auquel elles s'appliquent, de la nature, de la sensibilité et de l'étendue des territoires couverts par les secteurs qu'elles déterminent, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État ; ».

③ II. – L'article L. 124-2 du même code est ainsi modifié :

④ 1° Les trois premières phrases du troisième alinéa sont remplacées par les dispositions suivantes :

⑤ « La carte communale est élaborée à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent. Elle est soumise pour avis à la chambre d'agriculture et à la commission départementale de la consommation des espaces agricoles prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime. Cette commission rend

son avis au plus tard deux mois après la transmission du projet de carte par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent. À défaut, cet avis est réputé favorable. La carte communale est soumise à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement. » ;

⑥ 2° Au quatrième alinéa, le mot : « zones » est remplacé par le mot : « espaces » ;

⑦ 3° La dernière phrase du sixième alinéa est remplacée par les dispositions suivantes :

⑧ « Les modalités de la mise à disposition sont précisées par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou le conseil municipal et portées à la connaissance du public au moins huit jours avant le début de cette mise à disposition. » ;

⑨ 4° Le dernier alinéa est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :

⑩ « Elle doit être compatible, s'il y a lieu, avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale, du schéma de secteur, du schéma de mise en valeur de la mer, ainsi que du plan de déplacements urbains et du programme local de l'habitat.

⑪ « En cas de modification du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, ou en cas de fusion d'au moins deux établissements publics de coopération intercommunale, les dispositions des cartes communales applicables aux territoires concernés par cette modification ou cette fusion restent applicables. Elles peuvent être révisées ou modifiées par l'établissement public de coopération intercommunale nouvellement compétent jusqu'à l'approbation ou la révision d'un plan local d'urbanisme couvrant l'intégralité du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale concerné.

⑫ « Lorsque le périmètre d'une carte communale est intégré dans sa totalité dans le périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent, ou lorsqu'au moins deux établissements publics de coopération intercommunale fusionnent, l'établissement public nouvellement compétent peut achever dans leur périmètre initial les procédures d'élaboration, de révision ou de modification simplifiée des cartes communales engagées avant l'intégration ou la fusion, et ce dans un délai de deux ans à compter de l'intégration ou de la fusion. Dans ce cas,

l'établissement public nouvellement compétent est substitué de plein droit, à la date de l'intégration ou de la fusion, dans tous les actes et délibérations afférents à la procédure engagée avant l'intégration ou la fusion. »

⑬ III. – L'article L. 126-1 du même code est ainsi modifié :

⑭ 1° Au premier alinéa, après les mots : « Les plans locaux d'urbanisme », sont insérés les mots : « et les cartes communales » ;

⑮ 2° Au deuxième alinéa, après les mots : « au plan local d'urbanisme », sont insérés les mots : « ou à la carte communale » ;

⑯ 3° Au troisième alinéa, après les mots : « soit de l'approbation du plan » sont insérés les mots : « ou de la carte communale » ;

⑰ 4° Au même alinéa, après les mots : « les servitudes annexées au plan » sont insérés les mots : « ou à la carte » ;

⑱ 5° Au même alinéa, après les mots : « Dans le cas où le plan » sont insérés les mots : « ou la carte ».

⑲ IV. – Au sixième alinéa de l'article L. 141-5 du même code, après les mots : « aux plans locaux d'urbanisme » sont insérés les mots : « ou aux cartes communales ».

⑳ V. – Les dispositions des 1° et 2° du II et du III du présent article ne s'appliquent pas aux procédures d'élaboration ou de révision des cartes communales dans lesquelles l'avis prescrivant l'ouverture de l'enquête publique a été publié à la date de publication de la présente loi.

Section 3

Compétence des communes en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme

Article 61

① I. – Le deuxième alinéa de l'article L. 422-1 du code de l'urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes :

② « *a)* Le maire, au nom de la commune, dans les communes qui se sont dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ainsi que dans les communes qui se sont dotées d'une carte communale après la date de publication de la loi n° du pour

l'accès au logement et un urbanisme rénové. Dans les communes qui se sont dotées d'une carte communale avant cette date, le maire est compétent au nom de la commune après délibération du conseil municipal. En l'absence de décision du conseil municipal, le maire est compétent au nom de la commune à compter du 1er janvier 2017. Lorsque le transfert de compétence à la commune est intervenu, il est définitif. »

③ II. – Au premier alinéa de l'article L. 422-8 du même code, les mots : « ou lorsque l'établissement public de coopération intercommunale compétent groupe des communes dont la population totale est inférieure à 20 000 habitants, » sont remplacés par les mots : « et ne fait pas partie d'un établissement public de coopération intercommunale regroupant 10 000 habitants ou plus, ou lorsque l'établissement public de coopération intercommunale compétent regroupe des communes dont la population totale est inférieure à 10 000 habitants, » ;

④ III. – Les dispositions du premier alinéa de l'article L. 422-8 du même code, dans leur rédaction issue de la loi n° du entrent en vigueur à compter du 1er juillet 2014. Toutefois, lorsque ces seuils sont dépassés en raison de la création après le 1er juillet 2014 d'un nouvel établissement de coopération intercommunale de 10 000 habitants ou plus, la mise à disposition peut prendre fin dans un délai d'un an après la création de cet établissement.

⑤ Une convention entre l'État et la collectivité locale définit l'étendue et les modalités de cette mise à disposition des services déconcentrés de l'État. Pour les collectivités qui sont tenues de mettre fin au recours à la mise à disposition des services de l'État, une convention de transition peut être établie pour définir les modalités d'accompagnement de l'État.

Section 4

Transformation des plans d'occupation des sols en plans locaux d'urbanisme

Article 62

① I. – L'article L. 123-19 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

② 1° Au neuvième alinéa, la référence à la dernière phrase du cinquième alinéa de l'article L. 123-1 est remplacé par la référence au deuxième alinéa du IV de cet article ;

③ 2° L’article est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

④ « Les plans d’occupation des sols qui n’ont pas été mis en forme de plan local d’urbanisme en application des dispositions des articles L. 123-1 et suivants au plus tard le 31 décembre 2014 sont caducs à compter de cette date. La caducité du plan d’occupation des sols ne remet pas en vigueur le document d’urbanisme antérieur. À compter du 1er janvier 2015, les règles générales d’urbanisme prises en application de l’article L. 111-1 s’appliquent sur le territoire communal dont le plan d’occupation des sols est caduc.

⑤ « Toutefois lorsqu’une procédure de révision du plan d’occupation des sols a été engagée avant le 31 décembre 2014, cette procédure peut être menée à terme en application des dispositions des articles L. 123-1 et suivants dans leur rédaction en vigueur avant la publication de la loi n° du sous réserve d’être achevée au plus tard trois ans à compter de la publication de cette loi. Les dispositions du plan d’occupation des sols restent en vigueur jusqu’à l’approbation du plan local d’urbanisme et au plus tard jusqu’à l’expiration de ce délai de trois ans. »

⑥ II. – L’article L. 422-6 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑦ « Ces dispositions s’appliquent également lorsque le plan d’occupation des sols est rendu caduc en application de l’article L. 123-19. »

Section 5

Transfert de compétences, modernisation du plan local d’urbanisme communautaire et évolution des périmètres des plans locaux d’urbanisme

Article 63

① I. – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

② 1° Le I de l’article L. 5214-16 est ainsi modifié :

③ *a)* Au premier alinéa, les mots: « des compétences » sont remplacés par les mots: « les compétences » ;

④ *b)* Le deuxième alinéa est remplacé par la disposition suivante :

⑤ « 1° Aménagement de l’espace pour la conduite d’actions d’intérêt communautaire ; schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ;

plan local d’urbanisme, document d’urbanisme en tenant lieu et carte communale ; »

⑥ 2° Au troisième alinéa de l’article L. 5214-23-1, après les mots : « schéma de secteur ; » sont insérés les mots : « plan local d’urbanisme, document d’urbanisme en tenant lieu et carte communale ; »

⑦ 3° Au troisième alinéa du I de l’article L. 5216-5, après les mots : « schéma de secteur ; » sont insérés les mots : « plan local d’urbanisme document d’urbanisme en tenant lieu et carte communale ; ».

⑧ II. – La communauté de communes ou la communauté d’agglomération existant à la date de publication de la présente loi et qui n’est pas compétente en matière de plan local d’urbanisme, de documents d’urbanisme en tenant lieu ou de carte communale le devient de plein droit le premier jour du sixième mois suivant celui de la publication de la présente loi. Elle engage une procédure d’élaboration ou de révision d’un plan local d’urbanisme couvrant l’intégralité de son territoire lorsqu’elle le décide et au plus tard lorsqu’elle doit réviser un des plans locaux d’urbanisme applicables dans son périmètre.

⑨ Si une commune membre de la communauté de communes ou de la communauté d’agglomération a engagé, avant la publication de la présente loi, une procédure d’élaboration, de révision, de modification ou de mise en compatibilité avec une déclaration de projet d’un plan local d’urbanisme ou d’un document d’urbanisme en tenant lieu, elle peut continuer à exercer sa compétence jusqu’à l’achèvement de cette procédure. Il en est de même si une commune membre a engagé, avant cette date, une procédure d’élaboration, de révision ou de modification simplifiée d’une carte communale.

⑩ Toutefois, si la décision portant approbation, révision, modification ou mise en compatibilité du plan, du document ou de la carte communale, n’est pas intervenue à l’expiration du délai de trois ans à compter de la date de publication de la présente loi, la communauté de communes ou la communauté d’agglomération devient à cette date de plein droit compétence en matière de plan local d’urbanisme et de document d’urbanisme en tenant lieu et de la carte communale.

Article 64

① I. – Le code de l’urbanisme est ainsi modifié :

② 1° Au premier alinéa de l'article L. 121-4, les mots : « autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains » sont remplacés par les mots : « autorités organisatrices prévues à l'article L. 1231-1 du code des transports » ;

③ 2° L'article L. 123-1 est ainsi modifié :

④ *a)* Le premier alinéa est précédé d'un « I. – » ;

⑤ *b)* Après la deuxième phrase du premier alinéa, il est inséré une phrase ainsi rédigée : « Lorsque le plan local d'urbanisme tient lieu de programme local de l'habitat et, le cas échéant, de plan de déplacements urbains, il comprend également un programme d'orientations et d'actions. » ;

⑥ *c)* Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑦ « Le programme d'orientations et d'actions comprend toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat ou des transports et des déplacements définie par le plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat et, le cas échéant, de plan de déplacements urbains. » ;

⑧ *d)* Le deuxième alinéa est précédé d'un « II. – » ;

⑨ *e)* Après le deuxième alinéa, il est inséré cinq alinéas ainsi rédigés :

⑩ « Lorsqu'il est élaboré par une métropole, une communauté urbaine, une communauté d'agglomération, ou une communauté de communes de plus de 50 000 habitants, le plan local d'urbanisme tient lieu de programme local de l'habitat. Il poursuit les objectifs énoncés à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation.

⑪ « Lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent qui est autorité organisatrice au sens de l'article L. 1231-1 du code des transports et qui est soumis à l'obligation d'élaborer un plan de déplacements urbains en application de l'article L. 1214-3 de ce même code, le plan local d'urbanisme tient lieu de plan de déplacements urbains. Il poursuit les objectifs énoncés aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du code des transports. Il comprend le ou les plans de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics prévus à l'article 45 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 applicables sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale.

⑫ « Lorsque l’établissement public de coopération intercommunale n’est pas soumis aux deuxième ou troisième alinéa du II du présent article, et qu’il élabore un plan local d’urbanisme tenant lieu de programme local de l’habitat et, le cas échéant, de plan de déplacements urbains, il comprend un programme d’orientations et d’actions et, si nécessaire, des dispositions relatives à l’habitat ou aux transports et déplacements dans les orientations d’aménagement et de programmation.

⑬ « Lorsque le programme local de l’habitat ou le plan de déplacements urbains arrive à échéance avant la délibération portant approbation d’un plan local d’urbanisme tenant lieu de programme local de l’habitat et, le cas échéant, de plan de déplacements urbains, ce programme ou ce plan peut être prorogé jusqu’à l’approbation du plan local d’urbanisme. Cette prorogation est décidée, pour une durée de trois ans au plus, par délibération de l’organe délibérant de l’établissement public de coopération intercommunale compétent, et après accord du préfet de département.

⑭ « Il en est de même lorsqu’un plan local d’urbanisme élaboré par un établissement public de coopération intercommunale est révisé pour intégrer les dispositions tenant lieu de programme local de l’habitat et, le cas échéant, de plan de déplacements urbains. » ;

⑮ *f)* Le troisième alinéa est précédé d’un « III. – » ;

⑯ *g)* Le quatrième alinéa est précédé d’un « IV. – » ;

⑰ *h)* Le sixième alinéa est précédé d’un « V. – » ;

⑱ *i)* Le septième alinéa est précédé d’un « VI. – » ;

⑲ *j)* Les huitième à treizième alinéas sont supprimés ;

⑳ 3° Il est rétabli après l’article L. 123-1 un article L. 123-1-1 ainsi rédigé :

㉑ « *Art. L. 123-1-1.* – En cas de modification de la limite territoriale entre deux communes, les dispositions du plan local d’urbanisme applicables à la partie de territoire communal détachée d’une des communes restent applicables dans ce territoire après le rattachement à l’autre commune.

㉒ « Toutefois, si la commune de rattachement a précisé, dans le dossier soumis à enquête publique en application de l’article L. 2112-2 du code général des collectivités territoriales, qu’elle entendait que la modification

de limite territoriale emporte, par dérogation à l'alinéa précédent, abrogation des dispositions du plan local d'urbanisme applicables à la partie rattachée, ces dispositions sont abrogées. Cette faculté n'est pas ouverte à la commune de rattachement si celle-ci est membre du même établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme que la commune d'origine.

㉓ « En cas de modification du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou en cas de fusion d'au moins deux établissements publics de coopération intercommunale, les dispositions du ou des plans locaux d'urbanisme applicables aux territoires concernés par cette modification ou cette fusion restent applicables. Elles peuvent être modifiées selon les procédures prévues aux articles L. 123-13-1 à L. 123-13-3, ainsi qu'aux articles L. 123-14 et L. 123-14-2, jusqu'à l'approbation ou la révision d'un plan local d'urbanisme couvrant l'intégralité du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale concerné. Celui-ci engage la procédure d'élaboration ou de révision de ce plan lorsqu'il le décide et au plus tard lorsqu'il doit réviser un des plans locaux d'urbanisme applicables dans son périmètre.

㉔ « Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale compétent, dont le plan local d'urbanisme est en cours d'élaboration, de révision, de modification, ou de mise en compatibilité avec une déclaration de projet, intègre dans son périmètre une commune ou un établissement public de coopération intercommunale, il peut approuver, réviser, modifier, ou mettre en compatibilité ce plan dans son périmètre initial. La procédure d'élaboration ou de révision de ce plan peut être étendue à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale nouvellement intégré, si le débat sur le projet d'aménagement et de développement durables de ce plan n'a pas eu lieu au moment de leur intégration.

㉕ « Lorsqu'au moins deux établissements publics de coopération intercommunale fusionnent, l'établissement public nouvellement compétent peut achever dans leur périmètre initial les procédures d'élaboration, de révision, de modification ou de mise en compatibilité avec une déclaration de projet de leur plan local d'urbanisme engagées avant la fusion. L'établissement public nouvellement compétent peut étendre la procédure d'élaboration ou de révision d'un de ces plans à l'ensemble de son territoire, si le débat sur le projet d'aménagement et de développement durables de ce plan n'a pas eu lieu au moment de la fusion.

㉖ « Dans les cas mentionnés aux quatrième ou cinquième alinéas du présent article, l'établissement public de coopération intercommunale nouvellement compétent achève la procédure d'élaboration, de révision, de modification ou de mise en compatibilité dans un délai de deux ans à compter de l'intégration ou de la fusion.

㉗ « Lorsque le périmètre d'un plan local d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision est intégré dans sa totalité dans le périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, ce plan ne peut être approuvé ou révisé que par l'établissement public nouvellement compétent et, ce, dans son périmètre initial si le débat sur le projet d'aménagement et de développement durables a été tenu avant cette intégration et si l'approbation ou la révision a lieu dans le délai de deux ans suivant l'intégration.

㉘ « Lorsque le périmètre d'un plan local d'urbanisme en cours de modification ou de mise en compatibilité en application des articles L. 123-14 et L. 123-14-2 est intégré dans sa totalité dans le périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, la modification ou la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme ne peut être adoptée que par l'établissement public nouvellement compétent, dans son périmètre initial et ce, dans un délai de deux ans à compter de son intégration.

㉙ « Dans les cas prévus aux cinquième, septième et huitième alinéas du présent article, l'établissement public nouvellement compétent est substitué de plein droit, à la date de l'intégration ou de la fusion, dans tous les actes et délibérations afférents à la procédure engagée avant l'intégration ou la fusion.

㉚ « Si un plan approuvé, révisé modifié ou mis en compatibilité dans les conditions prévues par les septième et huitième alinéas du présent article ne couvre le territoire que d'une commune, il ne comprend pas de dispositions tenant lieu de programme local de l'habitat et, le cas échéant, de plan de déplacements urbains. » ;

㉛ 4° Les sixième à dixième alinéas de l'article L. 123-1-4 sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :

㉜ « 2. En ce qui concerne l'habitat, dans le cas des plans locaux d'urbanisme élaborés par les établissements publics de coopération intercommunale mentionnés aux deuxième et quatrième alinéas du II de

l’article L. 123-1 du présent code, ces orientations précisent les actions et opérations d’aménagement visant à poursuivre les objectifs énoncés à l’article L. 302-1 du code de la construction et de l’habitation.

㉝ « 3. En ce qui concerne les transports et les déplacements, dans le cas des plans élaborés par les établissements publics de coopération intercommunale mentionnés aux troisième et quatrième alinéas du II de l’article L. 123-1 du présent code, elles précisent les actions et opérations d’aménagement visant à poursuivre les objectifs énoncés aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du code des transports.

㉞ « Dans la région d’Île-de-France, dans les régions d’outre-mer et en Corse, en l’absence de schéma de cohérence territoriale, les orientations d’aménagement et de programmation peuvent comporter le document d’aménagement commercial mentionné à l’article L. 122-1-9 du présent code. » ;

㉟ 5° L’article L. 123-1-9 est ainsi modifié :

㊱ *a)* À la première phrase du deuxième alinéa, les mots : « du schéma de cohérence territoriale, du schéma de secteur, » et les mots : « et de la charte du parc naturel régional ou du parc national, » sont supprimés ;

㊲ *b)* La dernière phrase du deuxième alinéa est supprimée ;

㊳ *c)* Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

㊴ « Les dispositions relatives aux transports et aux déplacements des orientations d’aménagement et de programmation et du programme d’orientations et d’actions du plan local d’urbanisme tenant lieu de plan de déplacements urbains sont compatibles avec les dispositions du plan régional pour la qualité de l’air et du schéma régional du climat, de l’air et de l’énergie. » ;

㊵ *d)* Au troisième alinéa, les mots : « de ces documents » sont remplacés par les mots : « des documents mentionnés aux deuxième et troisième alinéas » ;

㊶ *e)* Le dernier alinéa est supprimé ;

㊷ 6° L’article L. 123-1-10 est ainsi modifié :

㊸ *a)* Au premier alinéa, les mots : « Le plan local d'urbanisme doit également, » sont remplacés par les mots : « En l'absence de schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme doit également, » ;

㊹ *b)* Au troisième alinéa, la référence à l'article L. 123-1-9 est remplacée par la référence à l'article L. 111-1-1 ;

㊺ 7° L'article L. 123-1-12 est ainsi modifié :

㊻ *a)* Au premier alinéa, après les mots : « le règlement peut fixer un nombre », sont insérés les mots : « minimal ou » ;

㊼ *b)* Au même alinéa, après les mots : « maximal d'aires de stationnement », sont insérés les mots : « pour les véhicules motorisés » ;

㊽ *c)* Au même alinéa, après les mots : « à un usage autre que d'habitation », sont insérés les mots : « et un nombre minimal pour les véhicules non motorisés » ;

㊾ *d)* Le premier alinéa est complété par un phrase ainsi rédigée :

㊿ « Lorsque le plan local d'urbanisme tient lieu de plan de déplacements urbains, le règlement détermine des secteurs à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations imposées en matière de réalisation d'aires de stationnement. À l'intérieur de ces secteurs, il fixe un nombre maximal d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés et un nombre minimal pour les véhicules non motorisés, lors de la construction de bâtiments destinés à un usage autre que d'habitation. » ;

51 8° Après le deuxième alinéa de l'article L. 123-5, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

52 « Les actes pris au titre de la police du stationnement et de la circulation, ainsi que les actes et décisions relatifs à la voirie et à la gestion du domaine public routier sont compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions du plan local d'urbanisme tenant lieu de plan de déplacements urbains dans les conditions définies aux articles L. 1214-5 et L. 1214-6 du code des transports. » ;

53 9° L'article L. 123-6 est ainsi modifié :

54 *a)* Après la première phrase du premier alinéa, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

55 « Un débat sur les modalités de cette concertation est organisé au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale au plus tard deux mois après la délibération prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme. » ;

56 *b)* Au premier alinéa, le mot : « zones » est remplacé par le mot : « espaces » ;

57 10° Après le deuxième alinéa de l'article L. 123-8, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

58 « Lorsque le plan local d'urbanisme tient lieu de plan de déplacements urbains, les représentants des professions et des usagers des transports ainsi que des associations de personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, sont consultés, à leur demande, sur le projet. » ;

59 11° L'article L. 123-12 est ainsi modifié :

60 *a)* Au deuxième alinéa, après les mots : « un schéma de cohérence territoriale approuvé, », sont insérés les mots : « ou lorsqu'il comporte des dispositions tenant lieu de programme local de l'habitat, » ;

61 *b)* Au sixième alinéa, après les mots : « code de la construction et de l'habitation », sont insérés les mots : « , ou ont fait l'objet d'un avis défavorable ou de réserves émises par le comité régional de l'habitat » ;

62 12° L'article L. 123-12-1 est remplacé par les dispositions suivantes :

63 « L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, le conseil municipal, procède, six ans au plus tard après la délibération portant approbation ou révision du plan local d'urbanisme, à une analyse des résultats de l'application de ce plan au regard des objectifs prévus à l'article L. 121-1 et, le cas échéant, à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation et aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du code des transports. Cette analyse des résultats est organisée tous les six ans dès lors que le plan n'a pas été mis en révision.

64 « L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou le conseil municipal se prononce, par délibération motivée, neuf ans au plus tard après la délibération portant approbation ou révision du plan local d'urbanisme sur l'opportunité de réviser ce plan. Cette délibération est prise tous les neuf ans dès lors que le plan n'a pas été mis en révision. Lorsque le plan local d'urbanisme tient lieu de programme

local de l'habitat, le préfet peut demander les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au plan. Dans un délai d'un mois, l'établissement public de coopération intercommunale fait connaître au préfet s'il entend procéder aux modifications. À défaut d'accord ou à défaut d'une délibération approuvant les modifications demandées dans un délai d'un an à compter de la demande de modifications, le préfet engage une modification ou une révision du plan.

65 « Lorsque le plan local d'urbanisme tient lieu de programme local de l'habitat, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale réalise, trois ans au plus tard à compter de la délibération portant approbation ou révision de ce plan, un bilan de l'application des dispositions de ce plan relatives à l'habitat au regard des objectifs prévus à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitat. Ce bilan est transmis au préfet de département. Il est organisé tous les trois ans dès lors que le plan n'a pas été mis en révision. » ;

66 13° L'article L. 123-12-2 est abrogé ;

67 14° L'article L. 123-14-1 est ainsi modifié :

68 *a)* Le troisième alinéa est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :

69 « – à l'issue du délai d'un an mentionné au deuxième alinéa du III de l'article L. 111-1-1, le plan local d'urbanisme n'a pas été rendu compatible avec le schéma de cohérence territoriale ou le schéma de secteur ;

70 « – en l'absence de schéma de cohérence territoriale et à l'issue du délai de trois ans mentionné au quatrième alinéa du III de l'article L. 111-1-1, le plan local d'urbanisme n'a pas été rendu compatible ou n'a pas pris en compte les documents mentionnés aux I et II de l'article L. 111-1-1 ;

71 « – à l'issue du délai de trois ans mentionné au dernier alinéa de l'article L. 123-1-9, le plan local d'urbanisme n'a pas été rendu compatible avec les documents mentionnés aux deuxième et troisième alinéas de cet article ; »

72 *b)* Au quatrième alinéa, les mots : « à la seconde phrase du troisième alinéa » sont remplacés par les mots : « au dernier alinéa » ;

73 15° Le livre VI est complété par un article L. 600-7 ainsi rédigé :

74 « *Art. L. 600-7.* – Si le juge administratif saisi de conclusions dirigées contre un plan local d'urbanisme estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation, sous les réserves suivantes :

75 « 1° En cas d'illégalité autre qu'un vice de forme ou de procédure, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification prévue aux articles L. 123-13-1 à L. 123-13-3 ;

76 « 2° En cas d'illégalité pour vice de forme ou de procédure, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité a eu lieu après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables.

77 « Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

78 « Si, après avoir écarté les autres moyens, le juge administratif estime que le vice qu'il relève affecte un plan de secteur, le programme d'orientations et d'actions du plan local d'urbanisme, ou les dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacement des orientations d'aménagement et de programmation, sous réserve qu'elles ne portent pas atteinte aux orientations du projet d'aménagement et de développement durables, il peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce. »

79 II. – Le code de justice administrative est modifié ainsi qu'il suit :

80 1° Le chapitre V du titre V du livre V intitulé : « Dispositions diverses » devient le chapitre VI avec le même intitulé ; les articles L. 555-1 à L. 555-2 deviennent les articles L. 556-1 et L. 556-2 ;

81 2° Il est rétabli un chapitre V intitulé : « Le sursis à statuer en matière d'urbanisme » comportant un article L. 555-1 ainsi rédigé :

82 « *Art. L. 555-1.* – Les conditions dans lesquelles le juge administratif peut surseoir à statuer lorsqu'il est saisi de conclusions dirigées contre un plan local d'urbanisme entaché d'une illégalité susceptible d'être régularisée sont définies à l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme. »

(83) III. – Sous réserve des dispositions du deuxième alinéa du II de l'article 65, les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale ayant engagé l'élaboration, la révision ou la modification d'un plan local d'urbanisme à la date de publication de la présente loi peuvent opter pour poursuivre la procédure selon les dispositions en vigueur antérieurement à cette date. Toutefois, les dispositions de l'article L. 123-1-1 dans leur rédaction issue de la présente loi et de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme sont applicables aux documents dont l'élaboration ou la révision ou la modification a été engagée avant la publication de cette loi.

(84) Les plans locaux d'urbanisme élaborés ou révisés par un établissement public de coopération intercommunale avant la date de publication de la loi, ainsi que ceux dont la procédure d'élaboration ou de révision est achevée après cette date conformément aux dispositions applicables antérieurement à cette date, sont mis en conformité avec les dispositions issues de la présente loi lors de leur prochaine révision. Les dispositions de l'article L. 123-12-1 dans sa rédaction issue de la présente loi et relatives à l'analyse des résultats et à l'opportunité d'une révision des plans locaux d'urbanisme sont applicables à compter du 1er juillet 2015.

(85) IV. – Au quatrième alinéa du V de l'article 19 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement les mots : « au deuxième alinéa de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme » sont remplacés par les mots : « au premier alinéa du II de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme ».

CHAPITRE III

Lutte contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers

Article 65

(1) I. – Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

(2) 1° Après le premier alinéa de l'article L. 122-1-2, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

(3) « Il contient une analyse du potentiel de densification des principaux secteurs de développement, de restructuration et de renouvellement urbain qu'il identifie. Cette analyse est effectuée dans le respect de la qualité des paysages et du patrimoine architectural ;

④ 2° Après le deuxième alinéa de l’article L. 123-1-2, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

⑤ « Il analyse la capacité de densification et de mutation de l’ensemble des espaces bâtis en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose la stratégie foncière poursuivie pour mobiliser cette capacité et limiter l’ouverture à l’urbanisation de nouvelles zones.

⑥ « Il établit un inventaire des capacités de stationnement des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités ;

⑦ 3° L’article L. 123-13 est complété par un IV ainsi rédigé :

⑧ « IV. – Les zones à urbaniser n’ayant pas fait l’objet d’une ouverture à l’urbanisation dans un délai de neuf ans après leur création sont regardées comme des zones naturelles pour l’application du présent article. Leur ouverture à l’urbanisation est soumise à la révision du plan local d’urbanisme conformément au 2° du I de cet article.

⑨ « Ce délai de neuf ans est calculé à partir de la date d’approbation du plan local d’urbanisme ou, si ce plan a fait l’objet d’une ou plusieurs révisions, de la date d’approbation de la dernière révision. » ;

⑩ 4° L’article L. 123-13-1 est ainsi modifié :

⑪ *a)* Au premier alinéa, les mots : « le règlement ou les orientations d’aménagement et de programmation » sont remplacés par les mots : « le règlement, les orientations d’aménagement et de programmation ou le programme d’orientations et d’actions » ;

⑫ *b)* Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

⑬ « Lorsque le projet de modification porte sur l’ouverture à l’urbanisation d’une zone, une délibération motivée de l’organe délibérant de l’établissement public compétent ou du conseil municipal démontre la nécessité de cette ouverture au regard de l’insuffisance des capacités résiduelles d’urbanisation dans les zones déjà urbanisées. » ;

⑭ 5° À l’article L. 123-18, les mots : « au dernier alinéa de l’article L. 123-13-1 » deviennent les mots : « au deuxième alinéa de l’article L. 123-13-1 ».

⑮ II. – Les dispositions de l’article L. 122-1-2 dans leur rédaction en vigueur antérieurement à la date de publication de la présente loi demeurent

applicables aux procédures en cours si le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables a eu lieu avant cette date.

⑯ Les dispositions de l'article L. 123-1-2 dans leur rédaction en vigueur antérieurement à la date de publication de la présente loi demeurent applicables aux procédures en cours si le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables a eu lieu avant cette date ou, lorsque ce débat n'est pas exigé, la notification aux personnes publiques associées.

⑰ Les dispositions du 3° du I entrent en vigueur à compter du 1er juillet 2015. Les dispositions du 4° du I ne sont pas applicables aux procédures de modification des plans locaux d'urbanisme lorsque le projet de modification a été notifié aux personnes publiques associées à la date de publication de la présente loi.

Article 66

① I. – L'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

② 1° Le premier alinéa est précédé d'un « I. – » ;

③ 2° Le cinquième alinéa devient le quatrième alinéa du I ;

④ 3° Au quatrième alinéa devenant le cinquième, les mots : « Les projets de construction, aménagements, installations et travaux » sont remplacés par les mots : « II. – La construction de bâtiments nouveaux mentionnée au 1° du I du présent article et les projets de constructions, aménagements, installations et travaux mentionnés aux 2° et 3° de ce I, » ;

⑤ 4° Le sixième alinéa est supprimé.

⑥ II. – À l'article L. 145-3 du même code, le dixième alinéa est supprimé.

⑦ III. – À l'article L. 145-5 du même code, la référence au 1° de l'article L. 111-1-2 est remplacée par la référence au 1° du I de l'article L. 111-1-2.

⑧ IV. – Les délibérations prises sur le fondement du 4° de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure à la publication de la présente loi demeurent applicables jusqu'à la délivrance des permis et déclarations préalables déposés avant la publication de la

présente loi pour des constructions ou installations autorisées en application de ces délibérations.

⑨ Les dispositions du II de l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la présente loi sont applicables à ces constructions et installations.

Article 67

① L'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

② 1° Au huitième alinéa, les deuxième et troisième phrases sont supprimées ;

③ 2° Le neuvième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Dans ce cas, l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune élabore ou révise le règlement local de publicité pris en application de l'article L. 581-14 du code de l'environnement. »

CHAPITRE IV

Mesures favorisant le développement de l'offre de construction

Section 1

Établissements publics fonciers d'État

Article 68

① L'article L. 321-1 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

② 1° Le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

③ « Dans les territoires où les enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durable le justifient, l'État peut créer des établissements publics fonciers. Leur superposition totale ou partielle avec des établissements publics fonciers locaux, créés depuis plus de trois ans à la date de l'ouverture de la consultation des collectivités territoriales et de leurs groupements prévue à l'article L. 321-2, est soumise à l'accord des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes non membres de ces derniers dont le territoire est concerné par la superposition. » ;

④ 2° Au troisième alinéa de l’article L. 321-1, après les mots : « et agricoles », sont ajoutés les mots : « en coopération avec la société d’aménagement foncier et d’établissement rural et les autres organismes en charge de la préservation de ces espaces, dans le cadre de conventions. »

Section 2

Établissements publics fonciers locaux

Article 69

① Le chapitre IV du titre II du livre III du code de l’urbanisme est ainsi modifié :

② 1° L’article L. 324-1 est ainsi modifié :

③ *a)* Avant le premier alinéa sont insérés les alinéas suivants :

④ « Les établissements publics fonciers locaux sont créés en considération d’enjeux d’intérêt général en matière d’aménagement et de développement durable.

⑤ « Ils mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l’étalement urbain. Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l’habitat.

⑥ « Dans le cadre de leurs compétences, ils peuvent contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi qu’à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles en coopération avec la société d’aménagement foncier et d’établissement rural et les autres organismes en charge de la préservation de ces espaces, au travers de conventions. » ;

⑦ *b)* Au premier alinéa, après les mots : « ils peuvent procéder », sont ajoutés les mots : « en coopération avec la société d’aménagement foncier et d’établissement rural et » :

⑧ *c)* Après le deuxième alinéa est inséré l’alinéa suivant :

⑨ « L’exercice du droit de préemption, en application du deuxième alinéa de l’article L. 210-1, s’inscrit dans le cadre de conventions passées avec le représentant de l’État dans le département. » ;

⑩ *d)* Au quatrième alinéa, après les mots : « droits de préemption », sont ajoutés les mots : « et de priorité » ;

⑪ *e)* Au dernier alinéa, les mots : « Aucune opération » sont remplacés par les mots : « Sauf convention prévue au sixième alinéa du présent article, aucune opération » ;

⑫ 2° Le premier alinéa de l'article L. 324-2 est ainsi modifié :

⑬ *a)* Après les mots : « L'établissement public foncier est créé par le préfet », sont ajoutés les mots : « de région » ;

⑭ *b)* Les mots : « qui sont compétents en matière de schéma de cohérence territoriale, de réalisation de zones d'aménagement concerté et de » sont remplacés par les mots : « dotés de la compétence » ;

⑮ *c)* Le mot : « départements » est remplacé par le mot : « régions » ;

⑯ *d)* Les mots : « La région et le département » sont remplacés par les mots : « Chacune de ces régions et chacun de leurs départements » ;

⑰ *e)* Les deux dernières phrases sont remplacées par les dispositions suivantes :

⑱ « Le ou les préfets disposent d'un délai de trois mois à compter de la transmission des délibérations pour donner leur accord ou motiver leur refus pour défaut de pertinence. Cette motivation peut être fondée en référence à des données locales, notamment relatives aux périmètres existants ou proposés d'établissements publics fonciers ou de schémas de cohérence territoriale et à l'évaluation des besoins fonciers correspondant aux enjeux territoriaux en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement. » ;

⑲ 3° Après l'article L. 324-2-1, il est inséré un article L. 324-2-2 ainsi rédigé :

⑳ « *Art. L. 324-2-2.* – I. – L'établissement public foncier élabore un programme pluriannuel d'intervention qui :

㉑ « 1° Définit ses actions, leurs modalités et les moyens mis en œuvre ;

㉒ « 2° Précise les conditions de cession du foncier propres à garantir un usage conforme aux missions de l'établissement.

㉓ « II. – Le programme pluriannuel d'intervention tient compte des priorités énoncées dans les documents d'urbanisme ainsi que des objectifs de réalisation de logements précisés par les programmes locaux de l'habitat.

㉔ « Ce programme est transmis au préfet de région. » ;

㉕ 4° Le deuxième alinéa de l'article L. 324-5 du même code est ainsi modifié :

㉖ *a)* Le mot : « fixe » est remplacé par le mot : « approuve » ;

㉗ *b)* Après les mots : « tranches annuelles », sont ajoutés les mots : « et procède à sa révision ».

Section 3

Droit de préemption

Article 70

① Le titre Ier du livre II du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

② 1° Le deuxième alinéa de l'article L. 210-1 est ainsi modifié :

③ *a)* Après les mots : « l'aliénation porte sur », les mots : « un terrain, bâti ou non bâti » sont remplacés par les mots : « tout immeuble ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble, bâti ou non bâti ainsi que les cessions de droits indivis portant sur un immeuble ou une partie d'immeuble, bâti ou non bâti, sauf lorsqu'elles sont consenties à l'un des coindivisaires, ainsi que les cessions de tantièmes contre remise de locaux à construire » ;

④ *b)* Après les mots : « organismes d'habitations à loyer modéré prévus par l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation », sont insérés les mots : « ou à un des organismes agréés mentionnés à l'article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation » ;

⑤ 2° Le deuxième alinéa de l'article L. 211-2 est remplacé par les dispositions suivantes :

⑥ « Toutefois, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière de plan local

d’urbanisme, cet établissement est compétent de plein droit en matière de droit de préemption urbain. » ;

⑦ 3° À l’article L. 211-4, il est ajouté un alinéa rédigé comme suit :

⑧ « Pour la mise en œuvre du deuxième alinéa de l’article L. 210-1, le représentant de l’État dans le département peut également décider, par arrêté motivé, d’appliquer le droit de préemption aux aliénations et cessions mentionnées au présent article sur la totalité ou certaines parties du territoire soumis à ce droit. » ;

⑨ 4° L’article L. 211-5 est ainsi modifié :

⑩ *a)* Le troisième alinéa est remplacé par l’alinéa suivant :

⑪ « En cas d’acquisition, les dispositions de l’article L. 213-14 sont applicables. » ;

⑫ *b)* Le cinquième alinéa est supprimé ;

⑬ 5° L’article L. 212-1 est ainsi modifié :

⑭ *a)* Au premier alinéa, après les mots : « de la commune », le mot : « ou » est remplacé par les mots : « et après avis » ;

⑮ *b)* Il est complété par les deux alinéas suivants :

⑯ « Des zones d’aménagement différé peuvent également être créées, par délibération motivée de l’organe délibérant de l’établissement public de coopération intercommunale ayant les compétences visées au second alinéa de l’article L. 211-2, après avis des communes incluses dans le périmètre de la zone.

⑰ 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. » ;

⑱ 6° L’article L. 212-3 est ainsi modifié :

⑲ *a)* Le troisième alinéa est remplacé par l’alinéa suivant :

⑳ « En cas d’acquisition, les dispositions de l’article L. 213-14 sont applicables. » ;

㉑ *b)* Le cinquième alinéa est supprimé ;

㉒ 7° L’article L. 213-2 est ainsi modifié :

㉓ *a)* La dernière phrase du premier alinéa est remplacée par les dispositions suivantes : « Cette déclaration comporte obligatoirement l’indication du prix et des conditions de l’aliénation projetée ou, en cas d’adjudication, l’estimation du bien ou sa mise à prix, ainsi que les informations dues au titre de l’article L. 514-20 du code de l’environnement. Le titulaire du droit de préemption peut, dans le délai de deux mois prévu au troisième alinéa du présent article, adresser au propriétaire une demande unique de communication des documents permettant d’apprécier la consistance et l’état de l’immeuble. La liste des documents susceptibles d’être demandés est fixée limitativement par décret en Conseil d’État. Elle ne peut excéder celle des documents qu’un vendeur est tenu de fournir à un acquéreur qui ne serait pas un professionnel de l’immobilier. » ;

㉔ *b)* Avant le dernier alinéa, il est inséré trois alinéas ainsi rédigés :

㉕ « Le délai est suspendu à compter de la réception de la demande mentionnée au premier alinéa. Il reprend à compter de la réception des documents par le titulaire du droit de préemption. Si le délai restant est inférieur à un mois, le titulaire dispose d’un mois pour prendre sa décision. Passés ces délais, son silence vaut renonciation à l’exercice du droit de préemption.

㉖ « Lorsqu’il envisage d’acquérir le bien, le titulaire du droit de préemption transmet sans délai copie de la déclaration d’intention d’aliéner au responsable départemental des services fiscaux. La décision dudit titulaire fait l’objet d’une publication. Elle est notifiée au vendeur, au notaire et, le cas échéant, à la personne qui avait l’intention d’acquérir le bien mentionnée dans la déclaration d’intention d’aliéner. Le vendeur la transmet aux fermiers, locataires, titulaires de droits d’emphytéose, d’habitation ou d’usage et aux personnes bénéficiaires de servitudes mentionnés dans la déclaration d’intention d’aliéner.

㉗ « Le titulaire du droit de préemption peut demander à visiter le bien dans des conditions fixées par décret. » ;

㉘ 8° L’article L. 213-8 est ainsi modifié :

㉙ *a)* Le premier alinéa est ainsi complété : « révisé, s’il y a lieu, en fonction des variations du coût de la construction constatées par l’Institut

national de la statistique et des études économiques depuis la date de cette déclaration. » ;

㉚ *b)* Après le premier alinéa, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé : « Si le propriétaire n'a pas réalisé la vente de son bien sous forme authentique dans le délai de trois ans à compter de la renonciation au droit de préemption, il doit déposer une nouvelle déclaration préalable mentionnée à l'article L. 213-2. » ;

㉛ 9° L'article L. 213-11 est ainsi modifié :

㉜ *a)* Au premier alinéa, les mots : « aux fins définies à l'article L. 210-1 » sont remplacés par les mots : « à un usage visé à l'article L. 210-1, qui peut être différent de celui mentionné dans la décision de préemption » ;

㉝ *b)* Au deuxième alinéa, les mots : « à d'autres fins » sont remplacés par les mots : « à d'autres usages que ceux visés à l'article L. 210-1» ;

㉞ *c)* Après le deuxième alinéa, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé : « Le maire rend compte au conseil municipal de tout changement d'affectation du bien acquis par l'exercice du droit de préemption. » ;

㉟ 10° Après l'article L. 213-11, il est inséré un article L. 213-11-1 ainsi rédigé :

㊱ « Lorsque, après que le transfert de propriété a été effectué, la décision de préemption est annulée ou déclarée illégale par la juridiction administrative, le titulaire du droit de préemption propose la rétrocession du bien à l'ancien propriétaire.

㊲ « Le prix proposé pour la rétrocession vise à rétablir, sans enrichissement injustifié de l'une des parties, les conditions de la transaction à laquelle l'exercice du droit de préemption a fait obstacle. À défaut d'accord amiable, l'ancien propriétaire peut saisir le juge de l'expropriation.

㊳ « À défaut de réponse de l'ancien propriétaire dans un délai de trois mois à compter de la notification de la proposition de rétrocession, celui-ci est réputé avoir renoncé à la rétrocession.

㊴ « Lorsque la rétrocession du bien à l'ancien propriétaire est impossible, le titulaire du droit de préemption en propose la rétrocession aux ayants droit de l'ancien propriétaire puis à la personne qui avait

l’intention d’acquérir le bien, lorsque son nom était inscrit dans la déclaration mentionnée à l’article L. 213-2. » ;

㊵ 11° L’article L. 213-12 est ainsi modifié :

㊶ *a)* Aux premier et deuxième alinéas, après les mots : « l’article L. 213-11 », sont insérés les mots : « ou au premier alinéa de l’article L. 213-11-1 » ;

㊷ *b)* Il est inséré un troisième aliéna ainsi rédigé :

㊸ « Dans les cas prévus aux articles L. 213-11 et L. 213-11-1, la renonciation à la rétrocession n’interdit pas de saisir le tribunal de l’ordre judiciaire d’une action en dommages et intérêts contre le titulaire du droit de préemption. » ;

㊹ *c)* Le dernier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

㊺ « L’action en dommages-intérêts se prescrit par cinq ans :

㊻ « 1° Dans le cas prévu à l’article L. 213-11, à compter de la mention de l’affectation ou de l’aliénation du bien au registre mentionné à l’article L. 213-13 ;

㊼ «2° Dans le cas prévu à l’article L. 213-11-1, à compter de la décision de la juridiction administrative devenue définitive. » ;

㊽ 12° Les trois premiers alinéas de l’article L. 213-14 sont remplacés par les alinéas suivants :

㊾ « En cas d’acquisition d’un bien par voie de préemption ou dans les conditions définies à l’article L. 211-5, le transfert de propriété intervient à la plus tardive des dates auxquelles seront intervenus le paiement et l’acte authentique.

㊿ « Le prix d’acquisition est payé ou, en cas d’obstacle au paiement, consigné dans les quatre mois qui suivent soit la décision d’acquérir le bien au prix indiqué par le vendeur ou accepté par lui, soit la décision définitive de la juridiction compétente en matière d’expropriation, soit la date de l’acte ou du jugement d’adjudication.

51 « En cas de non-respect du délai prévu au deuxième alinéa, le vendeur peut aliéner librement son bien. »

Article 71

① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

② 1° À l'article L. 3221-12, les mots : « le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles, tel qu'il est défini à l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme » sont remplacés par les mots : « les droits de préemption dont celui-ci est titulaire ou délégataire en application du code de l'urbanisme » ;

③ 2° Après l'article L. 4231-8-1, il est inséré un article L. 4231-8-2 rédigé comme suit :

④ « *Art. L. 4231-8-2.* – Le président du conseil régional peut, par délégation du conseil régional, être chargé d'exercer, au nom de la région, les droits de préemption dont elle est titulaire ou délégataire en application du code de l'urbanisme. » ;

⑤ 3° Après le sixième alinéa de l'article L. 5211-9, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑥ « Le président de l'établissement public de coopération intercommunale peut, par délégation de son organe délibérant, être chargé d'exercer, au nom de l'établissement, les droits de préemption dont celui-ci est titulaire ou délégataire en application du code de l'urbanisme. Il peut également déléguer l'exercice de ce droit à l'occasion de l'aliénation d'un bien, dans les conditions que fixe l'organe délibérant de l'établissement. »

Section 4

Géomètres experts

Article 72

① I. – L'article 26 de la loi n° 46-942 du 7 mai 1946 instituant l'Ordre des géomètres experts est modifié comme suit :

② 1° Au premier alinéa, les mots : « pendant une période de deux ans à compter de la publication de la loi n° 87-998 du 15 décembre 1987, » sont supprimés ;

③ 2° Au deuxième alinéa, les mots : « à la date de la publication de la loi n° 87-998 du 15 décembre 1987 » sont remplacés par les mots : « à la date de leur demande d'inscription » ;

④ II. – Le IV de l’article 30 de la même loi est ainsi rédigé :

⑤ « IV. – Par dérogation aux dispositions du premier alinéa de l’article 12, il est créé à compter de la date d’entrée en vigueur de la loi n° du relative à l’urbanisme et au logement un conseil régional de La Réunion et Mayotte représentant les membres de l’ordre des géomètres experts exerçant à La Réunion ou à Mayotte ; ce conseil régional est composé de six membres dont quatre élus par les géomètres experts inscrits au tableau de l’Ordre de la circonscription et deux désignés par le président du Conseil supérieur de l’Ordre. »

Section 5

Clarification du règlement du plan local d’urbanisme et autres mesures de densification

Article 73

① I. – L’article L. 123-1-5 du code de l’urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes :

② « *Art. L. 123-1-5.* – Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d’aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d’utilisation des sols permettant d’atteindre les objectifs mentionnés à l’article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l’interdiction de construire, délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définit, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l’implantation des constructions.

③ « I. – Le règlement peut fixer les règles suivantes relatives à l’usage des sols et la destination des constructions :

④ « 1° Préciser l’affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être fait ou la nature des activités qui peuvent y être exercées ;

⑤ « 2° Définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées ;

⑥ « 3° Délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements d’une taille minimale qu’il fixe ;

⑦ « 4° Délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale ;

⑧ « 5° Identifier et délimiter les quartiers, îlots, voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif ;

⑨ « 6° À titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels des constructions, des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage au sens de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, ainsi que des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs, peuvent être autorisées. Le règlement précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone et les conditions relatives à l'hygiène et à la sécurité auxquelles doit satisfaire l'installation de résidences démontables pour bénéficier de l'autorisation.

⑩ « Ces secteurs sont délimités avec l'accord du préfet de département après avis de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles. Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois à compter de la saisine.

⑪ « Les constructions existantes situées en dehors de ces secteurs et dans des zones naturelles, agricoles ou forestières, ne peuvent faire l'objet que d'une adaptation ou d'une réfection, à l'exclusion de tout changement de destination.

⑫ « Le précédent alinéa n'est pas applicable aux constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ainsi qu'aux constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics.

⑬ « II. – Le règlement peut fixer les règles suivantes relatives aux caractéristiques architecturale, urbaine et écologique :

⑭ « 1° Déterminer des règles concernant l’aspect extérieur des constructions neuves, rénovées ou réhabilitées, leurs dimensions et l’aménagement de leurs abords, afin de contribuer à la qualité architecturale et paysagère et à l’insertion des constructions dans le milieu environnant ;

⑮ « 2° Identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d’ordre culturel, historique, architectural ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation ;

⑯ « 3° Dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, imposer dans des secteurs qu’il délimite une densité minimale de constructions ;

⑰ « 4° Délimiter les secteurs dans lesquels la délivrance du permis de construire peut être subordonnée à la démolition de tout ou partie des bâtiments existants sur le terrain où l’implantation de la construction est envisagée ;

⑱ « 5° Localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent ;

⑲ « 6° Imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements, notamment dans les secteurs qu’il ouvre à l’urbanisation, de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu’il définit.

⑳ « III. – Le règlement peut fixer les règles suivantes relatives à l’équipement des zones :

㉑ « 1° Préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer, y compris les rues ou sentiers piétonniers et les itinéraires cyclables, les voies et espaces réservés au transport public et délimiter les zones qui sont ou peuvent être aménagées en vue de la pratique du ski et les secteurs réservés aux remontées mécaniques en indiquant, le cas échéant, les équipements et aménagements susceptibles d’y être prévus ;

㉒ « 2° Fixer les conditions de desserte par les voies et réseaux des terrains susceptibles de recevoir des constructions ou de faire l’objet

d'aménagements. Il peut délimiter les zones visées à l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales concernant l'assainissement et les eaux pluviales ;

㉓ « 3° Imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, de respecter en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques des critères de qualité renforcés qu'il définit.

㉔ « IV. – Le règlement peut également fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts. »

㉕ II. – Les dispositions de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la présente loi, ne sont pas applicables aux demandes de permis et aux déclarations préalables déposées avant sa publication. Les secteurs délimités par le plan local d'urbanisme en application du 14° de l'article L. 123-1-5 dans sa rédaction en vigueur antérieurement à la publication de la présente loi demeurent soumis à ces dispositions jusqu'à la première révision de ce plan engagée après la publication de la présente loi.

Article 74

① I. – Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

② 1° À l'article L. 111-6-2, la référence : « 7° de l'article L. 123-1-5 » est remplacée par la référence : « II. 2° de l'article L. 123-1-5 » ;

③ 2° À l'article L. 128-1, la référence : « neuvième alinéa de l'article L. 123-1-5 » est remplacée par la référence : « II. 2° de l'article L. 123-1-5 » ;

④ 3° À l'article L. 473-2, la référence : « 6° de l'article L. 123-1-5 » est remplacée par la référence : « III. 1° de l'article L. 123-1-5 » ;

⑤ 4° L'article L. 123-1-11 du même code est ainsi modifié :

⑥ *a)* Les premier à cinquième alinéas sont supprimés ;

⑦ *b)* Au sixième alinéa devenant le premier alinéa, les mots : « dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur, à l'emprise au sol et au coefficient d'occupation des sols » sont remplacés par les mots : « dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au

sol » ; la dernière phrase du cet alinéa est remplacée par la phrase suivante : « L'application du dépassement ainsi autorisé ne peut conduire à la création d'une surface de plancher supérieure de plus de 20 % à la surface de plancher existante. » ;

⑧ *c)* Au septième alinéa devenant le troisième, les mots : « Le sixième alinéa » sont remplacés par les mots : « Le premier alinéa » ;

⑨ 5° L'article L. 123-4 du même code est abrogé. Les dispositions en vigueur antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi demeurent applicables aux demandes de permis et aux déclarations préalables accompagnées d'une convention de transfert de coefficient d'occupation des sols conclue avant l'entrée en vigueur de la loi ;

⑩ 6° À l'article L. 127-1 du même code, les mots : « du coefficient d'occupation des sols ou » sont supprimés ;

⑪ 7° Au premier alinéa de l'article L. 128-1 du même code, les mots : « et à la densité d'occupation des sols » sont supprimés ;

⑫ 8° À l'article L. 128-3 du même code, les mots : « dépassement de plus de 50 % de la densité autorisée par le coefficient d'occupation des sols ou du volume autorisé par le gabarit. » sont remplacés par les mots : « dépassement de plus de 50 % du volume autorisé par le gabarit de la construction. » ;

⑬ 9° Le deuxième alinéa de l'article L. 331-37 du même code est supprimé ;

⑭ 10° Au deuxième alinéa de l'article L. 331-40 du même code, la première phrase est remplacée par la phrase suivante : « Le contribuable peut également fournir une estimation motivée et détaillée de la constructibilité maximale qui s'attache au terrain d'assiette de la construction projetée compte tenu, notamment, de la nature du sol, de la configuration des parcelles, du caractère des constructions avoisinantes ou de motifs tenant aux économies d'énergie. »

⑮ II. – Les rescrits délivrés en application de l'article L. 331-35 et du dernier alinéa de l'article L. 331-38 antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi ne peuvent être remis en cause du fait de l'abrogation des coefficients d'occupation des sols.

⑯ III. – À l’article L. 342-18 du code du tourisme, la référence au 6° de l’article L. 123-1-5 du code de l’urbanisme est remplacée par la référence au 1° du III de l’article L. 123-1-5.

Section 6

Mobiliser les terrains issus du lotissement

Article 75

① I. – Le premier alinéa de l’article L. 442-10 du code de l’urbanisme est ainsi modifié :

② 1° Les mots : « les deux tiers des propriétaires détenant ensemble les trois quarts au moins de la superficie d’un lotissement ou les trois quarts des propriétaires détenant au moins les deux tiers » sont remplacés par les mots : « la moitié des propriétaires détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie d’un lotissement ou les deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié » ;

③ 2° Après les mots : « des documents », les mots : « , notamment du règlement et du cahier des charges relatifs à ce lotissement, » sont remplacés par les mots : « du lotissement, notamment le règlement, le cahier des charges s’il a été approuvé ou les clauses de nature réglementaire du cahier des charges s’il n’a pas été approuvé. » ;

④ 3° Les mots : « si cette modification est » sont remplacés par les mots : « Cette modification doit être ».

⑤ II. – L’article L. 442-11 du même code est ainsi modifié :

⑥ 1° Après les mots : « le règlement et le cahier des charges », sont insérés les mots : « qu’il soit approuvé ou non approuvé » ;

⑦ 2° Le mot : « les » est supprimé ;

⑧ 3° Après les mots : « en concordance », sont insérés les mots : « ces documents » ;

⑨ 4° Après les mots : « en tenant lieu », sont insérés les mots : « , au regard notamment de la densité maximale de construction résultant de l’application de l’ensemble des règles du document d’urbanisme ».

Section 7

Aménagement opérationnel

Article 76

① I. – Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

② 1° Le deuxième alinéa de l'article L. 300-4 est complété par les dispositions suivantes :

③ « Lorsqu'une opération d'aménagement est destinée à être réalisée dans une zone d'aménagement concerté, l'attribution de la concession d'aménagement peut intervenir avant la création de la zone, dès lors que la personne publique à l'initiative de la zone d'aménagement concerté a arrêté le bilan de la concertation prévue à l'article L. 300-2 et a délibéré sur les enjeux et l'objectif de l'opération, son périmètre d'intervention, son programme et son bilan financier prévisionnel. »

④ 2° À l'article L. 311-7, il est rétabli un *b* ainsi rédigé :

⑤ « *b)* D'une modification simplifiée dans les conditions définies aux articles L. 123-13-1 et L. 123-13-3. »

⑥ II. – L'article L. 122-3 du code de l'environnement est ainsi modifié :

⑦ 1° Après le II, il est inséré un III ainsi rédigé :

⑧ « III. – Il fixe les conditions dans lesquelles, dans le cas d'une opération d'aménagement réalisée dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté créée en application de l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme, l'avis de l'autorité administrative compétente en matière d'environnement sur l'étude d'impact préalable à la création de la zone peut tenir lieu d'avis pour les études d'impact afférentes aux acquisitions foncières, travaux et ouvrages réalisés au sein de la zone. » ;

⑨ 2° Le III devient IV ;

⑩ 3° Le IV devient V.

⑪ III. – Après le premier alinéa de l'article L. 1331-7 du code de la santé publique, il est inséré l'alinéa suivant :

⑫ « Toutefois lorsque dans une zone d'aménagement concerté créée en application de l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme, l'aménageur

supporte tout ou partie du coût de construction du réseau public de collecte des eaux usées compris dans le programme des équipements publics de la zone, la participation pour le financement de l'assainissement collectif est diminuée à proportion du coût ainsi pris en charge. »

Article 77

① I. – Dans le titre II du livre III du code de l'urbanisme, le chapitre II est complété par les articles suivants :

② « *Art. L. 322-12.* – L'association foncière urbaine de projet est une association foncière urbaine autorisée qui a pour objet de permettre la cession des terrains inclus dans son périmètre, après avoir réalisé un projet associant une opération de remembrement au sens du 1° et du 2° de l'article L. 322-2 et une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1.

③ « L'association foncière urbaine de projet est régie par les dispositions du présent chapitre sous réserve des articles L. 322-13 à L. 322-16.

④ « *Art. L. 322-13.* – La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou le représentant de l'État dans le cadre d'une opération d'intérêt national peuvent délimiter des périmètres de projet au sein desquels les propriétaires fonciers sont incités à se regrouper en association foncière urbaine de projet et les associations foncières urbaines de projet à mener leurs opérations de façon concertée.

⑤ « *Art. L. 322-14.* – Les propriétaires intéressés à la création d'une association foncière urbaine de projet adressent la demande d'autorisation à l'autorité administrative.

⑥ « Le dossier de la demande de création comprend notamment le projet de statuts et le périmètre des opérations envisagé qui peut intégrer tout ou partie des unités foncières sur lesquelles porte le projet de l'association. Les statuts sont conformes aux dispositions prévues au second alinéa de l'article 7 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004.

⑦ « Une copie du dossier est transmise à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, sur le territoire duquel est prévu le projet de l'association.

⑧ « *Art. L. 322-15.* – L'autorité administrative soumet le projet de création de l'association à enquête publique, conformément à l'article 12 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004. Le dossier d'enquête publique comprend, le cas échéant, les prescriptions mentionnées à l'article L. 322-6.

⑨ « Après enquête publique, l'autorité administrative peut, après avoir recueilli l'accord du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, autoriser la création de l'association foncière urbaine.

⑩ « Lorsque le projet de l'association est prévu dans le cadre d'une opération d'intérêt national, l'autorité administrative peut, sur avis du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, autoriser la création de l'association foncière urbaine de projet.

⑪ « L'acte autorisant la création de l'association foncière urbaine de projet est publié, affiché dans chaque commune sur le territoire de laquelle s'étend le périmètre de l'association et notifié aux propriétaires dans les conditions prévues par décret en Conseil d'État.

⑫ « *Art. L. 322-16.* – Les dispositions relatives à la modification des conditions initiales de l'association foncière urbaine de projet sont régies par la section 1 du chapitre IV du titre III de l'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004.

⑬ « Toutefois par dérogation à ces dispositions, les statuts peuvent prévoir que, lorsqu'un membre de l'association souhaite vendre tout ou partie de ses terrains aménagés à un acquéreur qui ne veut pas être inclus dans le périmètre de l'association foncière urbaine de projet et les distraire du périmètre de l'association, l'assemblée générale de l'association, à la majorité des propriétaires représentant au moins les deux tiers de la superficie des terrains de l'association ou au moins les deux tiers des propriétaires représentant plus de la moitié des superficies des terrains, peut approuver, sans enquête publique préalable, la distraction des terrains à vendre du périmètre de l'association et fixer les conditions financières dans lesquelles le vendeur reste redevable des emprunts et des participations prévues.

⑭ « En dessous d’un seuil de surface fixé par décret en Conseil d’État, la décision de distraction de ces terrains peut être prise à la majorité des membres de l’association.

⑮ « En cas de distraction approuvée, l’autorité administrative qui a autorisé la création de l’association foncière urbaine de projet modifie son périmètre en conséquence. »

⑯ II. – L’article L. 332-12 est ainsi modifié :

⑰ 1° Le premier alinéa est complété par les mots : « ainsi qu’aux associations foncières urbaines de projet » ;

⑱ 2° Le deuxième alinéa est complété par les mots : « ou de l’association foncière urbaine de projet par l’acte autorisant sa création » ;

⑲ 3° Au cinquième alinéa, les mots : « ou à l’article L. 332-11-3 » sont supprimés ;

⑳ 4° Après le sixième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « *e)* La taxe d’aménagement prévue aux articles L. 331-1 et suivants. » ;

㉑ 5° Le huitième alinéa est complété par les mots : « ou de l’association foncière urbaine de projet ».

Article 78

① L’article L. 332-11-3 du code de l’urbanisme est ainsi modifié :

② 1° Au début du premier alinéa, il est inséré : « I. – » ;

③ 2° L’article est complété par les dispositions suivantes :

④ « II. – Lorsque les équipements publics qui ont fait l’objet d’une convention de projet urbain partenarial desservent d’autres terrains pour lesquels aucune convention n’a été signée, la commune ou l’établissement public compétent en matière de plan local d’urbanisme ou le représentant de l’État dans le cadre des opérations d’intérêt national peut délimiter un périmètre à l’intérieur duquel les propriétaires fonciers, les aménageurs ou les constructeurs qui s’y livreront à des opérations d’aménagement ou de construction, participeront, dans le cadre de conventions, à la prise en charge de ces mêmes équipements publics, qu’ils soient encore à réaliser ou déjà réalisés, dès lors qu’ils répondent aux besoins des futurs habitants ou usagers de leurs opérations.

⑤ « Le périmètre est délimité par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public ou, dans le cadre des opérations d'intérêt national, par arrêté préfectoral, pour une durée maximale de quinze ans.

⑥ « III. – Avant la conclusion d'une convention de projet urbain partenarial, les personnes ayant qualité pour déposer une demande de permis de construire ou d'aménager peuvent demander à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou au représentant de l'État dans le cadre des opérations d'intérêt national de soumettre leur projet d'aménagement ou de construction à un débat au sein de l'organe délibérant et d'organiser une concertation dans les conditions définies à l'article L. 300-2. L'autorité saisie, à défaut de satisfaire à la demande, la rend publique dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.

⑦ « La demande est assortie d'un dossier comportant la délimitation du périmètre du projet d'aménagement ou de construction, la définition du projet ainsi que la liste des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le périmètre. »

Article 79

① Le livre III du code de l'urbanisme est complété par un titre V ainsi rédigé :

② *« TITRE V*

③ ***« PROJETS D'INTÉRÊT MAJEUR***

④ « *Art. L. 350-1*. – L'autorité administrative, d'une part, et les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour les objets relevant des compétences qui leur ont été transférées, d'autre part, peuvent passer un contrat pour la réalisation d'un projet d'intérêt majeur qui comporte la réalisation d'actions ou opérations d'aménagement et, le cas échéant, de projets d'infrastructure.

⑤ « La région et les départements territorialement intéressés peuvent également, à leur demande, être signataires du contrat.

⑥ « À la demande de l'une des personnes publiques mentionnées aux premier et deuxième alinéas, les contrats peuvent être signés par tout

établissement public de l'État et toute société publique locale susceptible de prendre part à la réalisation du projet d'intérêt majeur.

⑦ « *Art. L. 350-2.* – Avant la signature du contrat, le projet d'intérêt majeur est soumis pour avis au président du conseil régional, au président du conseil général et aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat ou en matière de plan local d'urbanisme.

⑧ « Peut être également recueilli l'avis de tout organisme ou association ayant compétence en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacement, d'aménagement ou d'environnement.

⑨ « Le projet fait l'objet d'une enquête publique réalisée conformément aux dispositions du chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

⑩ « *Art. L. 350-3.* – Le contrat conclu en application de l'article L. 350-1 comprend :

⑪ « 1° Une présentation du projet d'intérêt majeur, de ses objectifs et de la manière dont il contribue au développement urbain durable du territoire dans lequel il s'insère ;

⑫ « 2° Le nombre de logements et le pourcentage de logements sociaux à réaliser dans le cadre du projet. Ces objectifs quantitatifs sont fixés après consultation du comité régional de l'habitat ;

⑬ « 3° La stratégie foncière à mettre en œuvre pour permettre la réalisation du projet, ainsi que, le cas échéant, les modalités de mobilisation des terrains appartenant aux signataires du contrat et nécessaires pour la conduite du projet ;

⑭ « 4° La liste des actions et opérations d'aménagement et, le cas échéant, des projets d'infrastructure mentionnés au premier alinéa de l'article L. 350-1 ainsi que les conditions de leur mise en œuvre et l'échéancier prévisionnel de leur réalisation ;

⑮ « 5° Les conditions générales de financement du projet.

⑯ « *Art. L. 350-4.* – Pour la mise en œuvre de la stratégie foncière prévue au 3° de l'article L. 350-3, le contrat peut prévoir la création de zones d'aménagement différé dont il dresse la liste et fixe le périmètre. Il désigne les bénéficiaires des droits de préemption ainsi institués.

⑰ « La délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui autorise le maire ou le président de l'établissement public à signer le contrat emporte, pour l'application de l'article L. 212-1, avis favorable de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale sur la création des zones d'aménagement différé prévues au contrat.

⑱ « Dans les zones d'aménagement différé prévues au contrat, la commune est titulaire d'un droit de préemption à titre subsidiaire lorsqu'elle n'est pas bénéficiaire d'un droit de préemption à titre principal. Le bénéficiaire du droit de préemption à titre principal informe la collectivité territoriale et le propriétaire du bien de sa décision d'exercer ou non son droit de préemption dans le délai de deux mois suivant la déclaration préalable d'aliénation faite par le propriétaire dans les conditions prévues par l'article L. 213-2. Lorsque le bénéficiaire du droit de préemption à titre principal renonce à exercer ce droit, le délai fixé par le même article L. 213-2, à l'expiration duquel le silence gardé vaut renonciation à l'exercice du droit de préemption, est porté à trois mois pour permettre au titulaire du droit de préemption à titre subsidiaire de faire usage de ce droit.

⑲ « *Art. L. 350-5.* – Le contrat mentionné au présent titre peut valoir déclaration de projet des actions ou opérations d'aménagement et des projets d'infrastructures mentionnés au 4° de l'article L. 350-3, pour l'application de l'article L. 300-6. Le contrat précise les actions, opérations et projets pour lesquelles il vaut déclaration de l'intérêt général.

⑳ « Ces actions ou opérations d'aménagement ou ces projets d'infrastructures sont compatibles, s'il y a lieu, avec le schéma directeur de la région Île-de-France, les schémas d'aménagement régional des régions d'outre-mer ou le plan d'aménagement et de développement durable de Corse.

㉑ « Si ces actions, opérations d'aménagement ou projets d'infrastructure ne sont pas compatibles avec les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteurs et les plans locaux d'urbanisme, l'autorité administrative engage les procédures de mise en compatibilité prévues par les articles L. 122-15 et L. 123-16. L'enquête publique mentionnée à l'article L. 350-2 est organisée dans les conditions prévues par ces articles.

㉒ « *Art. L. 350-6.* – Lorsque le contrat mentionné au présent titre le prévoit, un établissement public de l'État, signataire du contrat, peut

réaliser certaines actions ou opérations d'aménagement ou projets d'infrastructure prévus au contrat en application du 4° de l'article L. 350-3.

㉓ « Lorsque le contrat mentionné au présent titre le prévoit, une société publique locale mentionnée à l'article L. 327-1 ou à l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales, signataire du contrat, peut réaliser certaines actions ou opérations d'aménagement ou projets d'infrastructure prévus au contrat en application du 4° de l'article L. 350-3 du présent code. Elle agit dans les strictes conditions définies par les dispositions qui la régissent.

㉔ « *Art. L. 350-7.* – Les règles de publicité et de communication définies aux articles L. 2121-24 et L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales sont applicables aux contrats prévus au présent titre. »

CHAPITRE V

Participation du public

Article 80

① I. – Il est rétabli un article L. 111-1-3 du code de l'urbanisme ainsi rédigé :

② « *Art. L. 111-1-3.* – Sur les territoires qui ne sont couverts ni par un schéma de cohérence territoriale, ni par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu, ni par une carte communale, les demandes de permis de construire ou de permis d'aménager portant sur des projets de travaux ou d'aménagements qui ne donnent pas lieu à la réalisation d'une étude d'impact après un examen au cas par cas effectué par l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, font l'objet d'une mise à disposition du public pendant une durée d'au moins quinze jours, dans des conditions permettant à celui-ci de formuler ses observations ou propositions. Les observations ou propositions du public sont enregistrées et conservées. La nature des documents communiqués au public et les modalités de leur mise à disposition sont précisées par l'autorité compétente pour statuer et portées à la connaissance du public au moins huit jours avant le début de cette mise à disposition.

③ « À l'issue de la mise à disposition et avant de prendre sa décision, l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis en établit le bilan. »

④ II. – Les dispositions de l'article L. 111-1-3 du même code s'appliquent aux demandes de permis de construire ou de permis d'aménager déposées à compter du 1er juillet 2014.

Article 81

① I. – Il est créé un article L. 111-1-6 du code de l'urbanisme ainsi rédigé :

② « *Art. L. 111-1-6.* – Sur un territoire non couvert par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu, le conseil municipal peut, par délibération prise après une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, identifier et localiser un ou plusieurs éléments présentant un intérêt patrimonial ou paysager et définir, si nécessaire, les prescriptions de nature à assurer leur protection. »

③ II. – L'article L. 113-3 du code de l'urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes :

④ « *Art. L. 113-3.* – Le projet de directive territoriale d'aménagement et de développement durables fait l'objet d'une évaluation environnementale réalisée dans les conditions prévues à la section II du chapitre Ier du titre II du présent livre.

⑤ « Le projet de directive territoriale d'aménagement et de développement durables et les avis émis par les personnes associées mentionnées à l'article L. 113-2 sont mis à disposition du public pendant un mois, dans des conditions lui permettant de formuler ses observations. Ces observations sont enregistrées et conservées. Les modalités de la mise à disposition sont précisées par l'autorité administrative et portées à la connaissance du public au moins huit jours avant le début de cette mise à disposition.

⑥ « À l'issue de la mise à disposition, l'autorité administrative en établit le bilan. La directive territoriale d'aménagement et de développement durables est approuvée par décret en Conseil d'État. Le bilan de la mise à disposition du public du projet est rendu public au plus tard à la date de publication du décret approuvant la directive territoriale d'aménagement et de développement durables. »

⑦ III. – L'article L. 113-5 du même code est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

⑧ « Le projet de modification et, le cas échéant, les avis émis par les personnes associées mentionnées à l'article L. 113-2 sont mis à disposition du public pendant un mois, dans des conditions lui permettant de formuler ses observations. Ces observations sont enregistrées et conservées. Les modalités de la mise à disposition sont précisées par l'autorité administrative et portées à la connaissance du public au moins huit jours avant le début de cette mise à disposition.

⑨ « À l'issue de la mise à disposition, l'autorité administrative en établit le bilan. Le bilan de la mise à disposition du public du projet est rendu public au plus tard à la date de publication du décret portant modification de la directive territoriale d'aménagement et de développement durables. »

⑩ IV. – L'article L. 113-6 du même code est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

⑪ « Le projet de révision et, le cas échéant, les avis émis par les personnes associées mentionnées à l'article L. 113-2 sont mis à disposition du public pendant un mois, dans des conditions lui permettant de formuler ses observations. Ces observations sont enregistrées et conservées. Les modalités de la mise à disposition sont précisées par l'autorité administrative et portées à la connaissance du public au moins huit jours avant le début de cette mise à disposition.

⑫ « À l'issue de la mise à disposition, l'autorité administrative en établit le bilan. Le bilan de la mise à disposition du public est rendu public au plus tard à la date de publication du décret approuvant la révision de la directive territoriale d'aménagement et de développement durables. »

⑬ V. – La seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 145-11 du même code est remplacée par les dispositions suivantes :

⑭ « Le projet est préalablement mis à la disposition du public pendant un mois, dans des conditions lui permettant de formuler ses observations. Ces observations sont enregistrées et conservées. La nature des documents communiqués au public et les modalités de leur mise à disposition sont précisées par l'autorité administrative compétente pour statuer et portées à la connaissance du public au moins huit jours avant le début de cette mise à disposition.

⑮ « À l'issue de la mise à disposition et avant de prendre sa décision, l'autorité administrative en établit le bilan. »

⑯ VI. – La seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 146-6 du même code est remplacée par les dispositions suivantes :

⑰ « Un décret définit la nature et les modalités de réalisation de ces aménagements. Ces projets d'aménagement, sont soumis, préalablement à leur autorisation, selon leur importance et leur incidence sur l'environnement, soit à l'enquête publique prévue par le chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement lorsqu'ils entrent dans le champ d'application de cette enquête, soit à une mise à disposition du public pendant une durée d'au moins quinze jours, dans des conditions permettant à celui-ci de formuler ses observations. Ces observations sont enregistrées et conservées. La nature des documents communiqués au public et les modalités de leur mise à disposition sont précisées par l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation et portées à la connaissance du public au moins huit jours avant le début de cette mise à disposition.

⑱ « À l'issue de la mise à disposition et avant de prendre sa décision, l'autorité administrative en établit le bilan. »

⑲ VII. – Les dispositions de l'article L. 145-11 du même code modifiées par le V du présent article s'appliquent aux demandes d'autorisations déposées à compter du 1er juillet 2014.

⑳ Les dispositions de l'article L. 146-6 du même code modifiées par le VI du présent article s'appliquent aux demandes de permis de construire ou de permis d'aménager déposées à compter du 1er juillet 2014.

Article 82

① L'article L. 300-2 du code de l'urbanisme est modifié comme suit :

② 1° Il est inséré après le douzième alinéa six alinéas ainsi rédigés :

③ « IV. – Par ailleurs, les projets de travaux ou d'aménagements soumis à permis de construire ou à permis d'aménager, autres que ceux mentionnés au 3° du I, situés sur un territoire couvert par un schéma de cohérence territoriale, par un plan local d'urbanisme ou par un document d'urbanisme en tenant lieu ou par une carte communale, peuvent faire l'objet de la concertation prévue au I du présent article. Celle-ci est réalisée préalablement au dépôt de la demande de permis, à l'initiative du maître d'ouvrage ou de l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis.

④ « Dans ce cas, le maître d'ouvrage transmet à l'autorité compétente pour statuer un dossier de présentation du projet comportant au moins une description de sa localisation dans l'environnement et sur le terrain concerné, sa destination, les caractéristiques des constructions ou aménagements envisagés, comprenant un avant-projet architectural dans le cas où le projet comporte des bâtiments, ainsi que la desserte du projet par les équipements publics et l'aménagement de ses abords.

⑤ « L'autorité compétente met ce dossier à la disposition du public dans des conditions lui permettant d'en prendre connaissance et de formuler des observations ou propositions. Celles-ci sont enregistrées et conservées. Le bilan de la concertation est joint à la demande de permis.

⑥ « Pour les projets devant faire l'objet d'une étude d'impact et pour lesquels la concertation préalable est réalisée, il n'y a pas lieu d'organiser une enquête publique mentionnée à l'article L. 123-1 du code de l'environnement.

⑦ « La demande de permis de construire ou de permis d'aménager, l'étude d'impact et le bilan de la concertation font l'objet d'une mise à disposition du public selon les modalités prévues par l'article L. 111-1-3.

⑧ « L'autorité mentionnée au 1° ou au 2° du II du présent article peut prendre une décision ou une délibération définissant, parmi les projets de travaux ou d'aménagements mentionnés au présent IV, ceux qui, compte tenu de leur importance, de leur impact potentiel sur l'aménagement de la commune ou de la sensibilité du lieu où ils seront implantés sont soumis à cette concertation. » ;

⑨ 2° Aux cinquième et dixième alinéas, le mot : « fixés » est remplacé par le mot : « précisés » ;

⑩ 3° Au huitième alinéa, le mot : « arrêtés » est remplacé par le mot : « précisés » ;

⑪ 4° Au neuvième alinéa, les mots : « Ces modalités doivent, pendant une durée suffisante au regard de l'importance du projet, » sont remplacés par les mots : « Les modalités de la concertation doivent, pendant une durée suffisante au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, » ;

⑫ 5° Le IV devient le V ;

⑬ 6° Le dernier alinéa est ainsi modifié :

⑭ *a)* Les mots : « mentionnées aux I et II » sont remplacés par les mots : « mentionnés aux I, II et IV »;

⑮ *b)* Les mots : « définies par la décision ou la délibération prévue au II » sont remplacés les mots : « définies par le présent article et par la décision ou la délibération prévue au II ».

CHAPITRE VI

Dispositions diverses

Article 83

① Dans les conditions de l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à procéder, par voie d'ordonnance, à une nouvelle rédaction des dispositions législatives du livre Ier du code de l'urbanisme afin d'en clarifier la rédaction et le plan. Cette nouvelle codification est effectuée à droit constant après intégration des dispositions issues de la présente loi et sous réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes, la cohérence rédactionnelle des textes, pour harmoniser l'état du droit et abroger les dispositions obsolètes ou devenues sans objet.

② Cette ordonnance est prise dans un délai de dix-huit mois suivant la publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification de cette ordonnance est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication.

Article 84

① I. – L'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'agence foncière et technique de la région parisienne, est ratifiée.

② II. – Au dernier alinéa du I de l'article 2, les mots : « deux ans » sont remplacés par les mots : « trente mois ».

③ III. – Les ordonnances suivantes sont ratifiées :

④ 1° L'ordonnance n° 2011-1539 du 16 novembre 2011 relative à la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme ;

⑤ 2° L’ordonnance n° 2011-1916 du 22 décembre 2011 relative à certaines corrections à apporter au régime des autorisations d’urbanisme ;

⑥ 3° L’ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d’élaboration, de modification et de révision des documents d’urbanisme.

Fait à Paris, le 26 juin 2013.

Signé : Jean-Marc AYRAULT

Par le Premier ministre :
La ministre de l’égalité des territoires et du logement
Signé : Cécile DUFLOT

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PROJET DE LOI

pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

NOR : ETLX1313501L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

25 juin 2013

TITRE I : FAVORISER L'ACCES DE TOUS A UN LOGEMENT DIGNE ET ABORDABLE..... 8

CHAPITRE I : AMELIORER LES RAPPORTS ENTRE PROPRIETAIRES ET LOCATAIRES DANS LE PARC PRIVE 8

CHAPITRE II : METTRE EN PLACE UNE GARANTIE UNIVERSELLE DES LOYERS..... 54

CHAPITRE III : RENFORCER LA FORMATION, LA DEONTOLOGIE ET LE CONTROLE DES PROFESSIONS DE L'IMMOBILIER (ARTICLE 9)..... 61

CHAPITRE IV : AMELIORER LA PREVENTION DES EXPULSIONS 94

CHAPITRE V : FACILITER LES PARCOURS DE L'HEBERGEMENT AU LOGEMENT..... 104

Section 1 : Accueil, hébergement, accompagnement vers l'insertion et le logement. 104
Sous-section 1 : Consacrer juridiquement les services intégrés d'accueil et d'orientation (Article 12) 104
Sous-section 2 : Renforcer la gouvernance au niveau régional et l'articulation entre le logement et l'hébergement..... 109
Mesure 1 : L'extension des compétences du comité régional de l'habitat (CRHH) (Article 13) 109
Mesure 2 : La fusion du plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) avec le plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) (articles 14 et 16)..... 113
Mesure 3 : Précision des règles de fonctionnement des fonds de solidarité pour le logement (article 15) 121
Sous-section 3 : Développer la participation des personnes accueillies ou accompagnées (article 17)..... 125
Section 2 : Améliorer les dispositifs relatifs au droit au logement opposable (articles 18 à 20) 128
Mesure 1 : Permettre de proposer des logements sociaux en bail glissant à des ménages DALO tout en l'encadrant (Article 18)..... 128
Mesure 2 : Faciliter l'hébergement des personnes reconnues prioritaires pour un hébergement au titre du DAHO (Article 19)..... 129
Mesure 3 : Permettre aux commissions de médiation de requalifier un recours DAHO en recours DALO (Article 20) 130
Section 3 : Simplifier les règles de domiciliation (article 21)..... 132

CHAPITRE VI : CREER DE NOUVELLES FORMES D'ACCES AU LOGEMENT PAR L'HABITAT PARTICIPATIF 137

TITRE II : LUTTER CONTRE L'HABITAT INDIGNE ET LES COPROPRIETES DEGRADEES..... 144

CHAPITRE I : REPERER, PREVENIR L'ENDETTEMENT ET LA DEGRADATION DES COPROPRIETES DEGRADEES 153

Section 1 : Créer un registre d'immatriculation des copropriétés (articles 23 et 24).. 154
Section 2 : Mieux informer les acquéreurs de lots de copropriété (article 25)..... 166
Section 3 : Améliorer la gouvernance et la gestion de la copropriété pour prévenir son endettement 169
Explication générale 169

Mesure 1 : Améliorer le fonctionnement démocratique des assemblées générales (article 26) 170
Mesure 2 : Améliorer la mise en concurrence des syndics tout en apportant aux contractant une meilleure sécurité du contrat (article 26) 171
Mesure 3 : Clarifier les rémunérations des syndics (article 26) 174
Mesure 4 : Rendre les actions du syndic dans la copropriété plus transparentes (article 26) 177
Section 4 : Prévenir la dégradation des copropriétés et faciliter la réalisation des travaux de conservation des immeubles..... 182
Mesure 1 : Faciliter la prise de décision de travaux 182
Mesure 2 : Protéger les copropriétés contre les acquéreurs déstabilisateurs (article 26)..... 185

CHAPITRE II : REDRESSER EFFICACEMENT LES COPROPRIETES DEGRADEES..... 190

Section 1 : Améliorer la procédure du mandataire *ad hoc*..... 190
Mesure 1 : Permettre l'implication des élus locaux (article 29 – 1° et 30-1°) 191
Mesure 2 : Elargir le nombre de copropriétés pouvant faire l'objet de la procédure du mandataire ad hoc (article 29 – 1° et 2°) 192
Mesure 3 : Conforter l'expertise des administrateurs provisoires et des mandataires ad hoc (article 29 – 3° et article 30 – 1°)..... 194
Section 2 : Réformer la procédure d'administration provisoire et mettre en place de nouveaux outils à disposition de l'administrateur provisoire 196
Mesure 1 : Améliorer les outils de traitement des dettes (article 30 – 2° et 3°).... 197
Mesure 2 : Faciliter le financement des travaux et permettre la réalisation d'opérations complexes en copropriété (article 29-8 à 29-13)..... 200
Section 3 : Permettre la requalification des copropriétés très dégradées..... 207
Mesure 1 : La création des opérations de requalification de copropriétés dégradées (articles 31 à 33)..... 207
Mesure 2 : La réforme du plan de sauvegarde (article 35)..... 219
Mesure 3 : Adapter les outils de démembrement de propriété : la réforme du bail à réhabilitation (article 34)..... 221
Section 4 : Réformer la procédure de carence 225
Mesure 1 : Réformer la procédure de carence (article 37)..... 225
Mesure 2 : Prévoir la possibilité d'exproprier l'ensemble des parties communes dans le cadre de la procédure de carence (article 37 – 4°, article 38 et article 39) 229

CHAPITRE III : RENFORCER LES OUTILS DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE..... 232

Mesure 1 : Interdire l'achat de biens immobiliers de location aux marchands de sommeil condamnés (article 42) 232
Mesure 2 : Créer un régime d'astreinte administrative pesant sur les propriétaires qui ne réalisent pas les travaux prescrits par arrêté pour péril ordinaire et insalubrité (articles 43 et 44)..... 235
Mesure 3 : Faire payer au propriétaire dont le bien a bénéficié de travaux d'office les coûts d'ingénierie (article 45) 239
Mesure 4 : Adapter les modalités de versement de l'Allocation logement en cas d'indécence du logement de l'allocataire (article 46) 241

TITRE III : AMELIORER LA LISIBILITE ET L'EFFICACITE DES POLITIQUES PUBLIQUES DU LOGEMENT 246

CHAPITRE I : REFORMER LES PROCEDURES DE DEMANDE D'UN LOGEMENT SOCIAL POUR PLUS DE TRANSPARENCE, D'EFFICACITE ET D'EQUITE 246

CHAPITRE II : AMELIORER LE CONTROLE DU SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL (ARTICLE 49)..... 257

CHAPITRE III : MODERNISER LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL 259

Section 1 : Moderniser les dispositifs législatifs relatifs au logement social..... 259
Mesure 1 : Répondre à une exigence de sécurité juridique croissante concernant les principes du service d'intérêt économique général (SIEG) (articles 49 et 50) 260
Mesure 2 : Rationalisation et harmonisation des règles applicables aux organismes HLM, aux sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux et aux organismes de maîtrise d'ouvrage d'insertion (articles 51 et 52) . 263
Mesure 3 : Simplification des règles applicables aux organismes HLM (articles 53 et 54)..... 269
Section 2 : Réformer les missions et procédures de la Caisse de garantie du logement locatif social (article 55) 270

CHAPITRE IV : ELARGIR LES DELEGATIONS DE COMPETENCE EN MATIERE DE POLITIQUE DU LOGEMENT 276

CHAPITRE V : REFORMER LA GOUVERNANCE DE LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS A L'EFFORT DE CONSTRUCTION 294

Mesure 1 : Moderniser le cadre des emplois de la PEEC et renforcer les capacités de pilotage du réseau des CIL par l'UESL (article 57) 294
Mesure 2 : Améliorer la mise en œuvre des obligations des CIL au titre du DALO (article 57) 304

TITRE IV : MODERNISER L'URBANISME DANS UNE PERSPECTIVE DE TRANSITION ECOLOGIQUE DES TERRITOIRES 308

ETAT DES LIEUX DES ENJEUX : FACILITER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENT TOUT EN LUTTANT CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS..... 309

CHAPITRE I : DEVELOPPER LA PLANIFICATION STRATEGIQUE (ARTICLE 58) 326

Partie 1 : Améliorer la hiérarchie des normes..... 327
Partie 2 : Renforcer le principe d'urbanisation limitée en absence de SCoT 332
Partie 3 : Clarifier l'échelle d'élaboration du SCoT 339
Mesure 1 : Transmission de l'intégralité du SCoT aux communes et EPCI compétents en matière de PLU dans son périmètre 340
Mesure 2 : Introduction de la nécessité d'élaborer un SCoT à l'échelle d'au moins deux EPCI 341
Mesure 3 : Suppression de la possibilité d'élaborer des schémas de secteur..... 343
Mesure 4 : Extension de la compétence pour élaborer un SCoT aux syndicats mixte dits « ouverts » 345
Mesure 5 : Conséquences de l'évolution du périmètre des EPCI sur les périmètres de SCoT..... 350
Mesure 6 : Charte de parc naturel régional valant SCoT 353

Partie 4 : Intégrer l'aménagement commercial dans l'élaboration des SCoT..... 356
Mesure 1 : Faciliter l'intégration du document d'aménagement commercial dans le SCoT..... 356
Mesure 2 : Evolution du DAC pour renforcer la maîtrise des conditions d'implantations commerciales et suppression des ZACOM 357
Mesure 3 : Favoriser la densité des parcs de stationnement des projets d'équipements commerciaux..... 359
Mesure 4 : Intégration des « drive » dans le champ des autorisations d'aménagement commercial..... 360

CHAPITRE II : MESURES RELATIVES A LA MODERNISATION DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX (ARTICLES 59 A 64)..... 367

Section 1 : La prise en compte de l'ensemble des modes d'habitat (article 59)..... 368
Mesure 1 : La prise en compte de l'habitat mobile ou démontable 368
Mesure 2 : Terrains aménagés pour l'accueil de résidences mobiles et démontables 369
Section 2 : Modernisation de la carte communale (article 60) 372
Mesure 1 : Evaluation environnementale des cartes communales..... 372
Mesure 2 : Prescription de l'élaboration d'une carte communale par délibération du conseil municipal et annexion des servitudes d'utilité publiques 377
Section 3 : Compétence des communes en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme (article 61)..... 380
Mesure 1 : Compétence ADS pour les communes couvertes par une carte communale 380
Mesure 2 : Réduction du seuil de mise à disposition gratuite des services déconcentrés de l'Etat en matière d'ADS 383
Section 4 : Transformation des plans d'occupation des sols en PLU (article 62) 385
Section 5 : Transfert de compétence, modernisation du PLU communautaire et évolution des périmètres des PLU (articles 63 et 64) 394
Mesure 1 : Le transfert de compétence (article 63)..... 395
Mesure 2 : La modernisation du PLU communautaire (article 64)..... 399
Mesure 3 : Conséquences des évolutions de périmètre des établissements de coopération intercommunale sur les PLU (article 64)..... 414

CHAPITRE III : LUTTE CONTRE L'ETALEMENT URBAIN ET LA CONSOMMATION D'ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS (ARTICLES 65 A 67) 419

Mesure 1 : Identification des potentiels de densification des zones déjà urbanisées 420
Mesure 2 : Considérer les zones 2AU existantes depuis plus de 9 ans comme des zones naturelles 427
Mesure 3 : Suppression d'une possibilité de dérogation au principe de constructibilité limitée dans les communes non couvertes par un document d'urbanisme et extension du champs d'intervention de la CDCEA..... 429
Synthèse des mesures de lutte contre l'étalement urbain..... 431

CHAPITRE IV : MESURES FAVORISANT LE DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE CONSTRUCTION (ARTICLES 68 A 79) 435

Section 1 : Etablissements publics foncier d'Etat (article 68) 436
Mesure 1 : Développement des opérateurs fonciers..... 436
Mesure 2 : Coopération avec les SAFER et autres opérateurs..... 444
Section 2 : Etablissements publics fonciers locaux (article 69)..... 447

Mesure 1 : Définition des missions générales et objectifs des EPF locaux 447
Mesure 2 : Exercice du droit de priorité et du droit de préemption en communes carencées par EPF locaux 448
Mesure 3 : Conditions d'adhésion des EPCI aux EPF locaux 449
Mesure 4 : Création d'EPF locaux sur un périmètre pertinent 450
Mesure 5 : Programme pluriannuel d'intervention des EPF locaux 451
Section 3 : Droit de préemption (articles 70 et 71) 452
Mesure 1 : Extension du droit de préemption du préfet en communes carencées 454
Mesure 2 : Création de zones d'aménagement différé intercommunales 459
Mesure 3 : Enrichir le contenu de la déclaration d'intention d'aliéner, prévoir la publicité des décisions de préemption et permettre la visite du bien 461
Mesure 4 : Durée de validité de la DIA et révision du prix en cas de renonciation à la préemption 465
Mesure 5 : Assouplir les règles d'utilisation du bien préempté 466
Mesure 6 : Définir les conditions de rétrocession du bien en cas d'annulation de la préemption 468
Mesure 7 : Permettre une action en dommages et intérêts même en cas de renonciation à la rétrocession 469
Mesure 8 : Préciser la date du transfert de propriété d'un bien préempté 470
Mesure 9 : Délégation du droit de préemption aux présidents de conseils régionaux, conseils généraux ou d'EPCI 472
Section 4 : Géomètre expert (article 72) 473
Mesure 1 : Développer l'accès à la profession de géomètre expert 473
Mesure 2 : Créer un conseil régional de l'ordre des géomètres experts communs à la Réunion et à Mayotte 474
Section 5 : Clarification du règlement du plan local d'urbanisme et autres mesures de densification (article 73) 476
Mesure 1 : Clarification du PLU et autres mesures de densification 476
Mesure 2 : Réduire et encadrer la possibilité de créer des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans les communes couvertes par un plan local d'urbanisme 486
Section 6 : Mobiliser les terrains issus du lotissement (articles 75) 489
Mesure 1 : Modification des documents du lotissement et subdivision de lots 490
Mesure 2 : Mise en concordance des documents du lotissement avec le document d'urbanisme 492
Section 7 : Aménagement opérationnel (articles 76 à 79) 494
Mesure 1 : Attribution des opérations d'aménagement à un concessionnaire 494
Mesure 2 : Evolution des plans d'aménagement de zone 499
Mesure 3 : Procédure de réalisation d'une zone d'aménagement concerté 502
Mesure 4 : Participation pour l'assainissement collectif 504
Mesure 5 : Associations foncières urbaines de projet (article 77) 507
Mesure 6 : Amélioration du projet urbain partenarial (article 78) 514
Mesure 7 : Création des projets d'intérêt majeur (article 79) 523

CHAPITRE V : PARTICIPATION DU PUBLIC (ARTICLES 80 A 82) 527

CHAPITRE VI : RATIFICATION DE L'ORDONNANCE 2011-1068 ET PROLONGATION DU DELAI DE MODIFICATION DES DECRETS EPF ET EPA (ARTICLE 84) 538

CONSULTATIONS MENEES 540

SYNTHESE DES MESURES D'APPLICATION ET MESURES TRANSITOIRES 545

PRISE EN COMPTE DE L'OUTRE-MER 553
GLOSSAIRE URBANISME..... 558

TITRE I : FAVORISER L'ACCES DE TOUS A UN LOGEMENT DIGNE ET ABORDABLE

CHAPITRE I : AMELIORER LES RAPPORTS ENTRE PROPRIETAIRES ET LOCATAIRES DANS LE PARC PRIVE

I DIAGNOSTIC

1) Des difficultés à se loger de plus en plus grandes pour les personnes les plus modestes

a) Le coût du logement creuse les inégalités

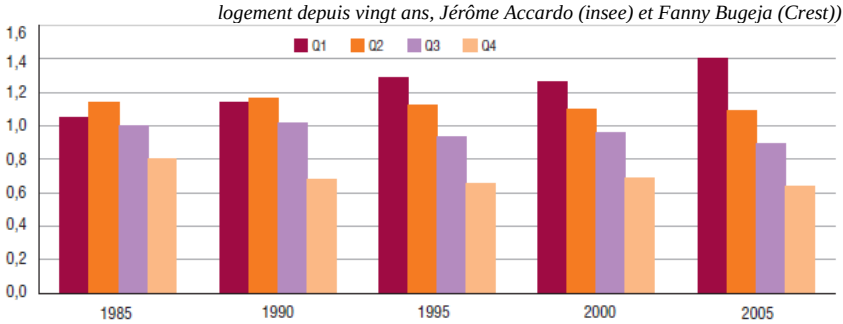
Depuis 1985, les coûts du logement ont creusé les inégalités. Ainsi, alors que le poids du mètre-carré dans le revenu des ménages les plus modestes restait modéré par rapport à celui des autres niveaux de vie en 1985, c'est ce groupe des plus modestes qui a été le plus touché par la hausse des coûts du logement.

L'indicateur du poids net du m² par personne (PNMP) permet d'analyser cette situation, en n'observant pas seulement le coût du logement ou le revenu, mais bien la part de revenu consacrée pour apporter un espace de vie suffisant à chaque personne. Il est calculé de la manière suivante dans l'analyse *Le poids des dépenses de logement depuis vingt ans* de Jérôme Accardo (insee) et de Fanny Bugeja (Crest) : *« PNMP = A/B x 100 ; A = Dépenses de logement hors allocations logement / Dépense totale hors allocations logement ; B = Surface du logement / nombre d'habitants.»*

Ainsi, le premier quartile a vu son poids net du m² par personne (PNMP) passer de 1à 1,4 de 1985 à 2006, soit une augmentation de 40%. A l'inverse, celui du dernier quartile, déjà plus faible en 1985, est passé de 0,8 à 0,6 en 2005, soit une baisse de 25% (cf. figure ci-après).

Figure 1 : Evolution du poids du m² par personne selon le quartile de niveau de vie

Sources : Insee, enquête Budget des familles 1985, 1994, 2001, et 2006(dans Le poids des dépenses de logement depuis vingt ans, Jérôme Accardo (insee) et Fanny Bugeja (Crest))

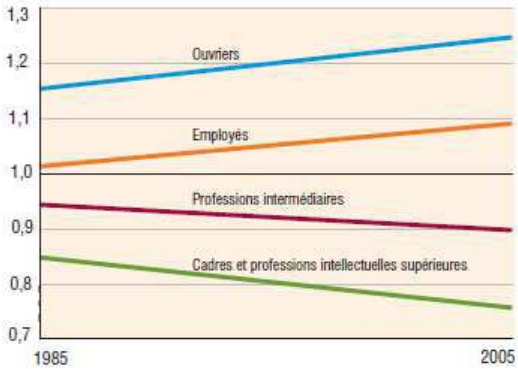


Lecture : en 2005, pour les ménages du premier quartile des niveaux de vie, le PNMP était 1,4 fois plus élevé que la moyenne.
Champ : tous les ménages. France métropolitaine.

Cette analyse peut être déclinée par catégories professionnelles et donne les mêmes résultats : les ouvriers et employés consacrent toujours plus de leur revenu par mètre carré par personne, alors que les cadres et professions intermédiaires de moins en moins (figure ci-dessous).

Figure 2 : Evolution du poids du m² par personne selon la catégorie professionnelle de la personne de référence

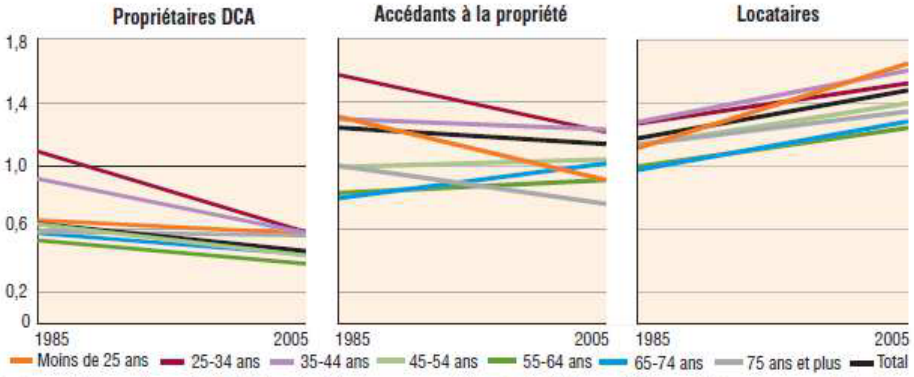
Sources : Insee, enquête Budget des familles 1985 et 2006(dans Le poids des dépenses de logement depuis vingt ans, Jérôme Accardo (insee) et Fanny Bugeja (Crest))



On constate donc depuis plusieurs années une **dégradation de la capacité à se loger décemment pour les personnes les moins favorisées,** de manière prépondérante pour les locataires. Dans le même temps, il est devenu plus facile pour les ménages aisés de se loger confortablement. C'est donc bien **un creusement des inégalités par le logement qui s'est opéré**. En effet, si la situation des accédants à la propriété et des locataires pouvait être comparable en 1985 aux vues de cet indicateur, la dégradation pour le locataire s'est accentuée de manière évidente (figure ci-après).

Figure 3 : Evolution du poids du m² par personne en fonction du statut d'occupation

Sources : Insee, enquête Budget des familles 1985 et 2006(dans Le poids des dépenses de logement depuis vingt ans, Jérôme Accardo (insee) et Fanny Bugeja (Crest))



Lecture : en 2005, pour les propriétaires DCA, le poids net du m² par personne est deux fois plus faible que celui de l'ensemble des ménages ; pour les locataires dont la personne de référence a moins de 25 ans, ce poids est 1,6 fois plus élevé que celui de l'ensemble des ménages.
Champ : tous les ménages, France métropolitaine.

Ainsi nous nous trouvons bien dans une situation de précarisation des conditions de logement des personnes les moins privilégiées de la population. On trouvera dans les parties suivantes des descriptions plus détaillées des causes de cette évolution, à savoir l'appauvrissement des locataires, l'augmentation des loyers et la perte de vitesse du parc locatif.

b) <u>Le marché du secteur locatif est tendu</u>

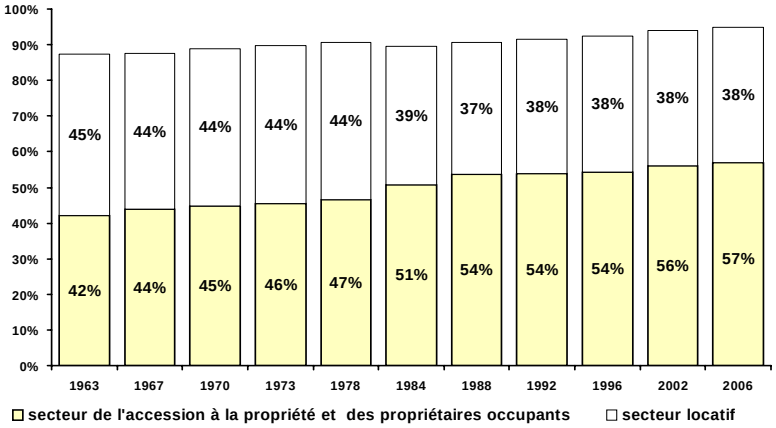
- ***La part du parc locatif s'est effacée derrière celle de la propriété***

Jusqu'au milieu des années soixante, la location a constitué le mode d'occupation majoritaire des logements. La proportion des propriétaires occupants ou en accession s'est ensuite progressivement développée.

En 2006, date d'une grande enquête nationale sur le logement menée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), le secteur locatif représente 38 % du parc des résidences principales (soit 9 856 000 logements sur un total de 26 280 000 résidences principales). La part du secteur locatif est en décrue depuis plusieurs décennies (voir figure suivante).

Figure 4 : Evolution du parc des résidences principales

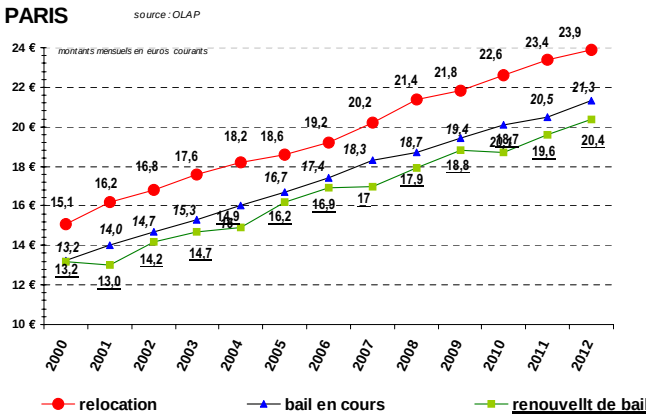
Source : enquête Logement Insee 2006

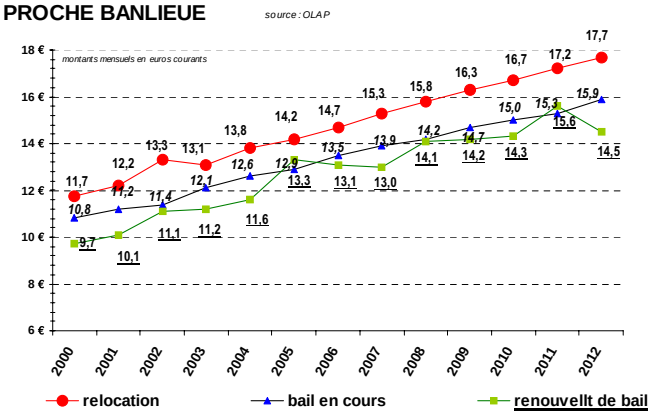


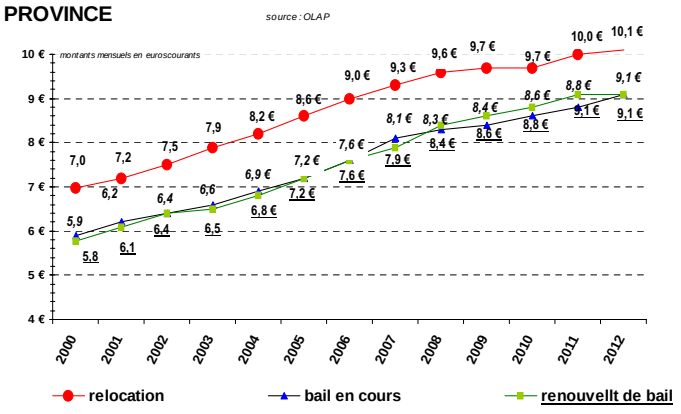
- ***La hausse des loyers s'est poursuivie, surtout dans les grandes agglomérations et notamment en région parisienne***

Cette perte de vitesse de la location s'est accompagnée d'une tension accrue des loyers pour cette catégorie de la population. A Paris comme dans sa proche banlieue et en province, la hausse globale des loyers du parc locatif privé se poursuit depuis 2000, avec un prix à la relocation qui pénalise les personnes mobiles (figure suivante).

Niveau des loyers selon la situation du bail





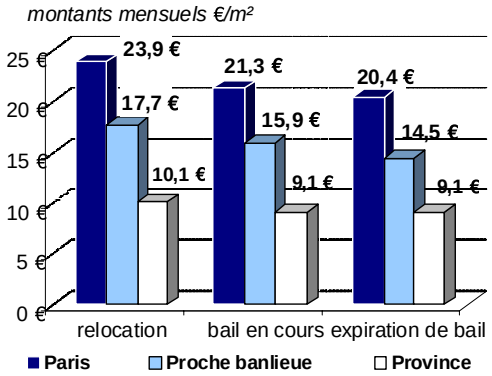


Cette tension sur les prix est d'autant plus palpable dans les grandes agglomérations, et surtout dans l'agglomération parisienne. Au 1er janvier 2013, le niveau des loyers au m² demeure deux fois plus élevé à Paris et sa proche banlieue qu'en province.

Ainsi, le loyer moyen mensuel pratiqué au m² pour l'ensemble du parc locatif privé est de 21,6 € à Paris, 15,9 € en proche banlieue et 9,3 € en province. Il est de même pour le loyer moyen mensuel au m² après une relocation, il est de 23,9 € à Paris, 17,7 € en proche banlieue et 10,1 € en province.

Figure 5 : Niveaux moyens des loyers et des hausses selon l'événement locatif au 1er Janvier 2013

Source : OLAP



c) Une nécessité d'améliorer la connaissance sur le marché locatif

La mise en œuvre, au niveau national et au niveau local, des politiques publiques dans le domaine du logement nécessite une meilleure connaissance des niveaux de loyers pratiqués. L'absence de telles données ne permet pas de garantir une pleine efficacité des actions publiques engagées dans le domaine du logement. En effet, les enquêtes logements INSEE fournissent de nombreuses information de très grande qualité, mais avec des intervalles de temps important entre deux études et entre la collecte des données et leur traitement. Pour améliorer l'efficacité de politiques publiques et l'information des acteurs sur le secteur locatif, des études plus fréquentes et plus ciblées sur les prix compléteront ces informations.

L'article 16 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 prévoit que des données statistiques sur les loyers nécessaires à la détermination de références peuvent être recueillies par des observatoires des loyers agréés par le ministre chargé du logement. A ce jour, seul un observatoire est agréé : l'Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne (Olap).

D'autres structures d'observations des loyers existent. Toutefois, elles appliquent des méthodologies de recueil de données et de regroupement statistiques différentes, ce qui ne permet pas d'obtenir des éléments de comparaison sur le territoire national. Cette hétérogénéité contraint très fortement la mise en œuvre des politiques nationales en matière de logement locatif.

Grâce à un état des lieux exhaustif des dispositifs existants d'observation des loyers, le rapport remis à la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement en juin 2012 par la présidente de l'Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne (Olap) et le directeur général de l'Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (Anil), confirme l'absence de données homogènes et souligne la nécessité d'améliorer la connaissance des loyers du parc locatif privé.

Il apparaît donc essentiel de déployer des observatoires locaux des loyers afin de disposer de données fiables sur les loyers et régulièrement mises à jour.

d) Les locataires du parc privé s'appauvrissent

- ***Les locataires du parc privé appartiennent à la catégorie dont le logement pèse le plus dans le budget***

Cette hausse des loyers n'est pas sans incidence sur le budget des locataires. Le taux d'effort pour le logement des personnes locataires du parc privé est en effet très élevé.

Le locataire du parc privé a, avec l'accédant à la propriété, le taux d'effort médian le plus élevé (26,9% et 27,2% en 2010) (d'après Insee et SOeS, « INSEE Première », N°1395). Parmi les ménages les plus modestes (1er quartile de niveau de vie), le taux d'effort le plus important est supporté par les locataires du parc privé, avec un taux d'effort médian de 33,6% (figure ci-après).

Figure 6 : Taux d'effort des ménages selon le statut d'occupation et le niveau de vie

Sources : Insee, enquêtes nationales sur le logement 1996 et 2006 et enquête SRCV 2008 et 2010, calculs Insee et SOeS

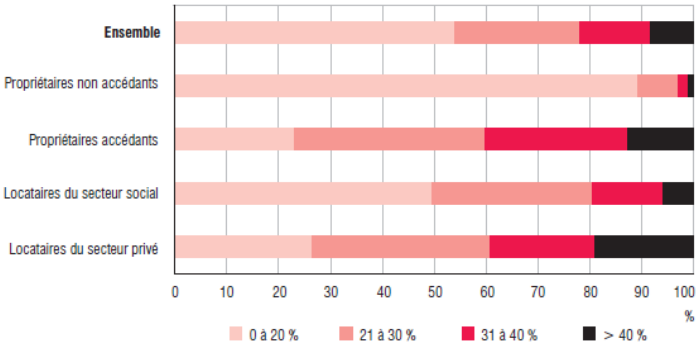
	Taux d'effort médian[1] en 2010 (%)	Évolution du taux d'effort (points)[2]		Répartition des ménages par statut d'occupation en 2010 (%)
		1996-2006	2008-2010	
Ensemble	**18,5**	**0,8**	**0,1**	**100**
Locataires du secteur privé	26,9	3,1	1,0	21
Locataires du secteur social	20,1	1,0	– 0,3	18
Accédants à la propriété	27,2	0,6	0,8	23
Propriétaires non accédants	9,5	– 0,5	0,5	38
1er quartile de niveau de vie[3]	**23,6**	**2,8**	**0,6**	**100**
Locataires du secteur privé	33,6	7,6	1,9	31
Locataires du secteur social	20,2	1,8	– 1,3	35
Accédants à la propriété	n.s.	3,4	n.s.	11
Propriétaires non accédants	15,4	1,4	1,3	23
2e quartile de niveau de vie[3]	**21,3**	**1,6**	**0,4**	**100**
Locataires du secteur privé	29,1	4,6	2,3	22
Locataires du secteur social	23,2	1,5	1,4	20
Accédants à la propriété	29,3	0,7	– 0,6	22
Propriétaires non accédants	11,4	– 0,3	0,5	36
3e quartile de niveau de vie[3]	**18,9**	**0,4**	**0,1**	**100**
Locataires du secteur privé	25,1	1,6	– 0,4	18
Locataires du secteur social	n.s.	0,1	n.s.	13
Accédants à la propriété	28,2	0,5	1,4	30
Propriétaires non accédants	9,9	– 0,6	0,5	39
4e quartile de niveau de vie[3]	**11,0**	**– 1,5**	**0,1**	**100**
Locataires du secteur privé	18,8	– 0,2	– 1,1	13
Locataires du secteur social	n.s.	– 0,2	n.s.	6
Accédants à la propriété	22,5	1,4	0,5	27
Propriétaires non accédants	7,1	– 0,5	0,5	54

1. Voir *définitions*.
2. Les évolutions ne sont pas strictement comparables : les sources ne sont pas identiques et les taxes ne sont pas prises en compte dans l'évolution 1996-2006, n'étant pas connues en 1996.
3. Les ménages sont classés par ordre croissant de niveau de vie, le 1er quartile correspond au quart des ménages les plus modestes, le 4e quartile au quart des ménages les plus aisés.
n.s. : non significatif (estimation fragile compte tenu du faible nombre d'observations).
Lecture : en 2010, un ménage sur deux consacre au moins 18,5 % de ses revenus à son logement. Ce taux a augmenté de 0,8 point entre 1996 et 2006 et de 0,1 point entre 2008 et 2010 ; en 2010, 38 % des ménages sont propriétaires non accédants.
Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante, logée gratuitement, usufrutière (pour 1996-2006 ; 2008-2010), fermier, métayer (pour 1996-2006).

Un cinquième des locataires du parc privé ont un taux d'effort de plus de 40% et un tiers à un taux d'effort de plus de 31% (figure suivante).

Figure 7 : Répartition des ménages par taux d'effort selon le statut d'occupation

① **Répartition des ménages par taux d'effort selon le statut d'occupation**



Lecture : 8 % des ménages ont un taux d'effort supérieur à 40% ; cette proportion est de 19% parmi les locataires du secteur privé.
Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante, logée gratuitement ou usufruitière.
Source : Insee, enquête SRCV 2010, calculs Insee et SOeS.

Si les taux d'effort des locataires du parc privé sont proches de ceux des propriétaires accédants, il faut bien prendre en compte le fait que le locataire n'accumule aucun capital,

alors qu'un propriétaire voit chaque année son capital immobilier augmenter. Il y a donc une différence de nature très importante entre ces deux catégories qui supportent des taux d'effort importants pour se loger. De plus, comme on l'a vu au a), le prix net du m² par personne est bien plus important pour le locataire que pour le propriétaire accédant. Ce qui signifie qu'à taux d'effort égal, le locataire à moins d'espace par personne que le propriétaire accédant.

En outre, ces chiffres sont nationaux. Les tendances observées sont accentuées dans les zones de forte tension sur le marché locatif.

- ***Ce taux d'effort des locataires du parc privé, déjà élevé, est en progression***

Les locataires du parc privé ont connu une augmentation importante de leur taux d'effort ces dernières années.

Les revenus des locataires progressent moins vite que le revenu moyen des ménages. De 2001 à 2009, on observe une différentiation des revenus des ménages selon leur statut d'occupation du logement (Sources : statistiques Filocom). En effet, **les revenus de l'ensemble des ménages croissent de 22 % sur la période**. Ceux des locataires ne progressent que de 17 % et ceux **des locataires du privé de seulement 15 %.**

De plus, **les loyers ont augmenté plus vite que les revenus des locataires**. Pendant cette période, l'inflation a été de 15 %, mais celle des loyers était bien plus forte. Avec un indice 100 de départ en 1993, le loyer est passé à 137 en 2006, le revenu moyen des ménages à 131 et le revenu moyen des locataires à 117. Ainsi, les taux d'effort des locataires ont dérivés, quand ceux des propriétaires ont stagnés, voire diminués (voir figures suivante).

Figure 8 : Taux d'effort médian des ménages entre 1996 et 2006

❶ Taux d'effort médian

en %

	Île-de-France		Province		France métropolitaine	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006
Ensemble des ménages	19,9	20,4 +3%	16,1	16,8 +4%	16,8	17,5 +4%
dont propriétaires non accédants	7,4	6,8 -8%	7,2	6,8 -6%	7,2	6,8 -6%
dont accédants à la propriété	26,6	26,3 -1%	23,8	24,7 +4%	24,4	25,0 +2%
dont locataires du secteur social	22,5	22,9 +2%	21,1	22,4 +6%	21,5	22,5 +5%
dont locataires du secteur libre	28,6	29,9 +5%	25,2	28,2 +12%	25,8	28,5 +10%

Lecture : entre 1996 et 2006, le taux d'effort médian des locataires du secteur libre a augmenté de 3 points en province.
Champ : France métropolitaine, ensemble des résidences principales.
Source : Insee, enquête Logement 1996 et 2006.

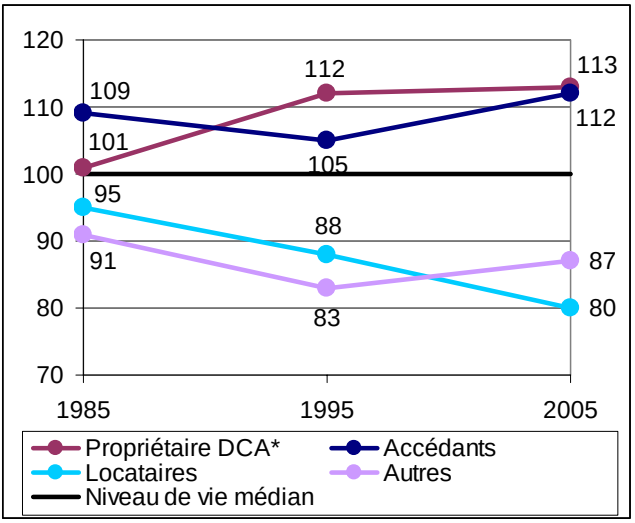
Cette hausse des loyers participe de manière générale à une hausse pour toute une catégorie de la population des « dépenses contraintes », c'est-à-dire des dépenses inévitables pour un ménage. Le CREDOC a mesuré l'évolution des dépenses contraintes ou pré-engagées dans les ressources des ménages entre 1979 et 2005. Pour les classes moyennes particulièrement représentées parmi les locataires du privé, la part des dépenses contraintes dans le total des dépenses gagne 17 points en 26 ans pour atteindre désormais 38%. Pour les catégories pauvres et modestes, c'est 24 points pour atteindre 48 à 46%.

• ***Les locataires sont plutôt moins riches que la moyenne des Français, et la tendance s'est accentuée***

Si le niveau de vie des locataires n'était que de 5% inférieur à la moyenne en 1985, ce chiffre est passé à 12% en 1995 et 20% en 2005. Ainsi, être locataire en 1985 n'était pas signe d'un niveau de vie inférieur à la moyenne. Aujourd'hui, l'écart entre le locataire et la moyenne est très significatif.

Figure 9 : Évolution de l'écart de niveau de vie entre les ménages de différents statuts d'occupation

Source : Insee, enquêtes Budget des familles



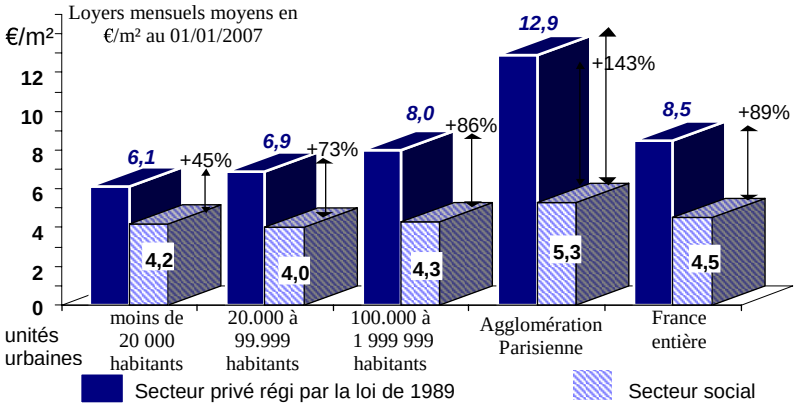
*DCA : Dégagé des crédits d'achats

Exemple de lecture : le niveau de vie des locataires était à 91% par rapport au niveau de vie moyen en 1985, il est passé à 80% en 2005.

e) <u>Dans les grandes agglomérations, la marche est trop haute entre le parc social et le parc privé</u>

Plus l'agglomération est grande, plus les loyers sont élevés et plus l'écart entre secteur social et le secteur privé est important. Ainsi, les loyers du secteur privé sont supérieurs de 89% aux loyers du secteur social, mais cet écart est de seulement 45% dans les zones de moins de 20 000 habitants, alors qu'il est de 143% en agglomération parisienne.

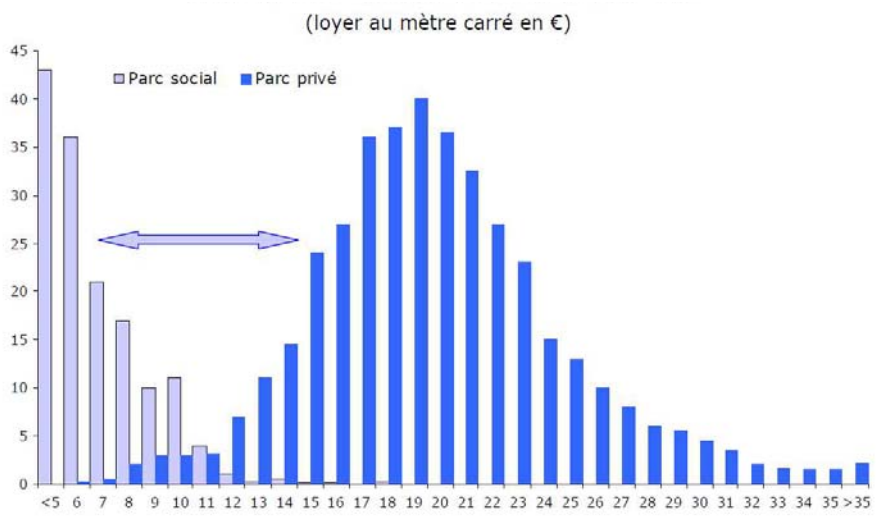
Figure 10 : Loyers mensuels en 2007 par taille d'unité urbaine



Selon l'INSEE, en 2010, le taux d'effort médian pour les locataires du secteur privé s'élève à 27% alors que celui des locataires du secteur social, qui bénéficient de loyers plafonnés, se situe à 20%.

Figure 11 : Distribution des loyers à Paris

Sources : extrait de l'enquête du CREDOC N°263, Juin 2010, « Les difficultés de logements des classes moyennes et les besoins de mobilité résidentielle »



Source : Calculs élaborés par la Direction régionale de l'équipement de la région Ile-de-France, à partir de l'enquête sur le parc locatif social de 2007 (pour les loyers HLM) et des données produites par l'Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne (OLAP) en 2008 (pour les loyers du secteur libre).
Note : sur l'axe vertical, sont indiqués le nombre de logements concernés (en milliers) ; sur l'axe horizontal, il s'agit du loyer au mètre carré (par soucis de lisibilité, nous avons simplifié la légende : « 6 » correspond en réalité à l'intervalle « plus de 5 et moins de 6 »).

Il est donc très difficile pour un locataire du parc social de sortir de ce parc vers le privé, car cela signifie une dégradation extrêmement sensible de son niveau de vie. Il est donc important pour la fluidité des parcours résidentiels de diminuer l'écart entre parc privé et parc social.

L'ancienneté moyenne d'occupation des locataires diffère selon le secteur locatif, elle est, en 2006, de **10 ans dans le secteur HLM**, **5 ans dans le secteur locatif privé** régi par la loi de 1989. Il y a un véritable enjeu à fluidifier le parcours résidentiel et à favoriser les ponts entre parc privé et parc social.

2) Caractéristiques des propriétaires bailleurs

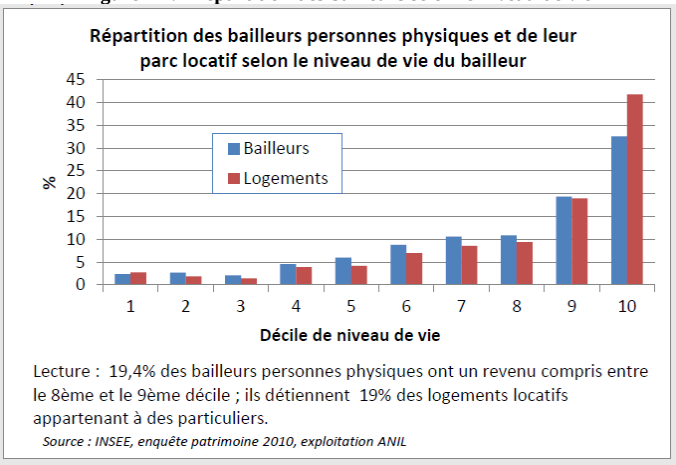
Dans le secteur locatif privé, 96% des bailleurs sont des personnes physiques. Près de 70% du patrimoine des bailleurs personnes morales se concentrent en Ile de France. Il y avait en 2006 en France métropolitaine 2,5 millions de bailleurs pour 4,7 millions de logements loués (enquête insee 2006). Un bailleur détenait 1,9 logement à louer en moyenne. Ces chiffres regroupent des situations très différentes.

a) La majorité des logements locatifs privés appartiennent aux personnes parmi les plus aisées

Les ménages bailleurs disposent d'un patrimoine moyen plus de **trois fois supérieur** à celui de l'ensemble des ménages. Les logements mis en location représentent le **quart de leur patrimoine**.

La majorité des logements loués appartient aux personnes dont le niveau de vie est parmi les plus élevés. Ainsi, **près de deux tiers des logements locatifs privés appartiennent à des propriétaires dont le niveau de vie est supérieur à celui de 80% de la population** (voir figure).

Figure 12 : Répartition des bailleurs selon le niveau de vie



b) Multipropriétaire (dont les bailleurs) et uni-propriétaire (propriétaire occupant) sont deux catégories bien distinctes

Les propriétaires bailleurs présentent en moyenne des caractéristiques très distinctes de celles des propriétaires occupants. Ils sont plus aisés, avec un revenu médian du ménage par unité de consommation supérieur de 34% de celui des propriétaires occupants.

Figure 13 : Caractéristiques des multipropriétaires et des uni-propriétaires

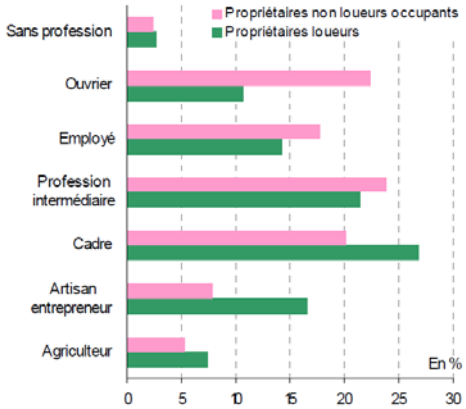
	Propriétaires de logements locatifs	Propriétaires de résidences secondaires	Ensemble des multi-propriétaires	Ensemble des propriétaires occupants
Âge moyen de la personne de référence (ans)	57	64	60	57
Revenu median du ménage par unité de consommation (euros/an)	25 100	27 800	24 300	18 700
Part des ménages mariés (%)	71	71	70	60

Source : Insee, ENL 2006

Ils présentent des répartitions par catégories socioprofessionnelles très différentes. On compte plus d'ouvrier et d'employés parmi les propriétaires occupants que parmi les propriétaires occupants. A l'inverse, les cadres représentent plus de 25% des bailleurs.

Figure 14 : Catégorie socioprofessionnelle des ménages bailleurs et des propriétaires occupants

Sources : Insee, Enquête logement 2006



Propriétaires loueurs = propriétaires d'au moins un logement locatif.
Propriétaires non loueurs occupants = propriétaires de leur résidence principale qui ne possèdent pas de logements locatifs.
Remarque : la catégorie socioprofessionnelle des retraités correspond à celle qu'ils avaient lorsqu'ils étaient encore en activité.
Source : Insee, Enquête logement 2006

c) Les logements en zone tendue appartiennent aux bailleurs les plus aisés

Schématiquement, les bailleurs personnes physiques peuvent être classés en quatre groupes[1] :

- Un premier groupe est composé de **retraités exclusivement anciens artisans commerçants** (64 %) et **anciens agriculteurs** (36 %). C'est le groupe dont la moyenne d'âge est la plus élevée (72 ans) et dont le revenu moyen par unité de consommation est le plus faible (20 200 €). Ils habitent en **zone rurale ou dans des unités urbaines de faible taille** et **possèdent plusieurs logements dont de nombreux logements vacants** acquis autrement que par héritage.
- Un second groupe est constitué de **retraités plus aisés** que les précédents. Ce sont **d'anciens cadres, professions intermédiaires, employés voire ouvriers**. Leur **revenu moyen, à près de 30 000 €** par unité de consommation. Ces bailleurs résident plutôt dans les **zones urbaines de plus de 200 000 habitants**. Le mode d'acquisition des logements est **marqué par l'héritage**.
- Un troisième groupe, plus jeune (49 ans en moyenne), est composé d'actifs de profession intermédiaire possédant en règle générale un seul bien supplémentaire. Ils habitent les zones rurales ou faiblement urbanisées.

---

1 La caractérisation de ces groupes est issue de l'étude « Cinq millions de ménages multipropriétaires ». Elle est basée sur le croisement de trois sources : l'enquête « logement » et le recensement de la population réalisés par l'INSEE et FILOCOM (fichier des Logements à la commune).

- Un quatrième groupe, **aux revenus très élevés** (49 ans en moyenne et **46 800 €** de revenus par unité de consommation en moyenne) est constitué de **cadres** et de **professions libérales**. Ils ont largement eu **recours aux dispositifs fiscaux** (42 % d'entre eux) et sont également **une partie à avoir hérité** (15 % d'entre eux). Ils sont propriétaire de leur résidence principale. Ils habitent l'unité urbaine de Paris et les grandes agglomérations.

Figure 15 : Répartition des bailleurs selon la typologie (en %)
Source : Exploitation Anah de l'Enquête Nationale Logement 2006 – octobre 2009:

Typologie des bailleurs	Répartition des bailleurs selon leur type	Parc possédé par les bailleurs	Nombre moyen de logements possédés par bailleur
L'artisan commerçant âgé	20	23	2,1
Le retraité aisé	23	20	1,6
Le débutant	40	31	1,4
L'investisseur aisé	16	26	3,2
Ensemble des bailleurs	2 488 000 = 100%	4 665 000 = 100%	1,9

Champ : France métropolitaine

On constate ainsi que les **propriétaires bailleurs** dont les **revenus sont les plus modestes sont majoritairement dans les zones rurales**, les bailleurs plus aisés habitent dans les zones urbaines de plus de 200 000 habitants et les **plus fortunés, qui détiennent le plus grand nombre de logements, sont dans les grandes agglomérations**.

3) Des honoraires d'agence qui contribuent au logement cher dans les zones tendues

Les agents immobiliers gèrent 35 à 40 % du marché locatif.

A la fin de l'année 2012, on comptait environ 27 000 agences immobilières. Leurs honoraires représentent un coût non négligeable pour le locataire lorsqu'il accède à un logement du parc privé, sans que les motivations économiques sous-jacentes à la détermination des frais d'agence soient aisément appréhendables. Le locataire doit en effet la plupart du temps s'acquitter d'honoraires proportionnels au montant du loyer, proches de 100% d'un loyer mensuel. Ceci entraine de fortes disparités géographiques des honoraires d'agences qui ne s'expliquent pas par le service rendu ou la difficulté relative d'exercice de l'activité d'intermédiation locative. En effet, dès lors qu'ils sont le plus souvent proportionnels au loyer, les honoraires d'agence en zone de marché détendu sont plus faibles alors que la recherche d'un locataire y est plus difficile. A l'inverse, la recherche d'un locataire est plus aisée en zone tendue et les prix pratiqués y sont pourtant plus élevés. Les différences de frais de fonctionnement des agences entre zones tendues et zones détendues (salaires, location de l'agence etc.) ne permettent pas d'expliquer cette différence de prix.

Une enquête de l'UFC Que-Choisir apporte des éléments quantitatifs sur ce sujet (figure suivante). Ainsi, plus de la moitié des honoraires facturés aux locataires seraient supérieurs à 0,9 loyers, et 4 sur 5 seraient supérieurs à 0,7 mois de loyers, pour un 40m². Ainsi, pour un 2 pièces à Paris de 41m² à 940€ (moyenne des T2 à Paris d'après l'OLAP) les honoraires de location sont de plus de 850€ dans la moitié des cas, alors que dans une agglomération de plus de 200 000 habitant ou le loyer est autour de 10€/m², ils s'établissent pour moitié au montant de 360€. La grande majorité des honoraires sont déterminés de cette manière, proportionnellement au loyer, sans que ceci se justifie par un coût de prestation particulier associé.

Figure 16 : Répartition des honoraires d'agences facturés aux locataires (enquête UFC-Que Choisir 2011)

Sources : UFC-Que Choisir

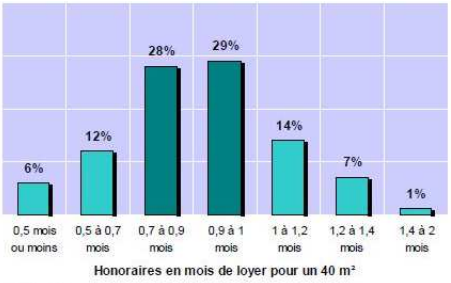
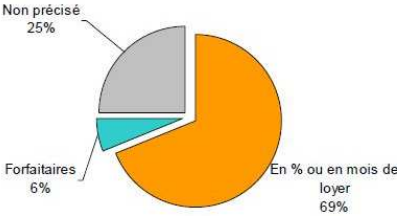


Figure 17 : Modes de facturation des honoraires

Sources : Enquête UFC-Que Choisir 2011



4) Une conflictualité difficile à évaluer dans les relations bailleur locataire

a) Le faible nombre de saisines des Commissions Départementales de Conciliation (CDC) semble montrer un manque de lisibilité des recours possibles

Les rapports locatifs peuvent par leur nature devenir aisément conflictuels.

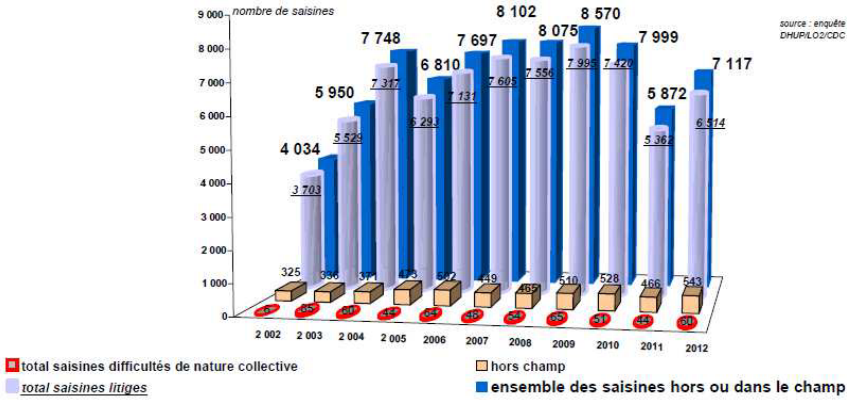
Les conflits peuvent trouver leur origine dans les difficultés de compréhension et d'application entraînant des divergences d'interprétation du droit des rapports locatifs.

Ainsi, les Agences Départementales d'Information sur le Logement (ADIL), réseau agréé par le ministère en charge du logement, qui assurent auprès des particuliers un conseil complet et gratuit sur les aspects juridiques, financiers et fiscaux liés au logement, ont procédé en 2012 à 840 000 consultations dont 65% avaient pour objet les rapports locatifs ou le DALO.

Pourtant, le nombre de saisines des CDC reste très faible (figure suivante). On peut cependant penser que cette situation ne reflète pas la réalité des conflits potentiels.

Figure 18 : Evolution de l'ensemble des saisines réceptionnées par la CDC

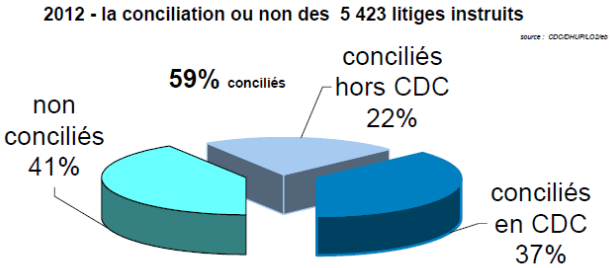
Sources :DHUP / LO2 / CDC



Ainsi, UFC-Que Choisir déclare être alerté d'autant de cas que les CDC. Ceci se retrouve dans les chiffres sur les litiges instruits qui montrent que beaucoup de litiges sont conciliés hors CDC, et une grande partie n'est pas conciliée (figure suivante).

Figure 19 : Résultats des conciliations

Sources : DHUP / LO2 / CDC



Il semble que les commissions de conciliations souffrent d'une méconnaissance de la part du publique. Dans les pays ou des systèmes plus systématiques de conciliation on été mis en place pour le dépôt de garantie (comme l'Angleterre), il y a eu une augmentation des demandes de conciliation sans pour autant augmenter les litiges, mais surtout une augmentation très nette de la satisfaction des personnes et une facilitation du dialogue spontané bailleur-locataire.

Figure 20 : Demandes introduites au fond et en référé devant le TI et le juge de proximité entre 2006 et 2010 et relatives aux baux d'habitation et aux baux professionnels

Source : Annuaire statistique de la Justice – Édition 2011-2012, Ministère de la Justice / SG / SDSE, Répertoire Général Civil

	2006	2007	2008	2009	2010
Demandes introduites devant le tribunal d'instance	**173044**	**178870**	**177053**	**180675**	**186621**
dont procédure de référés	66494	68441	67914	68376	72080
Demandes des bailleurs	**147670**	**153723**	**151790**	**154702**	**160288**
Paiement des loyers et/ou résiliation expulsion	133303	139883	138402	141077	146961
Validité du congé-expulsion	7129	5815	5712	5902	6018
Exécution d'obligation du locataire autre que paiement de loyers	4731	5282	4888	4689	4653
Fixation judiciaire du loyer	1053	908	970	1225	765
Dommages et intérêts en fin de bail	1454	1835	1818	1809	1891
Demandes des locataires	**13308**	**12889**	**13473**	**14548**	**14485**
Travaux à charge du bailleur	2082	1862	1941	1720	1628
Maintien dans les lieux	748	682	600	525	506
Sanction du bailleur pour trouble de jouissance	1585	1541	1662	2331	2073
Demande en fin de bail	8893	8804	9270	9972	10278
Autres demandes (bailleurs et locataires)	**12066**	**12258**	**11790**	**11425**	**11848**

On constate notamment que les litiges de la part des bailleurs sont dix fois plus nombreux que ceux des locataires. Ce décalage provient essentiellement des conflits pour paiement des loyers ou pour résiliation du contrat de bail qui représentent la grande majorité des demandes introduites devant les tribunaux.

Deux sujets de litige sont en augmentation. Les litiges sur le paiement de loyers, la résiliation et l'expulsion augmentent du côté des bailleurs, ce qui confirme le diagnostic de paupérisation des locataires. Les demandes de fin de bail pour les locataires, comme le dépôt de garantie et la régularisation des charges, sont également de plus en plus sources de conflits.

La qualité des logements dans le parc privé est aussi une source de mécontentement des locataires. En, effet, si les locataires du parc privé sont ceux qui consacrent la plus grande partie de leurs revenus pour se loger, ceux sont aussi ceux qui souffrent le plus de défauts de qualité (figure suivante).

Figure 21 : Par des logements présentant des défauts de qualité

Statut d'occupation	Absence d'équipements de base	Equipements insuffisants ou dangereux	Défauts de confort ou d'entretien	Pas de défaut signalé	Ensemble
Propriétaires occupants	2,4%	8,5%	28,7%	60,4%	100,0%
Locatif social	0,9%	15,3%	20,7%	63,0%	100,0%
Locatif privé	2,5%	22,9%	30,5%	44,1%	100,0%

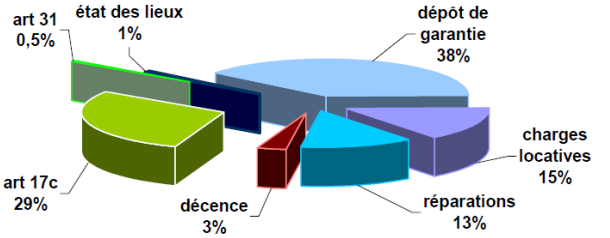
Source : enquête logement 2006, exploitation Anah

b) <u>Conflits sur les dépôts de garantie</u>

Le dépôt de garantie est source de conflit récurant entre locataire et bailleur. Il constitue la source de la majorité des litiges entre bailleurs et locataires (en dehors du paiement du loyer).

Figure 22 : Répartition des litiges selon leur nature juridique

Sources : DHUP, OL2, CDC



Il n'est pas aisé de déterminer quelles sommes peuvent être retirées du dépôt de garantie conformément à la réglementation. Cette difficulté peut entrainer des désaccords et des conflits entre bailleur et locataires. Parfois, il n'y a pas de concertation et le bailleur prend sa décision unilatéralement. Les locataires exigent rarement une conciliation.

Pourtant, le dépôt de garantie représente un coût important lors de l'emménagement puisqu'il peut s'élever, dans le cas d'une location nue, à 1 mois de loyers. Ainsi, en reprenant l'exemple d'un locataire d'un 40m² à Paris, celui-ci doit verser dès l'emménagement son premier mois de loyer (950€), un dépôt de garantie d'un mois (950€, plus dans le cas d'un meublé), et des honoraires d'agence (850€), ce qui amène à un coût de 2 750€. La récupération du dépôt de garantie de la location précédente peut être importante pour financer le nouvel emménagement.

Ce montant peut donc cristalliser les conflits. De plus, certains bailleurs peu scrupuleux retiennent sans raison et unilatéralement le dépôt de garantie. Les locataires engagent rarement des démarches de contentieux. Certaines agences gestionnaires de biens tiennent même à conserver elles-mêmes les dépôts de garantie pour le compte de leurs clients propriétaires, afin d'éviter ce genre de comportement.

c) Un délai de préavis de congé du locataire qui n'est pas toujours en adapté à la situation du marché

Le délai de préavis est de trois mois pour une location nue. Ce délai doit permettre au bailleur de trouver un nouveau locataire pendant le délai, afin d'éviter une période de vacance. Cependant, ce dispositif n'est pas adapté aux zones de forte demande sur le marché locatif.

En effet, ces zones sont caractérisées par des temps de vacance très faibles entre deux locations. Il n'y est pas difficile pour un bailleur, propriétaire d'un bien en état correct, de trouver un nouveau locataire dans un délai court.

5) Un encadrement juridique parfois inadapté

Les baux d'habitation sont soumis à des législations spécifiques. Le droit des contrats de louage, définit aux articles 1709 à 1762 du Code civil, ne vient en effet à s'appliquer que de manière supplétive, dans le silence des trois législations qui s'appliquent aux logements du parc locatif privé : la législation issue de la loi du 6 juillet 1989 portant amélioration des rapports locatifs, celle issue de la loi n°48-1360 du 1er septembre 1948, et enfin celle des locations meublés.

a) Logements soumis à la loi n°48-1360 du 1er septembre 1948

La loi n°48-1360 du 1er septembre 1948 institue un régime dérogatoire au droit commun des baux d'habitation pour les logements construits avant 1948, régis avant cette loi par le seul code civil. Le champ d'application actuel de la loi du 1er septembre 1948 est déterminé en fonction de trois critères cumulatifs : la localisation géographique du logement, sa qualité (date de construction, état général ou destination des lieux loués) et les spécificités des locataires ou des occupants (âges ou ressources).

Destinée à l'origine à faire face à la pénurie et aux difficultés de logement dans l'immédiat après guerre, elle se caractérisait notamment par le maintien d'un loyer administré et un droit au maintien dans les lieux, pour les baux conclus avant son entrée en vigueur.

Cette loi n'a jamais été abrogée, et les logements assujettis à la loi du 1er septembre 1948 sont destinés à intégrer progressivement le droit commun des baux d'habitation désormais régi par les dispositions de la loi du 6 juillet 1989.

La dernière enquête nationale logement de l'INSEE en 2006 a permis de constater que seuls 200 000 logements relevaient encore de la loi du 1er septembre 1948.

b) Logements soumis à la loi n°89-462 du 6 juillet 1989

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, constitue le régime de droit commun en matière de baux d'habitation.

Ce texte tend à établir un équilibre entre deux droits fondamentaux, constitutionnellement garantis, que sont le droit de propriété et le droit au logement.

La loi du 6 juillet 1989 encadre très précisément les relations entre bailleurs et locataires et notamment leurs droits et obligations. Son article 1 dispose que « *Le droit au logement est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent. L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales.* »

En vue d'assurer l'effectivité des prescriptions prévues par le législateur, la loi du 6 juillet 1989 est déclarée d'ordre public : il n'appartient pas aux parties d'en écarter l'application. Il s'agit d'un ordre public de protection d'intérêts particuliers, tant ceux du bailleur que ceux du locataire personne physique.

La loi du 6 juillet 1989 repose sur trois principes essentiels : une durée minimale du bail, un loyer fixé librement à l'entrée dans les lieux, une résiliation du bail pour des motifs précis.

Plusieurs lois sont venues compléter le dispositif des rapports locatifs établit par la loi de 1989, sans procéder toutefois à de véritables bouleversements. Il s'agit de la loi n°99-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat, de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite « loi SRU », la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement et la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

c) Logements meublés

Les locations meublées constituant la résidence principale d'un locataire représentent environ 7% du parc locatif.

Ces locations sont exclues expressément du champ d'application de la loi du 6 juillet 1989, sauf en ce qui concerne l'obligation, pour le bailleur, de fournir un dossier de diagnostic technique (art 3-1), de délivrer un logement décent ou de demander une mise en conformité avec les caractéristiques de la décence (art 6 et art 20-1).

Pour le reste, ils relèvent 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 d'un logement meublé : 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'IRL 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 relèvent de la convention des parties ou à défaut du code civil. Cette situation est critiquée par de nombreux acteurs qui souhaitent que la location meublée soit plus protectrice pour le locataire.

II OBJECTIF POURSUIVI ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

1) Maîtriser le coût du logement pour le locataire

Dans la loi du 6 juillet 1989, le législateur a entendu équilibrer les rapports entre bailleur et locataire. Il s'agissait à la fois de permettre au propriétaire d'un bien immobilier d'avoir l'assurance d'un rendement correct et au locataire de disposer de garanties réelles d'occupation du logement dans des conditions socialement convenables.

Ainsi, même si le principe de la libre fixation du loyer initial a été posé, il a été contrebalancé par des limitations notamment à la révision et au renouvellement de bail.

Néanmoins, loin de confier l'intégralité de l'équilibre entre les parties au libre jeu du marché, le législateur de 1989 a aussi envisagé un dispositif visant à pallier une situation de crise qualifiée de situation anormale du marché locatif et permettant de bloquer temporairement d'éventuelles dérives.

Or, la part du logement dans les charges du locataire n'a fait que croître ces dernières années.

Dans son rapport de juin 2009 intitulé « Droit au logement, droit du logement », le Conseil d'Etat a préconisé, dans ses « propositions d'ordre structurel en vue de rendre effectif à terme le droit au logement », la maîtrise des coûts du logement. Le Conseil d'Etat indique que « *pour contenir la hausse des loyers et favoriser l'établissement sur le marché d'un juste prix entre propriétaires et locataires, le rapport recommande d'obliger (…) l'Etat et les principales collectivités territoriales à publier les données qu'ils détiennent en ce qui concerne les transactions immobilières et le montant des loyers. Les observatoires locaux de l'habitat pourraient exercer cette mission par délégation. (…) Si la publication des loyers ne permettait pas de contenir cette hausse des loyers lors de la relocation, il serait souhaitable que la loi encadre leur revalorisation.* ».

Aussi, des mesures ont été introduites afin de tendre à cette maîtrise des coûts.

Un mécanisme d'observatoires des loyers est conjugué à un mécanisme pérenne d'encadrement des loyers dans les zones où la tension locative est manifeste. Ce mécanisme d'encadrement des loyers doit à court terme permettre de contenir la progression des loyers et à long terme favoriser une baisse du montant du loyer.

De plus, des mesures sont introduites afin de diminuer les risques de coûts excessifs facturés a posteriori pour le locataire. Ces mesures sont notamment la réduction du délai de prescription des actions en paiement de dettes locatives et de révision du loyer, et de l'étalement du paiement des arriérés de charges en cas de régularisation tardive par le bailleur.

Enfin, les honoraires d'entremise ou de négociation en vue de la mise en location sont portés à la charge exclusive du bailleur, à l'exception des frais liés à la réalisation de l'état des lieux et à la rédaction de l'acte, lesquels sont partagés à moitié entre le locataire et le bailleur. La part de ces frais mis à la charge du locataire sera toutefois plafonnée par décret.

2) Mettre en place un réseau cohérent d'observatoires locaux des loyers

La mise en place d'observatoires locaux des loyers a notamment pour objectif d'améliorer la transparence du marché du logement, de façon homogène sur l'ensemble du territoire. Une meilleure information des acteurs du marché locatif permettra d'améliorer le fonctionnement du marché et contribuera ainsi à la modération des loyers du parc privé.

Les observatoires des loyers constituent également un outil essentiel des pouvoirs publics pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques, à la fois au niveau national et au niveau local.

Dans le cadre de ces objectifs, la modification de l'article 16 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs s'avère nécessaire afin d'élargir la mission des observatoires à la mise à disposition du public de résultats statistiques sur les loyers, homogènes et de qualité sur l'ensemble du territoire.

3) Pacifier les relations entre bailleurs et locataires :

Afin de diminuer la conflictualité entre le bailleur et le locataire, deux axes ont été choisis : tout d'abord, celui permettant un accès plus aisé au droit tant pour le locataire que pour le bailleur ; dans un second temps, il est aussi apparu nécessaire de clarifier et de rendre plus intelligibles certaines mesures de la loi du 6 juillet 1989 dont la rédaction était inutilement source de conflit car sujette à interprétation.

a) Faciliter l'information et l'accès au droit de chacune des parties :

Cet accès à l'information est favorisé par la création de deux notices d'information qui seront pour l'une, nécessairement jointe au contrat de bail, et pour la dernière jointe au congé donné par le bailleur. Cette information a vocation à présenter d'une manière claire et pédagogique, les principales thématiques de la loi et les différents modes de recours en cas de désaccord.

L'accès au droit est quant à lui facilité du fait d'un accès étendu aux commissions départementales de conciliation, lesquelles restent compétentes pour les litiges relatifs au loyer, à l'état des lieux, au dépôt de garantie, aux charges locatives, aux réparations et en

matière de délivrance de congés. La commission doit se prononcer dans un délai de deux mois.

b) Clarifier la réglementation

Les locaux loués vides

La loi du 6 juillet 1989 encadre déjà fortement les relations entre bailleur et locataire et tente d'instaurer un équilibre entre les droits et obligations de chacun.

La pratique a démontré que certaines mesures n'étaient pas suffisamment intelligibles et par conséquent source de conflit :

- un bail-type et un état des lieux type sont mis en place, selon des modalités précisées par la loi et par décret, permettant notamment de prendre en compte la vétusté des équipements,
- les frais liés à la mise en location d'un logement sont précisés,
- la possibilité pour le bailleur de pouvoir accéder aux lieux loués pour la préparation et l'exécution de travaux à l'intérieur du logement est désormais prévue,
- en cas de sous location, le locataire doit transmettre une autorisation écrite du bailleur au sous locataire,
- la définition, jusqu'ici jurisprudentielle, de l'abandon de logement est introduite dans le corps de la loi,
- pour le bénéfice du préavis réduit, le texte prévoit désormais l'obligation pour le locataire de justifier préalablement du bénéfice de ce préavis,
- le bailleur et son mandataire sont tenus de fournir un avis d'échéance et/ou une quittance gratuitement au locataire.

Les locaux meublés

La réglementation applicable à ces locaux a volontairement maintenu une certaine souplesse afin de répondre à un grand nombre de situations différentes.

Il ressort de débats menés en 2009 dans le cadre de la commission nationale de concertation (CNC) que les meublés concernent des publics très différents, satisfaisant des besoins tenant à des mutations professionnelles, au besoin d'un logement équipé dans un délai rapide pour des étudiants par exemple, à la nécessité d'une double domiciliation pour certains ménages…

La diversité des situations d'occupation nécessite de garder une certaine souplesse de la réglementation tout en apportant une protection plus forte aux locataires.

Aussi, la proposition de modification de la loi tend à définir plus strictement la location meublée en tant que résidence principale et à étendre la protection juridique des locataires.

c) Sécuriser le propriétaire bailleur

Une mesure autorise le bailleur à contracter une assurance pour le compte de son locataire et en cas de carence de ce dernier. Ainsi, plutôt que de recourir à la résiliation du bail et de laisser les risques locatifs non couverts, le bailleur peut faire le choix de contracter une assurance et d'en récupérer le coût auprès de son locataire.

Hors zones tendues, où le délai de préavis a été ramené à un mois sans avoir à justifier de motifs particuliers, l'application du préavis réduit doit s'accompagner d'une justification dès l'origine de la demande par le locataire ; à défaut ce dernier ne pourra en bénéficier.

III PRESENTATION DU DISPOSITIF JURIDIQUE

1) Justification du recours à la loi

La loi du 6 juillet 1989 a été modifiée à sept reprises. Ces modifications n'ont pas porté sur l'économie générale de la loi ou sur ses principes.

De l'avis de l'ensemble des représentants tant locataires que propriétaires, la loi tend à assurer un équilibre relatif qui dans des territoires tendus s'avère insuffisamment protecteur pour le locataire.

Afin de rééquilibrer les rapports locatifs, et dans les zones tendues de maîtriser les coûts du logement, il était donc nécessaire de modifier la loi afin de faire évoluer le contenu sur un élément essentiel du contrat de bail : la fixation du loyer.

Les données des observatoires locaux des loyers sont essentielles à la mise en œuvre de politiques publiques définies par des mesures législatives, telle que celle relative à l'encadrement des loyers, prévue par l'article 3 du présent projet de loi. Il est essentiel dans ces conditions, de créer ces observatoires au niveau législatif et de définir les conditions nécessaires à l'assurance de l'homogénéité des données sur le territoire national.

2) Encadrer les loyers en zone tendue

a) Favoriser la création d'observatoires locaux des loyers (article 3–1°)

La loi du 6 juillet 1989 prévoyait déjà la création d'observatoires locaux de loyers. Cette création est désormais indispensable dans les zones de tensions locatives afin de pouvoir mettre en place le nouveau dispositif d'encadrement des loyers introduit dans la loi.

L'article 16 de la loi du 6 juillet 1989 révisé par l'article 3–1°du présent projet de loi précise les modalités de création, d'agrément et les missions des observatoires locaux des loyers. Comme le prévoit par ailleurs l'article 17, ces observatoires seront nécessairement mis en place dans les zones tendues.

Compte tenu des expériences déjà existantes sur les observations des loyers, il est prévu que le déploiement des observatoires des loyers puisse s'appuyer sur les initiatives locales pour bâtir un réseau national cohérent aux méthodes harmonisées. Le caractère local de l'initiative et de la gestion des observatoires permettra de mobiliser efficacement les données dont disposent les partenaires, et permettra l'implication et le concours des collectivités locales qui souhaiteront disposer de cet outil.

Ces observatoires auront le statut d'association ou de groupement d'intérêt public et pourront être créés sur l'ensemble du territoire à l'initiative des collectivités territoriales, des EPCI ou de l'État. Ils seront en charge de collecter les données sur les loyers et d'un premier niveau de contrôle et de traitement des données.

Un agrément du ministre chargé du logement sera accordé aux observatoires respectant une méthodologie définie au niveau national ainsi que le caractère partenarial de l'observatoire. Une instance scientifique indépendante chargée de conseiller le ministre chargé du logement émettra des avis sur ces agréments et des recommandations sur la méthodologie et le fonctionnement du réseau d'observatoire locaux des loyers.

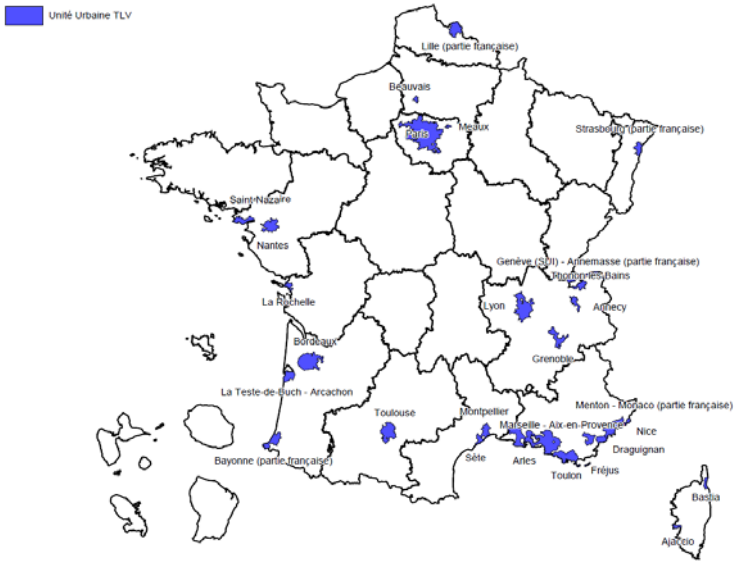
Une fois les données collectées et traitées au niveau local, les observatoires locaux transmettront leurs données à l'ANIL, mentionnée à l'article L. 366-1 du code de la construction et de l'habitation, qui sera chargée du traitement et du redressement des données au niveau national, avant de renvoyer les données redressées aux observatoires locaux. Ces derniers auront la responsabilité de la diffusion et de la communication des données produites.

b) Créer un dispositif d'encadrement des loyers (article 3–2° à 5°)

L'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 révisé par l'article 3–2° du présent projet de loi introduit un dispositif d'encadrement des loyers dans les zones tendues et dotées d'un observatoire local de loyers.

Les zones tendues sont définies en référence à l'article 232 du code général des impôts instaurant la taxe sur les logements vacants, et correspondent aux 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 logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social

Figure 23 : Unités urbaines soumises à la taxe sur les logements vacants



Sur ces territoires, et à partir des données représentatives des loyers pratiquées produites par les observatoires des loyers, un arrêté annuel du préfet de département fixe pour chaque catégorie de logement trois indicateurs de loyers :

- Un loyer médian de référence ;
- Un loyer médian de référence majoré, qui ne peut être supérieur à 20 % du loyer médian de référence ;
- Un loyer médian de référence minoré.

Sur les territoires concernés, le loyer fixé dans le contrat pour les nouvelles locations ou les relocations ne peut excéder le loyer médian de référence majoré correspondant aux caractéristiques du logement. En deçà de ce plafond de loyer, mentionné nécessairement dans le bail, le loyer est fixé librement par les parties.

Pour certains logements présentant des caractéristiques qui le justifient et que les indicateurs de loyers ne peuvent prendre en compte, le contrat peut déroger à ce plafond en imputant au loyer un complément de loyer exceptionnel. Dans ce cas, le locataire dispose dans les 3 mois suivant la signature du bail, de la possibilité de demander une diminution ou une annulation de ce complément de loyer. Cette demande comprend nécessairement en premier lieu, une phase amiable formalisée par une tentative de conciliation. Une fois ces démarches effectuées, la demande du locataire peut être portée devant le juge qui déterminera, le cas échéant, la diminution du complément de loyer applicable depuis la conclusion du bail.

Un nouvel article 17-1 est inséré dans la loi du 6 juillet 1989 et modifie les conditions d'évolution du loyer en cours de bail, initialement prévues au d) de l'ancien article 17 de cette loi. Cette évolution peut intervenir conséquemment à une révision de loyer ou à un accord exprès des parties relatif à la réalisation de travaux d'amélioration.

La révision annuelle du loyer, limitée à l'indice de référence des loyers (IRL), intervient dans les mêmes conditions que celles prévues initialement dans la loi susvisée moyennant certaines modifications. Cette révision est applicable sans qu'il soit nécessaire de prévoir une clause spécifique dans le bail. Elle ne joue qu'à partir du moment où le bailleur a indiqué au locataire sa volonté de l'appliquer.

L'article prévoit aussi qu'une majoration de loyer peut intervenir par accord des parties, via une clause spécifique ou un avenant au contrat, en prévision ou suite à des travaux d'amélioration. Cette clause s'applique dans les mêmes conditions que celles prévues initialement. Cependant, cette majoration de loyer acceptée par le locataire ne peut valablement lui ouvrir droit à une action en diminution du loyer.

Un nouvel article 17-2 est inséré dans la loi du 6 juillet 1989 et modifie les conditions d'évolution du loyer à l'occasion d'un renouvellement de bail, initialement prévues au c) de l'ancien article 17 de cette loi. Cet alinéa prévoit les modalités de réajustement du loyer en fonction des loyers médians de référence majoré ou minoré en vigueur au moment du renouvellement. Le dispositif de réajustement du loyer lors d'un renouvellement de bail est limité aux zones concernées par le dispositif d'encadrement des loyers. D'une part, cet article prévoit la possibilité de recours en diminution du loyer par le locataire dès lors que le loyer est supérieur au loyer médian de référence majoré. D'autre part, il ouvre au bailleur un recours en

réévaluation du loyer si le loyer appliqué au locataire est inférieur au loyer médian de référence minoré.

En cas de désaccord entre les parties sur ce réajustement, il est prévu une procédure amiable de règlement du litige devant de la commission départementale de conciliation préalablement à la saisine du juge dans des délais strictement déterminés.

En cas de hausse de loyer, un mécanisme d'étalement de cette hausse dans le temps est également prévu.

3) Améliorer la sécurité financière des locataires

a) Clarifier la rémunération des intermédiaires et limiter la participation financière du locataire (article 1-8°)

Les modifications de l'article 5 de la loi du 6 juillet 1989 révisé par l'article 1-8° du présent projet de loi tendent à clarifier le contenu et la prise en charge des prestations assurées par les intermédiaires lors de la mise en location d'un logement. Ainsi, cette mesure prévoit la prise en charge exclusive par le bailleur des frais liés à la mise en location d'un logement, à l'exception des prestations de réalisation de l'état des lieux et de rédaction du bail, bénéficiant à l'ensemble des parties, dont la prise en charge est partagée équitablement entre bailleur et locataire. Les montants maximaux pouvant être imputés au locataire au titre de ces dernières prestations sont toutefois plafonnés réglementairement.

b) Diminuer pour le locataire les risques de coûts supplémentaires

- ***Limiter la rétroactivité de la révision de loyer (article 3–3°)***

A l'article 17-1 de la loi du 6 juillet 1989 créé par le présent projet de loi, il est prévu que la révision du loyer doit être appliquée par le bailleur dans un délai limité à un an suivant sa date de prise d'effet, et qu'elle ne s'applique pas rétroactivement.

- ***Réduire le délai de prescriptions des actions en paiement de dettes locatives, en répétition de l'indu et en révision de loyer (article 1–11°)***

L'article 7-1 de la loi du 6 juillet 1989 créé par l'article 1-11° du présent projet de loi introduit des règles spécifiques dérogatoires au droit commun de la prescription. Afin notamment de limiter la pratique de régularisation tardive des charges et des loyers, Cet article prévoit de porter le délai de prescriptions à 3 ans pour l'ensemble des actions en paiement dérivant d'un contrat de bail, à l'exception des actions en révision de loyer qui sont prescrites au terme d'un délai d'un an.

- ***Etaler le paiement d'arriérés de charge (article 3–12°)***

L'alinéa 9 de l'article 23 de la loi du 6 juillet 1989 révisé par l'article 3–12° du présent projet de loi prévoit que lorsque le bailleur procède à une régularisation des charges plus d'un an après leur exigibilité, le locataire peut bénéficier d'un paiement par douzième.

- ***Permettre le départ d'un colocataire et libérer sa caution solidaire (article 3-10°)***

Le dernier alinéa de l'article 22-1 de la loi du 6 juillet 1989 révisé par l'article 3–10° du présent projet de loi prévoit une disposition destinée à lever les obstacles à la colocation en mettant la fin de la clause de solidarité inclut dans le contrat de bail pour un colocataire quittant le logement si celui-ci est remplacé par un nouveau colocataire et avec l'accord de son bailleur.

c) <u>Réduire le délai de préavis pour congé du locataire en zone tendue (article 2°-4°)</u>

L'article 15 de la loi du 6 juillet 1989 révisé par l'article 2-4° du présent projet de loi prévoit, en zone tendue, la réduction du délai de préavis minimum imposé au locataire à un mois.

d) <u>Améliorer le cadre de restitution du dépôt de garantie</u>

- ***Renforcer la majoration pour retard de restitution du dépôt de garantie (article 3 – 9°)***

L'article 22 de la loi du 6 juillet 1989 révisé par l'article 3 – 9° du présent projet de loi prévoit que la rétention abusive du dépôt de garantie par le bailleur est sanctionnée par le versement au locataire d'une pénalité par mois de retard équivalente à 10% du dépôt.

- ***Rendre obligatoire le remboursement partiel au locataire du dépôt de garantie en attendant la régularisation des charges (article 3 – 9°)***

L'article 22 de la loi du 6 juillet 1989 révisé par l'article 3 – 9° du présent projet de loi prévoit, par ailleurs, la possibilité pour le bailleur de conserver une fraction du dépôt de garantie au delà du délai légal de restitution lorsque le logement est situé dans un immeuble en copropriété. Cette mesure consacre la jurisprudence en la matière.

- ***Prendre en compte la notion de vétusté pour la détermination des charges locatives (article 1 – 10°)***

L'article 7 de la loi du 6 juillet 1989 révisé par l'article 1 – 10° du présent projet de loi prévoit la prise en compte de la vétusté en matière de réparations locatives. Les modalités de prise en compte sont à définir par décret.

e) <u>Instaurer une action en diminution de loyer lorsque la surface réelle du logement est inférieure à la surface précisée dans le bail. (article 1 –4°)</u>

Le nouvel article 3-1 de la loi du 6 juillet 1989 introduit par l'article 1 - 4° du présent projet de loi tend à assurer l'effectivité de certaines dispositions de la loi du 25 mars 2009, qui a introduit une nouvelle mention obligatoire dans le contrat de location relative à la surface habitable de la chose louée, en sanctionnant l'inexactitude de cette mention dans le bail. Une action judiciaire est ouverte au profit du locataire afin d'obtenir, sous certaines conditions, une diminution de loyer proportionnelle à l'écart constaté avec la surface réelle du logement.

4) Protéger les droits des locataires

a) Protéger le locataire contre les exigences excessives de pièces justificatives d'identité et de solvabilité (article 3- 11°)

L'article 22-2 de la loi du 6 juillet 1989 modifié par l'article 3 – 11° du présent projet de loi inverse la logique en fixant la liste des pièces autorisées et pouvant être demandées au candidat locataire. Une liste exhaustive des pièces exigibles, comme cela est déjà le cas pour l'accès au parc social, et qui sera définie par décret en Conseil d'Etat, après avis de la commission nationale de concertation, se substitue à la liste des pièces interdites.

b) Améliorer l'encadrement des logements meublés (article 4)

Un nouveau titre relatif aux locations meublées est inséré après celui consacré aux locations nues et tend à renforcer la protection des locataires de logement meublés dès lors qu'elles constituent la résidence principale du preneur, en étendant l'application du titre I à cette catégorie de logement, tout en tenant compte de la spécificité de ce type de locations.

Ainsi, ce titre prévoit, à son article 25-2-1 de la loi du 6 juillet 1989 créé par l'article 4 du présent projet de loi, de rendre applicable aux logements meublés certaines dispositions du titre I de la loi susvisée et relatives à l'état des lieux, au dossier de diagnostic technique, aux clauses réputées non écrites, à la rémunération des intermédiaires, aux obligations des parties, et aux règles de prescription.

Le nouvel article 25-2-3 complète les éléments prévues à l'article 3-2, également applicable aux logements meublés, et instaure l'établissement d'un inventaire et d'un état détaillé du mobilier du logement meublé. Ces documents sont établis selon les mêmes modalités que l'état des lieux.

Le nouvel article 25-2-4 prévoit que le dépôt de garantie applicable aux locaux meublés est limité à un montant correspondant à deux mois de loyer et ce, afin de tenir compte de la valeur des meubles et équipements disponibles.

Le nouvel article 25-2-5 fixe la durée et les conditions de reconductions du bail des logements meublés. Ainsi, il prévoit que le contrat de bail est établi par écrit, qu'il doit respecter un bail type et que sa durée est d'au moins un an, ou neuf mois pour les étudiants. Ce contrat de bail ne peut être reconduit tacitement que dans le cas où sa durée est de un an.

Le nouvel article 25-2-6 détermine les règles de congés applicables aux logements meublés, et, prévoit que la résiliation du contrat est possible à tout moment par le locataire à condition de respecter un préavis d'un mois.

Un nouvel article 25-2-7 encadre le loyer des logements meublés. Il adapte à cette catégorie de logements les dispositions des articles 17, 17-1, 17-2 et 20 de la loi du 6 juillet 1989. Dès lors, le préfet de département applique aux meublés ce dispositif d'encadrement des loyers dans les zones définies par cet article en majorant les valeurs de référence contenues dans l'arrêté.

Cet article prévoit aussi les modalités de révision du loyer des logements meublés à l'IRL.

Un nouvel article 25-3-8 prévoit deux modalités d'imputation des charges locatives. Le bailleur peut opter pour un mécanisme de provision de charges régularisables telles que

prévues à l'article 23 du titre I de la loi susvisée ou appliquer un forfait dont le montant fixé dans le contrat ne peut faire l'objet d'aucune régularisation.

Enfin, le nouvel article 25-3-9 étend la compétence des commissions départementales de conciliation aux traitements des litiges relatifs aux logements meublés.

c) Protéger les droits fondamentaux

- ***Supprimer la nécessité d'un agrément pour qu'une association représentative des locataires puisse agir en justice (article 3-13°)***

L'article 24-1 de la loi du 6 juillet 1989 est relatif à la représentation des locataires par une association. Il est modifié par l'article 3 – 13° du présent projet de loi afin de supprimer la nécessité d'un agrément pour les associations représentatives siégeant à la commission nationale de concertation. En effet, cet agrément n'existe pas, les associations concernées étant désignées par décret pour y siéger.

- ***Ajouter à la définition de la discrimination celle de l'article 225-1 du code pénal (article 1 –1°)***

L'article 1 de la loi du 6 juillet 1989 modifié par l'article 1-1° du présent projet de loi reprend l'ensemble des critères de discrimination interdits par le code pénal à son article 225-1 et les étend, dans un but de cohérence, aux critères de discriminations prohibées à l'accès au logement.

5) Améliorer l'encadrement juridique du bail

a) Améliorer le contenu du bail

- ***Définir un bail type par voie réglementaire (article 1 – 3°)***

L'article 3 de la loi du 6 juillet 1989 modifié par l'article 1-3° du présent projet de loi renforce la sécurisation du contrat de location en imposant aux parties de respecter un bail type, à définir par décret, au moment de l'établissement du bail.

Un mécanisme de mise en conformité du bail relatif à la mention de surface est inséré pour rendre effectif l'action en diminution de loyer.

- ***Définir un état des lieux type par voie réglementaire (article 1 – 5°)***

Le nouvel article 3-2 de la loi du 6 juillet 1989 modifié par l'article 1 – 5° du présent projet de loi tend à fiabiliser le contenu des états de lieux d'entrée et de sortie, à favoriser leur comparaison et à diminuer le contentieux lié à cette thématique. Aussi, il est créé un modèle type d'état des lieux, lequel est défini par décret en Conseil d'Etat. Les modalités d'établissement de cet état des lieux sont, de plus, davantage encadrées, notamment par un parallélisme des formes entre l'état de lieux d'entrée et de sortie, et, la remise d'un exemplaire signé à chacune des parties.

- ***Spécifier de nouvelles mentions obligatoires du bail (article 1 – 3°)***

L'article 3 de la loi du 6 juillet 1989 modifié par l'article 1-3° du présent projet de loi intègre au contrat de bail de nouvelles mentions obligatoires telles que le nom du locataire, les équipements, le montant et la description des travaux effectués depuis la fin du dernier contrat ou du dernier renouvellement, les références de loyers dans les zones tendues et le montant du dernier loyer acquitté par le dernier locataire.

- ***Améliorer l'information des parties sur leurs droits dans le bail (article 1 – 3°)***

Le même article 3 de la loi du 6 juillet 1989 modifié par l'article 1-3° du présent projet de loi prévoit enfin la création d'une notice informative annexée au bail et comportant des éléments rappelant le cadre juridique de la location (droits et obligations des parties, moyens de traitement des litiges…). Le contenu de cette notice doit être déterminé par un arrêté du ministre en charge du logement.

b) Clarifier et actualiser certaines dispositions juridiques

- ***Clarifier la notion d'abandon de domicile (article 2 – 2° et 3°)***

Des modifications rédactionnelles sont apportées à l'article 14 de la loi du 6 juillet 1989 relatif au transfert du contrat de bail en cas d'abandon ou décès du locataire. La notion d'abandon de logement est également définie.

- ***Harmoniser à 65 ans l'âge à partir duquel des dispositions particulières protectrices s'appliquent (article 2 – 4°)***

L'article 15 de la loi du 6 juillet 1989 modifié par l'article 2-4° du présent projet de loi harmonise à 65 ans l'âge à partir duquel le locataire bénéficie d'une protection accrue tant au moment du dépôt d'un préavis que du renouvellement du contrat de bail.

- ***Supprimer l'alinéa relatif au droit de bail (article 3-8°)***

L'article 21 supprime la référence au droit au bail, laquelle n'est plus appliquée depuis janvier 2001.

6) Améliorer les relations entre bailleur et locataire

a) Sécuriser le propriétaire bailleur

- ***Permettre au bailleur de souscrire une assurance habitation en cas de carence du locataire et aux frais de ce dernier (article 1 – 10°)***

L'article 7 de la loi du 6 juillet 1989 est modifié par l'article 1-10° du présent projet de loi pour introduire une mesure qui permet au bailleur de contracter une assurance couvrant les risques locatifs en lieu et place du locataire et de récupérer auprès de ce dernier le montant de la prime d'assurance. Des dispositions encadrent strictement cette mesure afin de préciser l'étendue des risques assurables et les modalités de récupération auprès du locataire et de permettre au locataire défaillant de souscrire lui-même une assurance.

• Imposer au locataire hors zones tendues la présentation de justificatifs lui permettant de bénéficier des délais de préavis réduit prévus par la loi (article 2-4°)

L'article 15 de la loi du 6 juillet 1989 est modifié par l'article 2-4° du présent projet de loi afin d'introduire l'obligation pour le locataire, dès l'envoi de la lettre de congé, de transmettre des éléments permettant de justifier du bénéfice d'un préavis réduit.

b) <u>Clarifier la responsabilité des parties</u>

• Affirmer la gratuité de la quittance et rendre possible la dématérialisation (article 3 – 8°)

L'article 21 de la loi du 6 juillet 1989 modifié par l'article 3 – 8° du présent projet de loi prévoit que le bailleur ou son mandataire a l'obligation de transmettre gratuitement une quittance ou un avis d'échéance au locataire. Cette transmission peut être réalisée par voie dématérialisée.

• Donner au locataire le droit d'exiger les pièces justifiant la récupération de charges (article 3-12°)

L'article 23 de la loi du 6 juillet 1989 modifié par l'article 3 – 12° du présent projet de loi prévoit que la transmission des pièces justificatives des charges est de droit au profit du locataire et que si elle occasionne des frais d'envoi ou de copie, ces frais pourront être récupérés auprès du locataire mais uniquement moyennant une facturation à prix coûtant.

• Rendre obligatoire pour le locataire de permettre l'accès au logement pour les opérations préparatoires aux travaux (article 1 – 10°)

L'article 7 de la loi du 6 juillet 1989 est modifié par l'article 1 –10° du présent projet de loi, afin d'introduire des modifications rédactionnelles permettant de clarifier et de préciser l'obligation des locataires de laisser exécuter les travaux d'amélioration. Cette obligation est étendue aux opérations préparatoires aux travaux.

• Permettre le recours au juge lors de la réalisation de travaux abusifs (article 1-10°)

L'article 7 ouvre un recours spécifique au profit du locataire pour faire cesser des travaux à caractère abusif.

7) Encadrer la vente à la découpe (article 2 – 1°)

L'article 11-1 de la loi du 6 juillet 1989 modifié par l'article 2 - 1° du présent projet de loi est modifié afin d'élargir le champ d'application de la législation relative à la vente à la découpe et pour inclure dans la procédure les immeubles dès lors qu'ils sont vendus par lot de plus de 5 logements.

IV IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

1) Impact juridique

Au regard de la « directive services »

Deux dispositions du projet de loi nécessitent un examen particulier au regard de l'exigence de notification au titre de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur, dite « directive services », à savoir le dispositif d'encadrement des loyers et le plafonnement des frais d'agence pour le locataire.

Aux termes de son article 1er, la directive services vise à établir *« les dispositions générales permettant de faciliter l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires ainsi que la libre circulation des services, tout en garantissant un niveau de qualité élevé pour les services. »*

Son champ d'application concerne l'ensemble des exigences qui affectent l'accès à une activité de services ou son exercice. Ainsi, elle s'applique à toute obligation, interdiction, ou limite prévue par les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des Etats qui affectent l'accès ou l'exercice d'une activité par un prestataire.

Conformément aux dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'UE, la directive distingue d'une part les dispositions applicables à la liberté d'établissement et d'autre part, celles relatives à la clause de libre prestation de services.

Au regard de la liberté d'établissement, la portée du dispositif d'encadrement des loyers et de celui de la limitation des frais d'agence dû par le locataire et leur assimilation à une exigence au sens de l'article 15 relative aux « tarifs obligatoires minimum et maximum que doit respecter le prestataire ne paraissent pas fondées dès lors que :

- les dispositifs ne présentent pas d'automaticité tarifaire ;
- les mesures n'ont pas pour objet ou pour effet de tendre vers l'unicité de tarif mais préservent la variété des situations économiques aux plans local et national.

Au regard de la libre prestation de services d'un prestataire déjà établi sur le territoire d'un autre Etat membre de l'Union, l'article 16 de la « directive services » prévoit que les membres doivent s'abstenir d'imposer leurs propres exigences aux prestataires d'autres Etat membres.

Concernant la disposition relative à l'encadrement des loyers dans les zones tendues, elle se différencie de la réglementation existante prévue par le décret annuel d'encadrement des loyers qui fixe depuis 1990 le montant maximal de la hausse des loyers dans certaines zones.

La mesure proposée fixe pour chaque zone dotée d'un observatoire des loyers agréé par l'Etat et supervisé par un comité scientifique indépendant trois indicateurs de loyer (loyer médian de référence, loyer médian de référence majoré, loyer médian de référence minoré) au regard des loyers constatés dans une même zone. La mesure envisagée permet par ailleurs pour tous les logements dont les caractéristiques le justifie, de déroger à cet encadrement en ajoutant au montant du loyer, un complément de loyer exceptionnel.

Cette mesure qui vise à mettre un terme dans certaines zones à une dérive des loyers préjudiciable, relève de raisons d'intérêt général et notamment liées à la notion d'ordre public tel que prévu à l'article 16 de la directive.

Constitutionnalité des dispositions relatives à l'encadrement des loyers au regard du droit de propriété

Aux termes de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) : "*la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité*".

Le Conseil constitutionnel, saisi de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (Décision n°98-403 DC du 29 juillet 1998), a affirmé :

- qu'un dispositif n'emportant pas, par lui-même, privation du droit de propriété, échappait au champ d'application de l'article 17 de la DDHC,
- que le législateur pouvait limiter le droit d'usage et d'exploitation d'un bien si une telle limitation répond à un objectif de valeur constitutionnelle et si elle ne revêt pas un caractère de gravité tel qu'elle dénature le sens et la portée de ce droit.

Le nouveau dispositif d'encadrement des loyers prévu au projet de loi remplit l'ensemble de ces conditions :

- ce dispositif a uniquement pour effet de limiter le niveau des loyers et ne saurait être regardé comme une privation du droit de propriété.
- la limitation du niveau de loyer d'un logement répond bien à l'objectif de valeur constitutionnelle qui est « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent* » (cf. Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995) et ne revêt pas un caractère de gravité tel qu'elle dénature le sens et la portée du droit de propriété. En effet, le dispositif d'encadrement des loyers est strictement limité dans son principe, la liberté de fixation du loyer au contrat étant préservé, et dans son champ d'application géographique. Il est, par ailleurs, entouré de garanties procédurales et de fond suffisantes (cf. Décision n°84-172 DC du 26 juillet 1984) : l'action en réduction de loyer étant encadrée par des délais stricts et les éventuelles modulations de loyer ne pouvant être prononcées que par le juge.

2) Impact économique et sur le corps social

a) Sur les locataires

- ***Impact économique***

Les mesures introduites ou modifiées de la loi du 6 juillet 1989 auront un impact économique sur les locataires puisqu'elles tendent à améliorer leur pouvoir d'achat en limitant les dépenses contraintes liées au logement.

Le dispositif d'encadrement des loyers concernera uniquement les loyers supérieurs au loyer médian majoré dans les zones tenues, qui ne peut être supérieur de plus de 20% au loyer médian. D'après les données fournies par l'OLAP, il est possible de simuler la part des

logements de l'agglomération Parisienne qui seront progressivement concernés par le dispositif. Comme le dispositif s'applique à la relocation et au renouvellement de bail, 40% des baux seront concernées dès la fin de la première année suivant la promulgation de la loi (22% de relocations et 17% de renouvellement). On considère qu'à la fin de la 2ème année, 75 à 80% du parc sera inclus dans le dispositif, puis 100% à la fin de la 3ème année (les baux ayant une durée maximum de 3 ans). Ce scenario devrait être sensiblement le même dans les agglomérations concernées par le dispositif.

D'après ces données, 26,5% des logements reloués en 2012 avaient un loyer supérieur au seuil maximum (seuil égale à la médiane augmentée de 20%, calculée par nombre de pièces et par zone géographique).

Pour les 2 pièces de l'agglomération parisienne (les données pour les autres agglomérations ne sont pas encore disponibles), 16% des logements en location sont loués à des loyers supérieurs au seuil maximum envisagé (loyer médian + 20%) pour mettre en place le dispositif d'encadrement, 28% du parc mis en relocation est au dessus de ce seuil. On peut estimer que parmi les nouveaux baux de l'année (relocation et renouvellement), 22% des 2 pièces sont actuellement au dessus du seuil.

Figure 24 : Réalisé à partir de l'étude de l'OLAP sur le nombre de loyers supérieurs de 20% à la médiane, par zone de loyer, dans l'agglomération parisienne, pour les logements de 2 pièces

Sources : OLAP / DHUP

Parc locatif privé	**356 345** (dont 16% supérieur au seuil*)
Part mise en relocation	**22%** du parc (dont 28% supérieur au seuil*)
Part en renouvellement de bail	**17%** du parc
Part en renouvellement ou en relocation	**39%** du parc (dont 22% supérieur au seuil*)

Exemple de lecture : 22% des logements sont mis relocation (changent de locataire) chaque année, dont 28% dépasse le seuil*.

* on considère un seuil de 20% supérieur à la médiane, c'est-à-dire le seuil maximum autorisé

De plus, plusieurs mesures permettent de diminuer les risques financiers du locataire dans le cadre de son bail : risque de ne pas récupérer son dépôt de garantie, de payer plusieurs années de rétroactivité de réévaluation de loyer, de payer un logement inoccupé pendant la période de préavis. Les mesures proposées permettent de réduire ces risques sans pénaliser le bailleur.

La diminution des loyers permettra d'améliorer le niveau de vie des locataires. Comme expliqué dans la partie « I. Diagnostic », les locataires du parc privé sont la catégorie qui a le plus vue sont niveau de vie se dégrader. C'est aussi celle qui paye le plus chère le m² par personne, et qui à le taux d'effort le plus élevé. La diminution des loyers les plus élevés lorsqu'ils sont injustifiés, des honoraires d'agence et des risques de frais supplémentaires importants devra permettre de mieux sécuriser leur situation financière et de stopper la spirale actuelle de dégradation de leur pouvoir d'achat à cause du logement.

Les exemples suivants permettent d'illustrer les montants des économies qui seront potentiellement réalisées pour les locataires et qui contribueront à l'amélioration de leur pouvoir d'achat.

- ***Impact sur l'accès aux droits et à l'information***

La mise en place du bail type, de l'état des lieux type permettra de faciliter l'accès au droit des locataires, qui jusqu'ici ont peu fait appel aux commissions de conciliation par exemple. Ces dispositions permettront de faire venir la loi au plus près du citoyen et d'améliorer son application.

En permettant la représentation des locataires par des associations sans condition d'agrément, la loi favorise l'accès des citoyens à la justice.

b) <u>Sur les bailleurs</u>

- ***Revenu locatif***

Le dispositif d'encadrement des loyers est susceptible d'entraîner une modération des revenus des bailleurs pendant la durée de détention du bien, égale au gain conféré par la mesure au locataire, diminué de la fiscalité qui aurait été imposée sur les revenus locatifs.

Cependant, ce dispositif se concentre sur l'aspect excessif du loyer au regard de la qualité du bien, dont l'appréciation est laissée aux juges, et objectivée par les données des observatoires. Ce dispositif prend en compte la valeur intrinsèque du bien, en prévoyant un complément exceptionnel de loyer quand les caractéristiques du bien le justifient. Elle vise à corriger les dérives du marché et les abus constatés dans les secteurs les plus tendus.

Le changement sur les règles de réévaluation des loyers permet au bailleur d'effectuer une réévaluation même si cela n'est pas spécifié dans le contrat, mais la réévaluation n'est valable qu'à compter de la notification du locataire, et n'est plus rétroactive.

- ***Réforme des règles régissant le bail***

Les mesures présentées permettront d'améliorer la clarté et l'information liées au bail pour les parties, sans préjudice pour l'une ou l'autre. Elles permettront aussi d'apaiser les relations bailleur locataire. En permettant au bailleur d'assurer son logement pour le compte du locataire en cas de défaut de celui-ci, les dispositions permettent de garantir la sécurité du bien du propriétaire.

- ***Honoraires d'agence***

La diminution des honoraires imputés au locataire risque d'avoir un impact la part des honoraires facturée au propriétaire. Cependant, il est probable que les agences ne répercuteront pas l'ensemble des frais sur le bailleur, puisque la concurrence entre les agences se situe sur les tarifs pratiqués avec le propriétaire, et non sur les tarifs pratiqués avec les locataires.

c) <u>Sur l'investissement locatif</u>

L'investissement locatif dans les logements neufs devrait être peu affecté par l'encadrement des loyers, dans la mesure où ce type d'investissement est majoritairement réalisé dans le

cadre de dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement déjà conditionnés au respect de plafonds de loyers. L'encadrement des loyers ne devrait donc pas impliquer une baisse de rentabilité notable pour la construction de logement.

d) Sur les agences gestionnaires de bien

Si une partie des frais actuellement facturé au locataire pourra être répercutée sur le bailleur, la concurrence des agences pour les mandats devrait les inciter à prendre en charge une partie.

Les fédérations déclarent un risque pour l'emploi dans le secteur. Cependant, aucun élément tangible sur le modèle économique des agences ne permet de l'affirmer. Il semble plus pertinent de supposer que cette diminution des ressources se traduira par une diminution marginale de la rentabilité de cette activité.

3) Impact budgétaire et sur l'efficacité des politiques publiques

a) Sur le budget de l'Etat

La baisse des loyers induite par l'encadrement des loyers aura progressivement des conséquences sur les recettes fiscales (impôt sur le revenu et prélèvements sociaux).

Cependant cette différence est modérée par l'augmentation de pouvoir d'achat des ménages locataires, qui se traduira par une hausse de leur consommation et donc des recettes fiscales. D'une manière générale, l'augmentation du niveau de vie des personnes pour lesquelles il est le plus bas se traduit par des baisses de dépense pour l'Etat.

La mise en place de 19 observatoires a été engagée depuis début 2013 à titre expérimental. L'expérimentation du conduit à un coût global annuel par observatoire qui varie sensiblement suivant la taille du parc de logements locatifs privés du territoire, la précision de l'observation, la qualité des partenariats en place et l'ancienneté de l'observatoire. En moyenne, le coût ainsi obtenu est de 2,5 euros par logement locatif privé de la zone observée. Il est toutefois à noter qu'une partie des coûts de l'expérimentation menée en 2013 sont non reconductibles. Ce coût unitaire est donc appelé à diminuer au fur et à mesure du développement des partenariats, de la mutualisation possible d'outils entre observatoires et de la mise en place de systèmes automatiques de récupération des données.

A ce coût s'ajoutent les coûts annuels de traitement des données qui sera réalisé au niveau national par l'ANIL. Ces coûts sont estimés entre 400 000 et 500 000 euros.

b) Sur l'efficacité des politiques publiques

Le déploiement des observatoires des loyers apportera une meilleure connaissance partagée du marché locatif et une meilleure efficacité des politiques publiques. Cette connaissance plus précise des niveaux de loyers permettra une définition plus pertinente, et donc plus efficace, des seuils d'application des multiples dispositifs fiscaux applicables dans le domaine du logement, tels que la taxe sur les logements vacants.

Les observatoires locaux des loyers constitueront également un outil majeur dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes locaux de l'habitat (PLH). Ils permettront plus globalement aux acteurs locaux de mieux cibler leur action, grâce à une meilleure connaissance des enjeux et des besoins.

Les acteurs locaux s'appuieront également sur les observatoires pour moduler plus précisément certains dispositifs, tels que les plafonds de loyers du parc conventionné avec l'Agence Nationale de l'Habitat ou les plafonds de loyers des logements réalisés dans le cadre du nouveau dispositif d'investissement locatif entré en vigueur le 1er janvier 2013 (les plafonds de ces logements étant définies en fonction des loyers observés dans le parc privé local).

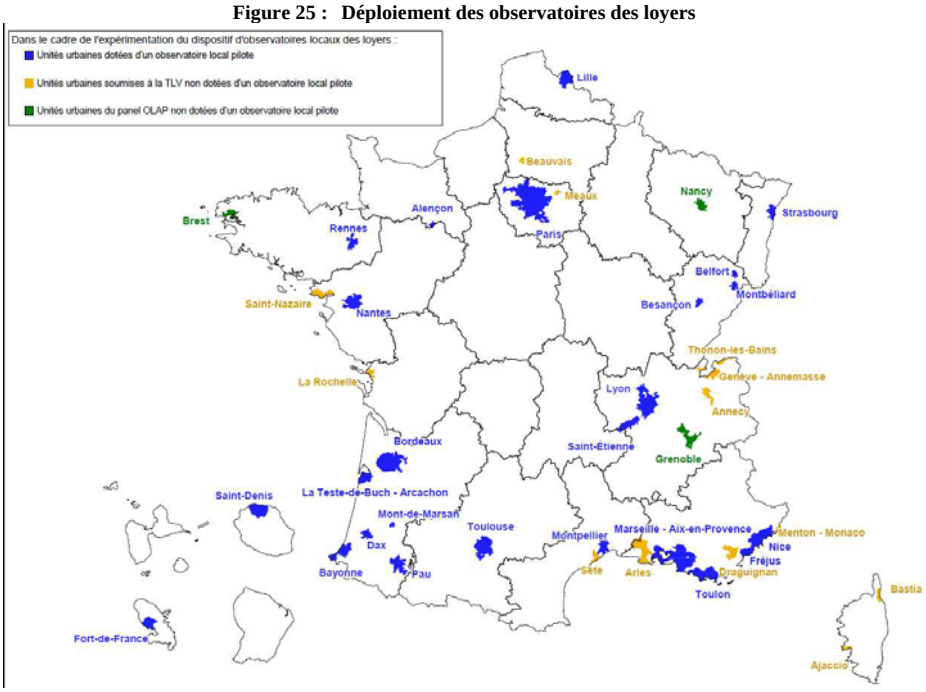
D'après les comptes du logement 2011, le marché locatif privé français est composé de 6,6 millions de logements en 2011. Une expérimentation du dispositif d'observation des logements est en cours en 2013 sur 19 sites pilotes, permettant d'observer un parc d'environ 2,6 millions de logements, soit près de 40% du parc de logements locatifs privés en France.

A terme, les observatoires des loyers ont vocation à couvrir une plus grande partie du territoire, en particulier dans les grandes agglomérations.

A titre d'exemple, une généralisation de ce dispositif d'observatoires aux 28 unités urbaines qui composent le périmètre d'application de la taxe sur les logements vacants (TLV) élargirait le périmètre d'observation des loyers à 4,6 millions de logements, soit 70% du parc de logements locatifs privés en France.

La carte ci-dessous présente les agglomérations couvertes par les observatoires pilotes en place dans le cadre de l'expérimentation menée en 2013, ainsi que les agglomérations du périmètre d'application de la TLV. La carte présente également les agglomérations où une enquête sur l'évolution des loyers est réalisée chaque année en lien avec l'Olap et donc pour lesquelles un observatoire des loyers agréé pourrait être mis en place dès 2014.

Figure 25 : Déploiement des observatoires des loyers



c) Impact administratif

Les compétences des commissions départementales de conciliation (CDC) sont étendues aux litiges relatifs aux congés, aux logements meublés et au nouveau dispositif d'encadrement des loyers. Il faut en revanche distinguer entre les différents litiges puisque l'encadrement des loyers ne s'applique pas à l'ensemble du territoire.

Néanmoins, l'extension de leurs compétences devrait entraîner, du fait de l'augmentation prévisible du nombre de saisine de la CDC, une augmentation des charges administratives des services déconcentrés de l'Etat chargés de l'instruction des dossiers de conciliation et du secrétariat des CDC.

Le volume de charge supplémentaire est difficile à évaluer en l'état.

4) Impact sur le fonctionnement de la justice

L'impact du projet de loi sur le volume de contentieux lié aux litiges locatifs est difficile à estimer.

D'une part, les mesures relatives au renforcement des procédures de conciliation ont pour effet de réduire mécaniquement le nombre de contentieux locatifs devant les tribunaux.

En effet du fait de l'extension des compétences des CDC, certains litiges traités auparavant directement par les juridictions civiles pourront désormais donner lieu à conciliation devant les CDC (litiges relatifs aux logements meublés et aux congés).

D’autre part, la mesure instaurant une action en diminution de loyer lorsque la surface réelle du logement est inférieure à la surface précisée dans le bail ouvre une nouvelle voie de recours pour le locataire. Ce nouveau recours est créateur d’un contentieux spécifique dont le volume est difficile à évaluer.

Le nouveau dispositif d’encadrement des loyers, quant à lui, présente aussi un risque d’augmentation des recours au juge judiciaire en plus de sa compétence actuelle, mais aussi devant la juridiction administrative du fait de l’existence d’un arrêté préfectoral fixant le montant du loyer de référence. Il est difficile d’évaluer le volume que pourrait représenter ces contentieux car si les CDC permettent de concilier une part du contentieux relatif au loyer, en revanche le contentieux contre l’arrêté préfectoral est quant à lui nouveau et de la compétence exclusive des tribunaux administratifs.

En l’état, il n’est pas possible de quantifier le volume de contentieux que ces mesures pourraient générer.

5) Impact sur les collectivités territoriales

Ce chapitre du projet de loi ne prévoit pas de transfert obligatoire de compétences et ne crée pas de mission nouvelle obligatoire pour les collectivités territoriales.

6) Impact Outre-Mer

Impact uniquement sur les départements d’outre mer et Mayotte, la loi du 6 juillet 1989 leur étant applicable directement (Cf. la description détaillée de l’application de la loi en Outre-mer figurant en annexe).

Compétence des collectivités, régime législatif et application des lois :

a) Les départements d’outre mer et Mayotte

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte ne disposent d’aucune compétence particulière en matière de logement.

Ces départements d'outre-mer et celui de Mayotte sont régis par le principe de l’assimilation législative : les textes en vigueur dans l’hexagone s'y appliquent de façon automatique sans qu’il soit besoin de le préciser.

Cependant, l’application nouvelle à Mayotte du principe d’assimilation législative n’est pas rétroactive pour les textes intéressant l’urbanisme, la construction, l’habitation et le logement. Pour que les modifications apportées à ces textes puissent s'appliquer de plein droit à Mayotte, il faut préalablement que le texte ait été rendu applicable localement, soit lorsque Mayotte était encore soumise au principe de la spécialité législative, soit au cours de l’actuel processus de départementalisation. La loi du 6 juillet 1989 est rendue applicable au département de Mayotte par une ordonnance n° 2012-576 du 26 avril 2012.

b) Saint-Barthélemy

En application du 2° de l’article LO 6214-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), Saint-Barthélemy est compétente en matière d’urbanisme, de construction,

d'habitation et de logement depuis le 15 juillet 2007. L'Etat y demeure compétent en matière de droit civil et de droit commercial.

La collectivité est régie par le principe de l'assimilation législative.

L'Etat ne pouvant pas intervenir dans une matière de compétence attribuée à la collectivité, les textes relevant d'une compétence locale ne sont pas applicables sans qu'il soit besoin de le préciser (cf., notamment, l'article LO 6213-1 du CGCT).

c) <u>Saint-Martin</u>

En application du 1° du II de l'article LO 6314-3 CGCT, Saint-Martin est compétente en matière d'urbanisme, de construction, d'habitation et de logement depuis le 1er avril 2012. L'Etat y demeure compétent en matière de droit civil, de droit commercial et de professions réglementées.

La collectivité est régie par le principe de l'assimilation législative.

L'Etat ne pouvant pas intervenir dans une matière de compétence attribuée à la collectivité, les textes relevant d'une compétence locale ne sont pas applicables sans qu'il soit besoin de le préciser (cf., notamment, l'article LO 6313-1 du CGCT).

d) <u>Saint-Pierre-et-Miquelon.</u>

En application du 3° du II de l'article LO 6414-1 du CGCT, Saint-Pierre-et-Miquelon est compétente en matière d'urbanisme, de construction, d'habitation et de logement. Moyennant quelques différences de rédaction, l'archipel est compétent en matière de logement depuis 1946, sauf entre le 1er octobre 1977 et le 11 juin 1985 (période pendant laquelle Saint-Pierre-et-Miquelon est un département d'outre-mer). L'Etat y demeure compétent en matière de droit civil, de droit commercial et de professions réglementées.

La collectivité est régie par le principe de l'assimilation législative depuis 1976.

L'Etat ne pouvant pas intervenir dans une matière de compétence attribuée à la collectivité, les textes relevant d'une compétence locale ne sont pas applicables sans qu'il soit besoin de le préciser (cf., notamment, l'article LO 6413-1 du CGCT).

Le principe de l'assimilation législative n'est pas rétroactif, mais l'article LO 6413-1 du CGCT a posé que tous les textes qui relèvent de la compétence de l'Etat et qui n'ont jamais été rendu applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon le sont devenus sans autre formalité le 1er janvier 2008.

e) <u>Nouvelle-Calédonie.</u>

La lecture combinée des articles 20, 21 et 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie permet de déterminer qu'en matière :

- de logement ce sont les provinces de la Nouvelle-Calédonie qui sont compétentes,
- d'urbanisme la compétence est partagée entre la Nouvelle-Calédonie qui se charge de déterminer les principes directeurs du droit de l'urbanisme et les provinces qui en fixent les modalités d'application ;
- de professions réglementées, c'est la Nouvelle-Calédonie qui est compétente (la Nouvelle-Calédonie est compétente pour la réglementation des professions libérales et

commerciales et des officiers publics sauf pour la profession d'avocat qui demeure de la compétence de l'Etat) ;

- de droit civil et de droit commercial, l'Etat de demeure compétent mais, en application des dispositions du 4° du III de l'article 21 de la loi organique du 19 mars 1999 et de loi du pays n° 2012-2 du 20 janvier 2012 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière de droit civil, de règles concernant l'état civil et de droit commercial, la compétence sera dévolue à la Nouvelle-Calédonie au 1er juillet 2013 si les conventions prévues par la loi statutaire sont publiées avant cette date, ou, dans le cas contraire, le 1er jour du quatrième mois qui suit leur réalisation et au plus tard le 14 mai 2014.

Le présent projet de loi ne pourra pas être publié avant le transfert effectif des compétences de l'Etat en matière de droit civil et de droit commercial. Dès lors, quelle que soit la matière de compétence à laquelle il est possible de faire référence (droit de l'urbanisme, droit du logement, droit civil, droit commercial ou professions réglementées), la compétence échappe à l'Etat.

La Nouvelle-Calédonie est régie depuis l'origine par le principe de la spécialité législative. Pour qu'un texte soit applicable localement, il doit avoir fait l'objet d'une mention expresse d'application.

Une partie de la loi du 6 juillet 1989 a été rendue applicable localement par l'article 34 de la loi n°2012-1270 du 20 novembre 2012 issu d'un amendement.

Dès lors, la loi du 6 juillet 1989 ne peut plus être modifiée par l'Etat pour son application en Nouvelle-Calédonie, il appartient désormais, soit au congrès de la Nouvelle-Calédonie, soit à chacune des assemblées de province de procéder, le cas échéant, à sa modification.

f) <u>Polynésie française.</u>

La lecture combinée des articles 13 et 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française permet de déterminer que cette collectivité d'outre-mer est compétente en matière de logement, d'urbanisme, de droit civil, de droit commercial et de professions réglementées.

La Polynésie française est régie depuis l'origine par le principe de la spécialité législative. Pour qu'un texte soit applicable localement, il doit avoir fait l'objet d'une mention expresse d'application.

Une partie du titre Ier de la loi du 6 juillet 1989 a été rendue applicable localement par une ordonnance n° 98-774 du 2 septembre 1998.

La loi de 1989 a pu être étendue en Polynésie française en 1998 car il a été considéré que les dispositions de cette loi rendues applicables localement relevaient au principal du droit civil, compétence qui relevait à l'époque de l'Etat. Tel n'est plus le cas aujourd'hui. Dès lors, quelle que soit la matière de compétence à laquelle il est possible de faire référence (droit de l'urbanisme, droit du logement, droit civil ou droit commercial), la compétence échappe à l'Etat dans cette collectivité d'outre-mer.

Dès lors, la loi du 6 juillet 1989 ne peut plus être modifiée par l'Etat pour son application en Polynésie française, il appartient désormais à l'assemblée de la Polynésie française de procéder, le cas échéant, à sa modification.

g) Wallis-et-Futuna

La lecture de l'article 12 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 modifiée conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer et de l'article 40 du décret n° 57-811 du 22 juillet 1957 auquel cet article 12 renvoie permet de déterminer que cette collectivité d'outre-mer est compétente en matière d'urbanisme, d'habitat, d'établissements dangereux, incommodes et insalubres mais pas en matière de droit civil ou commercial.

Wallis-et-Futuna est régie depuis l'origine par le principe de la spécialité législative. Pour qu'un texte soit applicable localement, il doit avoir fait l'objet d'une mention expresse d'application.

La loi du 6 juillet 1989 n'a jamais été étendue à Wallis-et-Futuna et donc ne s'y applique pas.

Les compétences statutaires auxquelles il est possible de rattacher les dispositions de la loi du 6 juillet 1989

La loi du 6 juillet 1989 qui vise les rapports locatifs : droits et devoirs des propriétaires et des locataires, conditions de décence du logement loué, conditions de licéité du contrat de location, obligation d'un état des lieux, durée du bail, fixation du loyer, garanties, organismes de conciliation, etc.; répond à la même difficulté en terme de partage de compétence.

Ainsi, lors de son extension en Polynésie française en 1998, le ministère chargé de l'outre-mer avait soutenu qu'une partie de la loi relevait du droit civil et une autre partie du droit du logement. Ce point de vue, validé par la section de l'intérieur du Conseil d'Etat, explique que seule une partie de son titre Ier ait été rendue applicable localement.

Depuis, dans l'avis n° 383-048 du 13 octobre 2009 précité, la section des travaux publics du Conseil d'Etat a estimé que la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 relève entièrement du droit du logement et pas du droit civil, « même si elles concernent les rapports entre bailleurs et locataires ».

Mais, malgré cette nouvelle position doctrinale, le Gouvernement a répondu favorablement à une demande de la Nouvelle-Calédonie d'extension de la loi de 1989 à son territoire. Il a donc considéré que la position de la section des travaux publics pouvait être remise en cause, notamment à la vue des travaux préparatoires à un avis de la section de l'intérieur du Conseil d'Etat n°385.207 du 7 juin 2011 relatif au transfert en Nouvelle-Calédonie des compétences en matière de droit civil et de droit commercial qui avait cité la loi de 1989 comme intéressant le droit civil avant de la retirer de la rédaction définitive de son avis.

L'extension de la loi de 1989 a été réalisée par amendement à la loi n°2012-1270 du 20 novembre 2012. Elle n'a donc pas été examinée par le Conseil d'Etat et le Gouvernement ignore à ce jour comment il règlera d'éventuelles divergences d'interprétation entre les sections des travaux publics et de l'intérieur.

Si la question ne se pose plus pour la Nouvelle-Calédonie dès lors que la loi ne sera pas votée avant le transfert de compétence en matière de droit civil de l'Etat vers la Nouvelle-

Calédonie, elle reste pendante pour Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi que pour Wallis-et-Futuna.

V MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

1) Les consultations

L'élaboration des dispositions relatives à la réforme des rapports locatifs s'est accompagnée de plusieurs réunions de concertation ouvertes.

D'une part, la mission relative à la modernisation des rapports bailleurs-locataires confiée par la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été établie à la suite des nombreuses consultations des organisations de locataires et d'usagers, de bailleurs et d'intermédiaires et d'insertion par le logement.

D'autre part, les services du Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement ont organisés les 19 et 20 février 2013 une présentation des différentes orientations législatives à destinations de l'ensemble des acteurs intéressés.

Pour les observatoires des loyers, le rapport remis par la Présidente de l'Olap et le directeur général de l'ANIL a été utilisé.

Le dispositif proposé reprend l'essentiel des recommandations formulées dans ce rapport, qui a été rédigé après une large concertation avec l'ensemble des acteurs concernés (services de l'Etat, collectivités locales, professionnels du logement, acteurs du monde associatif, etc.).

Le Conseil d'Etat à été consulté.

2) Les modalités d'entrée en vigueur et les mesures transitoires

Sans objet, les mesures proposées ont vocation à s'appliquer dès la promulgation de la loi aux nouveaux contrats, sans dispositifs de reports dans le temps.

La liste des décrets

Article du PJL	Article de la loi du 6 juillet 1989	Objet du décret	Direction compétente
Art.1-3°	Art.3	Définition d'un contrat type de location (CE)	DGALN
Art.1-5°	Art.3-2	Définition d'un modèle type d'état des lieux (CE)	DGALN
Art.1-5°	Art.3-2	Fixation du montant de l'état des lieux établi par huissier (CE)	DGALN
Art.1-8°	Art.5	Fixation du montant forfaitaire maximal des frais liés à la réalisation de l'état des lieux et la rédaction du bail (CE)	DGALN
Art.1-10°	Art.7	Détermination des modalités de prise en compte de la vétusté (CE)	DGALN
Art.2-4°	Art.15	Définition de la note d'information relative aux obligations du bailleur et aux voies de recours et d'indemnisation du locataire, jointe au congé délivré par le bailleur	DGALN
Art.3-1°	Art.16	Fixation des conditions d'agrément des observatoires locaux des loyers	DGALN

Art.3-1°	Art.16	Création d'une instance scientifique indépendante	DGALN
Art.3-1°	Art.16	Conditions de transmission des données recueillies par les observatoires locaux des loyers à l'ANIL et communiquées à des tiers.	DGALN
Art.3-2°	Art.17	Modalités d'application de l'encadrement des loyers (CE)	DGALN
Art.3-6°	Art 20	Modification du décret relatif aux commissions départementales de conciliation	DGALN
Art.3-11°	Art 22-2	Définition de la liste des pièces justificatives pouvant être exigées par le bailleur au candidat locataire (CE)	DGALN
Art.4	Art 25-2-5	Définition d'un contrat type de location meublée (CE)	DGALN

CHAPITRE II : METTRE EN PLACE UNE GARANTIE UNIVERSELLE DES LOYERS

La présente partie est relative à l'impact des dispositions prévues au chapitre II du titre I du projet de loi, qui a pour objectif la création d'un dispositif de garantie universelle des loyers destiné à couvrir l'ensemble des bailleurs personnes physiques ou morales du parc privé contre les risques d'impayés de loyer.

I DIAGNOSTIC

Les dispositifs existants visant à garantir les propriétaires contre les risques d'impayés de loyer, ne parviennent ni à assurer leur sécurisation ni à compenser les difficultés d'accès au parc locatif des ménages les plus fragiles.

1) Un contexte marqué par un renforcement, dans le parc privé, de la sélection en amont des locataires

Dans un contexte où le poids du loyer dans les revenus des locataires du parc privé a augmenté ces dernières années, (cf. chapitre précédent), les impayés de loyer ont été estimés en 2008[1] dans une fourchette allant de 1% à 1,5% des loyers ; compte tenu de la dégradation de la situation économique, ils peuvent être estimés aujourd'hui représenter entre 2 et 2,5% du montant des loyers.

Des études plus qualitatives montrent par ailleurs que l'impayé de loyer est très majoritairement lié à des ruptures familiales ou professionnelles, qui peuvent mettre provisoirement en difficulté un locataire en place. Dans une étude réalisée en 2011 auprès de 1 800 personnes s'étant adressées au service d'information des ADIL sur les impayés de loyers, l'ANIL note que dans 70 % des cas, l'impayé locatif fait suite à une baisse des ressources, elle-même liée à un événement imprévu, tel que chômage, divorce, séparation, accident ou maladie, voire passage à la retraite ; s'y ajoutent 10 % de cas de surendettement dont l'origine peut, elle-même, être liée à une baisse des ressources. Seuls 6 % des locataires et 9 % des bailleurs font état d'impayés liés à un loyer trop élevé dès l'entrée dans les lieux. Dans les deux tiers des cas, le maintien dans les lieux est possible dès lors que la dette locative reste faible et que son remboursement peut être échelonné.

Si, d'un point de vue global, le niveau moyen des impayés de loyer rapportés à la masse des loyers reste relativement faible, les règles encadrant la résolution des impayés de loyers, à travers la recherche d'un équilibre entre le respect du droit de propriété et la protection du droit au logement des locataires en difficulté, ont pour conséquence d'associer au risque d'impayé de loyer un délai assez long de retour en jouissance du bien mis en location, et donc d'un préjudice financier lourd pour le bailleur.

Cette situation conduit les bailleurs à s'efforcer de réduire le risque d'impayés auquel ils pensent être exposés, et ce, d'autant que leurs revenus locatifs représentent une part importante de leurs revenus.

---

[1] Rapport de S. Baïeto-Beysson et de M. Beguin, 2008

Dans ce contexte, les exigences *ab initio* des bailleurs se sont nettement renforcées.

Les études de l'ANIL montrent qu'entre 1993 et janvier 2004 l'ensemble des exigences des bailleurs se sont durcies sur les conditions d'accès au parc locatif privé, qu'il s'agisse du dépôt de garantie, des justificatifs d'identité et des conditions de ressources ou de caution. Une enquête auprès des bailleurs utilisant le site de « Particulier à Particulier » (pap.fr) de 2012 confirme la prolongation de la tendance : 77% des bailleurs exigent une caution solidaire.

Il faut noter que le recours à la caution va souvent bien au-delà de l'intérêt réel de cette sûreté qui a l'avantage d'être gratuite mais présente également le défaut d'une certaine complexité dans la mise en œuvre. De fait, sa validité exige un certain formalisme souvent mal maîtrisé par les bailleurs.

Au surplus, la caution consistant à sécuriser un rapport locatif individuel par un autre engagement individuel, la valeur de cette caution peut fluctuer. En particulier en période de crise économique, les garants peuvent être confrontés à des difficultés qui les rendent incapables d'honorer leur engagement.

En zone tendue, le déséquilibre quantitatif entre l'offre et la demande conduit à une sélection plus forte encore des bailleurs. Les bailleurs ont la possibilité de sélectionner les candidats à la location sur la base de leur situation professionnelle, de leurs revenus et des garanties qu'ils sont capables de mobiliser. Dans ces conditions, le niveau élevé des garanties exigées peut paraître excessif, et constituer un frein à l'accès au logement, alors même que, malgré des revenus irréguliers ou modestes, les candidats locataires seraient en mesure d'assumer le paiement de leur loyer.

2) Le bilan de la garantie des risques locatifs pour les publics précaires (GRL) n'est pas à la hauteur des attentes

Le marché de l'assurance propose depuis les années 1980 des garanties des loyers impayés (GLI), qui n'ont pas suffi à répondre aux besoins, en raison de leurs conditions restrictives et de leur coût élevé. Face aux difficultés d'accès au logement des populations les plus fragiles, l'Etat et Action Logement se sont donc mobilisés pour mettre en place fin 2007 la Garantie des risques locatifs (GRL).

Ce dispositif a connu deux phases de développement, la GRL1 ou Pass-GRL, de 2008 à 2010 et la GRL2 depuis 2010. Il se présente sous la forme d'un dispositif d'assurance : des compagnies d'assurance proposent la GRL aux bailleurs, qui s'acquittent d'une prime d'assurance pour se couvrir contre les risques d'impayés, de dégradations locatives et les éventuels frais de contentieux.

Les assureurs perçoivent ces primes et couvrent les risques, comme dans un contrat classique de couverture des loyers impayés, contrats de garantie des loyers impayés (GLI).

La GRL se distingue de la GLI dans la mesure où les assureurs voient la sur-sinistralité de certaines catégories de locataires compensée par un fonds : le fonds de garantie universelle des risques locatifs (fonds GURL) abondé par l'Etat et Action Logement.

Les publics visés prioritairement sont les locataires avec un taux d'effort compris entre 30% et 50%, les jeunes de moins de 30 ans et les locataires ayant un lien précaire avec l'emploi

(CDD, intérim). Ces locataires présentent en effet des profils non assurables par les compagnies d'assurance et peinent aussi à trouver des cautions personnes physiques.

Cependant, les résultats quantitatifs de la GRL n'ont jamais été à la hauteur des attentes. Le dispositif a en effet connu des difficultés de développement et les objectifs ont été revus régulièrement à la baisse. Alors que l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL), qui gère le dispositif misait initialement sur 1,2 million de contrats GRL à la fin 2012, il n'y avait à cette date que 223 000 lots en cours de garantie.

Les résultats sont particulièrement décevants en zone tendue, où les difficultés d'accès au logement sont les plus critiques. Seulement 40% des contrats GRL ont été signés en zone A et B1 alors que ces deux zones représentent 50% du marché locatif privé et qu'elles constituent un enjeu déterminant pour les pouvoirs publics.

A ce jour, la GRL n'est distribuée que par cinq assureurs de taille modeste : CGI Assurances, Mutuelle Alsace Lorraine (MAL), Fidelidad Mundial France, Genworth financial et SMABTP - SAGENA.

La difficulté à trouver un modèle économique pour ce produit s'explique par le recours à ces contrats par les seuls bailleurs dont les locataires présentent un risque significatif de sinistre. La sinistralité élevée génère alors des primes dissuasives et décourage la mutualisation à une échelle suffisante. Par ailleurs la coexistence de la GLI et de la GRL a entraîné des pratiques de sélection des personnes couvertes par la GRL, défavorables à l'équilibre du fonds.

II OBJECTIFS POURSUIVIS

Le projet de loi propose de prévoir les conditions de création d'un dispositif de garantie universelle des loyers visant à couvrir les bailleurs personnes physiques ou morales contre les risques d'impayés de loyer sur l'ensemble du parc privé, afin d'assurer le meilleur niveau de protection possible aussi bien pour les locataires que pour les bailleurs.

1) Sécuriser les bailleurs de manière « universelle »

Le dispositif doit permettre d'assurer la prise en charge des impayés de loyers pour tous les bailleurs du parc privé. Cette sécurisation du bailleur doit être équivalente quel que soit le locataire pouvant raisonnablement, au vu de ses ressources, accéder au logement.

Tous les logements du parc privé utilisés à titre de résidence principale doivent pouvoir bénéficier de la garantie, y compris les logements meublés pour assurer une véritable universalité.

Le caractère universel de la garantie, assuré notamment par sa substitution au cautionnement, doit permettre la plus grande mutualisation des risques et donc rendre son coût limité, condition indispensable au succès du dispositif.

S'agissant des risques couverts, les dégradations locatives devraient être exclues du dispositif car elles sont déjà couvertes par le dépôt de garantie, et incluses dans la plupart des contrats multi-risque habitation pouvant être souscrits par les bailleurs.

2) Faciliter l'accès au logement des ménages les plus fragiles

La garantie universelle des loyers, fondée sur un principe de solidarité, facilitera l'accès au logement de tous les ménages, y compris des plus fragiles qui seront particulièrement visés par le dispositif : étudiants, jeunes et personnes aux revenus modestes ou précaires.

Pour les locataires fragiles qui seraient en impayés et notamment pour leur permettre soit un maintien dans le logement soit un accompagnement vers un logement plus abordable, des mesures d'accompagnement social devront être prévues, en étroite articulation avec les dispositifs existants d'intervention sociale en matière d'impayés.

3) Encourager la location

De peur de devoir faire face à des loyers impayés et de ne pouvoir recouvrer rapidement la jouissance de leurs biens, de nombreux propriétaires préfèrent ne pas louer leurs logements.

En garantissant les revenus locatifs, un dispositif adapté de garantie universelle des loyers contribuera à faciliter le retour sur le marché locatif de logements inoccupés.

4) Assurer le calibrage et un pilotage fin du dispositif par la mise en œuvre d'une préfiguration, assurant une opérationnalité de la garantie au 1er janvier 2016

Afin de garantir l'équilibre économique du dispositif et maximiser son efficacité, une mission de préfiguration doit être mise en place afin de faire des propositions sur les modalités d'indemnisation des impayés des loyers (plafonds, seuils, etc.) et la mise à contribution financière des parties prenantes, bailleurs et locataires.

Outre les modalités d'indemnisation, cette première phase de préfiguration doit également aboutir à la mise en place de l'ensemble du système nécessaire au fonctionnement du dispositif de garantie : organisation des différentes procédures (traitement des sinistres, accompagnement social, etc.), des circuits financiers, du contrôle, etc.

III EXPLICATION DES EVOLUTIONS JURIDIQUES PROPOSEES

Au regard du diagnostic établi et des objectifs présentés plus haut, les dispositions du projet de loi ont pour objet de créer un nouveau dispositif de garantie universelle des loyers, qui entrera en vigueur au 1er janvier 2016.

La loi prévoit les conditions de préfiguration et de mise en place de ce nouveau dispositif.

1) Création de l'agence de la garantie universelle des loyers, chargée de préfigurer puis gérer le dispositif (II de l'article 8)

Le dispositif s'articule autour d'un nouvel établissement public administratif de l'Etat, l'agence de la garantie universelle des loyers (II de l'article 8). Cet établissement sera chargé dans un premier temps de mettre en place le dispositif de garantie universelle, tant sur les modalités du régime de garantie que sur le processus opérationnel, puis dans un second temps de l'administrer, directement ou indirectement, ainsi que d'en contrôler le bon fonctionnement, selon des modalités qui seront précisées par décret.

L'agence devra également définir les modalités d'organisation de l'accompagnement social des ménages en impayés de loyers, comme c'est actuellement le cas avec le dispositif de la GRL, en articulation étroite avec les dispositifs opérationnels aujourd'hui.

La mise en œuvre du dispositif sera soumise à un encadrement financier prévoyant le cas échéant une modulation en fonction d'un prix par mètre carré de surface habitable correspondant au niveau observé du marché local. Il est prévu également que la mise en œuvre de la garantie puisse être soumise à un régime de franchise, de seuils de déclenchement et de plafonds fixés en montant ou en durée de couverture des impayés de loyers. Ces dispositions permettront de réduire l'aléa moral, d'éviter les effets d'aubaine et de ne pas encourager les parties prenantes à signer un bail dont le loyer ne pourrait être raisonnablement supporté par le locataire.

2) Logements éligibles à la garantie : une couverture de l'ensemble du parc privé, y compris meublé (VI de l'article 8)

Le VI de l'article 1er définit les logements éligibles à la garantie. Tous les logements du parc privé, loués en location nue ou meublée, à titre de résidence principale, sont éligibles. A contrario, les logements conventionnés à l'aide personnalisée au logement (APL) des organismes HLM et SEM de construction et de gestion de logements sociaux sont exclus.

3) La substitution du cautionnement pour les résidences principales, pour les logements couverts par la garantie, afin de donner toute sa portée au dispositif (1° du II de l'article 8)

Pour les logements éligibles au dispositif, il est prévu de substituer le cautionnement par la garantie afin d'assurer une réelle universalité du bénéfice du dispositif.

La situation particulière des étudiants, des jeunes et des personnes aux revenus modestes ou précaires sera prise en compte.

4) Administration et ressources de l'agence (III et IV de l'article 8)

Il est proposé que l'agence soit administrée par un conseil d'administration (III de l'article 8) composé de cinq représentants de l'Etat, de deux représentants de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) et de deux personnalités qualifiées nommées à raison de leur compétence en matière de logement. La présence de l'UESL au conseil d'administration de l'agence est particulièrement justifiée par le besoin d'articuler la politique d'Action logement en faveur de certaines catégories de population avec celle de l'établissement public. A ce titre, le mouvement Action Logement pourra contribuer à l'indemnisation des impayés de loyers comme il contribue actuellement au financement de la GRL (le V modifie en conséquence les emplois de la PEEC).

Le président du conseil d'administration est nommé par décret pris sur le rapport du ministre chargé du logement.

Un comité d'orientation, dont la composition sera fixée ultérieurement par décret, est chargé de faire toute proposition utile afin d'améliorer la gestion du dispositif.

Pour l'accomplissement de sa mission, il pourra être affecté à l'agence de garantie universelle des loyers, différentes catégories de ressources (IV de l'article 8), y compris une contribution de la participation des employeurs à l'effort de construction.

IV IMPACT

1) Amélioration du fonctionnement du parc locatif privé : fluidification du marché, diminution de la sélection à l'entrée et diminution de la vacance

Le dispositif vise à fluidifier le marché locatif qui compte 2,8 millions de propriétaires bailleurs personnes physiques et permettre le maintien sur le marché de certains biens soumis à un risque de vacance en l'absence d'ouverture à des locataires présentant des garanties limitées.

Il permettra également d'apaiser la relation locative en palliant l'impasse actuelle de certaines situations, en particulier l'absence de caution.

Enfin, il contribuera à faire reculer la sélection à l'entrée des logements en assurant la solvabilité des publics fragiles (étudiants, apprentis, locataires en situation de précarité vis-à-vis de l'emploi) en cas d'impayés.

2) Besoins de financement de la garantie universelle des loyers

Une mission conjointe a été confiée à l'Inspection générale des finances et au Conseil général de l'environnement et du développement durable afin d'identifier différents scénarios susceptibles de faciliter l'accès au parc locatif privé.

Dans les conclusions de son rapport rendu en mars 2013, la mission évalue globalement autour de **700 millions d'euros** le besoin de financement d'une garantie universelle locative étendue à 91% du parc privé, qui comprend au total 6,7 millions de ménages locataires. A titre de comparaison, les revenus locatifs pour les bailleurs personnes physiques s'élevaient à plus de 40 milliards d'euros en 2011.

La mission a retenu comme hypothèse principale que la sinistralité sur l'ensemble du parc locatif privé s'établirait autour de 2,5%. Elle se base également sur un loyer moyen à 650€ (charges quittancées), une durée des sinistres de 8 mois en moyenne, des coûts de gestion de 862€ par dossier et un taux de recouvrement de 7,5%. Dans cette hypothèse, il s'agirait de traiter environ chaque année 125 000 dossiers.

A titre de comparaison sur la sinistralité qui constitue le déterminant principal de ces prévisions, l'Enquête Nationale Logement de l'INSEE estimait le taux d'impayés à 1,4% en 2002. A 2,5%, l'hypothèse de sinistralité de la mission apparaît donc relativement prudente, s'agissant d'une sinistralité moyenne sur l'ensemble du parc, les dispositifs ciblés sur des locataires plus risqués affichant pour leur part une sinistralité supérieure.

La définition du régime d'encadrement financier, pour limiter les effets d'aubaine, l'aléa moral et maîtriser un dynamisme éventuel du coût du dispositif qui pourrait être mis à la charge des propriétaires bailleurs et des locataires, sera précisée dans cette première phase de mise en place de la garantie universelle des loyers.

A ce besoin de financement lié à la couverture des impayés s'ajoutent les coûts de fonctionnement de l'agence de garantie universelle des loyers, qui sera surtout orientée sur le pilotage et le contrôle du dispositif, celle-ci pouvant exercer ses missions d'administration du dispositif par l'intermédiaire d'opérateurs.

V CONSULTATIONS MENEES

Une mission conjointe a été confiée à l'Inspection générale des finances (IGF) et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), afin d'identifier différents scenarios de garantie susceptibles d'améliorer l'accès au logement dans le parc privé et de sécuriser les bailleurs. Ses conclusions ont été rendues en mars 2013.

Une mission complémentaire a été confiée au CGEDD et à l'IGF afin d'étudier les modalités de mise en place d'un dispositif de caution solidaire universelle dont les analyses ont été largement utilisées par les services du Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement.

Dans le cadre de ces missions, de nombreux acteurs, susceptibles d'apporter leur expertise sur le traitement des impayés de loyer ou les modalités de gestion d'un établissement public de type de celui envisagé, ont été interrogés (administrateurs de biens, courtiers, assureurs, APAGL, Caisse nationale d'allocations familiales, Caisse des dépôts et consignations, Agence de services et de paiement, associations etc.).

VI MODALITES D'APPLICATION

1) Textes d'application

Le II de l'article 8 prévoit un décret afin de préciser les modalités de fonctionnement de l'agence de la garantie universelle des loyers.

Le III de l'article 8 prévoit que le président de l'agence de garantie universelle des loyers sera nommé sur décret pris sur le rapport du ministre chargé du logement.

A noter par ailleurs que les modalités de financement du dispositif seront précisées ultérieurement en loi de finances, sur la base des travaux de préfiguration.

2) Applicabilité en Outre-mer

Les dispositions s'appliquent de plein droit aux départements d'Outre-mer dans les mêmes conditions qu'en métropole.

3) Application dans le temps

Le I prévoit que le dispositif s'appliquera aux baux conclus dans le parc privé à compter du 1er janvier 2016.

Le II de l'article 8 renvoie à une date fixée par décret la création de l'agence de garantie universelle des loyers, qui ne peut toutefois survenir après le 1er octobre 2014.

CHAPITRE III : RENFORCER LA FORMATION, LA DEONTOLOGIE ET LE CONTROLE DES PROFESSIONS DE L'IMMOBILIER (ARTICLE 9)

I DIAGNOSTIC

1) Le cadre juridique actuel

La loi n°70-9 du 2 janvier 1970, dite loi Hoguet, et le décret n°72-678 du 20 juillet 1972, qui sont d'ordre public, réglementent les conditions d'accès et d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce. Ces dispositions s'appliquent à toute personne physique ou morale qui, d'une manière habituelle, et même à titre accessoire, se livre ou prête son concours aux opérations portant sur les biens d'autrui.

Les activités d'entremise et de gestion soumises à cette réglementation sont visées à l'article 1er de la loi du 2 janvier 1970. Il s'agit des opérations portant sur :

- 1°) l'achat, la vente, l'échange, la location ou sous-location, saisonnière ou non, en nu ou en meublé d'immeubles bâtis ou non bâtis ;
- 2°) l'achat, la vente ou la location-gérance de fonds de commerce ;
- 3°) la cession d'un cheptel mort ou vif ;
- 4°) la souscription, l'achat, la vente d'actions ou de parts de sociétés immobilières donnant vocation à une attribution de locaux en jouissance ou en propriété ;
- 5°) l'achat, la vente de parts sociales non négociables lorsque l'actif social comprend un immeuble ou un fonds de commerce ;
- 6°) la gestion immobilière ;
- 7°) à l'exclusion des publications par voie de presse, la vente de listes ou de fichiers relatifs à l'achat, la vente, la location ou sous-location, saisonnière ou non, en nu ou en meublé d'immeubles bâtis ou non bâtis ;
- 8°) la conclusion de tout contrat de jouissance d'immeuble à temps partagé régi par les articles L.121-60 et suivants du code de la consommation.

Le dispositif législatif et réglementaire a pour objectif d'encadrer la pratique des activités précitées afin d'assurer la protection de la clientèle.

En effet, ces activités à forts enjeux économiques portent sur une préoccupation première, fondamentale, qui consiste à répondre au besoin de logement. Elles peuvent aussi avoir pour finalité de concourir à des investissements, dans un secteur considéré comme préservé des aléas et, à ce titre, très recherché.

Ainsi, sont prévues, pour permettre l'accès aux activités d'entremise et de gestion, des conditions d'aptitude professionnelle définies aux articles 11 et suivants du décret du 20 juillet 1972.

En outre, des exigences de moralité sont requises, des incapacités et interdictions d'exercer s'appliquant lorsque certaines infractions ont été commises.

La détention d'une assurance de responsabilité civile professionnelle ainsi que d'une garantie financière affectée au remboursement des fonds doit être également justifiée.

Les personnes qui répondent à ces conditions peuvent se voir délivrer par les préfectures une carte professionnelle portant la ou les mentions suivantes :

- transactions sur immeubles et fonds de commerce pour les opérations prévues aux 1° à 5° et au 8 ;
- gestion immobilière (6°) ;
- marchand de listes (7°).

Une seule carte est nécessaire pour les activités de transaction ou/et de gestion immobilières qui peuvent être exercées cumulativement par la même personne. Une autre carte « marchand de listes » doit être sollicitée pour exercer cette activité. Les marchands de listes sont soumis à la loi Hoguet depuis la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994.

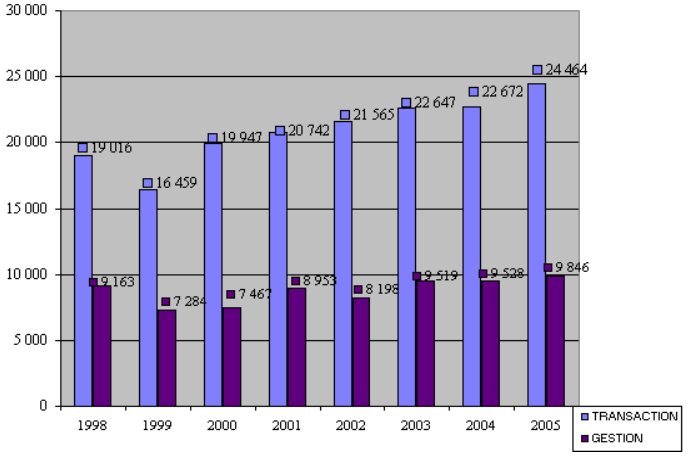
Figure 26 : Nombre de cartes professionnelles délivrées par les préfets

Source : Ministère de l'intérieur

Années	TRANSACTION	GESTION
1998	**19 016**	**9 163**
1999	**16 459**	**7 284**
2000	**19 947**	**7 467**
2001	**20 742**	**8 953**
2002	**21 565**	**8 198**
2003	**22 647**	**9 519**
2004	**22 672**	**9 528**
2005	**24 464**	**9 846**

Figure 27 : Nombre de cartes délivrées par an par les préfets

Source : DHUP



Des mentions supplémentaires sont prévues pour le titulaire d'une carte qui entend se livrer ou prêter son concours, à titre accessoire, aux opérations prévues à l'article L. 211-1 du code du tourisme (agence de voyages ou de séjours) : « prestations touristiques », ou pour le titulaire d'une carte non établi sur le territoire national, à l'exception des personnes établies dans l'Union européenne ou dans l'Espace économique européen : « prestations de services ».

Les opérations de transactions correspondent à une activité d'entremise exercée par les agents immobiliers.

Les opérations de gestion immobilière recouvrent l'activité d'administrateur de biens (gestion locative, entretien d'immeubles, syndics de copropriété).

Un syndic de copropriété exerce une activité de gestion. Dès lors qu'elle est exercée à titre professionnel, cette activité nécessite donc la délivrance d'une carte professionnelle portant la mention gestion immobilière.

L'activité de marchands de listes a pour objet d'inscrire un bien immobilier sur une liste, à la demande de son propriétaire et de proposer ces listes à des candidats à la location ou à l'achat d'un bien immobilier.

Les activités d'entremise et de gestion sont également exercées par d'autres professions, notamment juridiques ou judiciaires, qui relèvent de l'application d'autres textes législatifs et réglementaires. Ces professions sont exclues par la loi du 2 janvier 1970 de son champ d'application. Sont notamment concernés les notaires, les avoués, les avocats, les huissiers de justice, les administrateurs judiciaires, les géomètres-experts et les sociétés d'HLM[1].

---

[1] Articles 2 de la loi n°70-9 du 2 janvier 1970 et 95 du décret n°72-678 du 20 juillet 1972.

2) L'exercice de l'activité d'entremise et de gestion immobilière aujourd'hui

a) Les chiffres

A titre liminaire, il y a lieu de souligner l'insuffisance du système d'information dont dispose l'administration pour répondre aux diverses questions qui se posent afin d'analyser l'exercice de cette activité. En effet, il n'existe aucun instrument permettant de recenser avec certitude le nombre de personnes titulaires de carte professionnelle actuellement en exercice.

Le recensement de la délivrance de ces cartes par les préfectures ne peut donner une idée exacte du nombre des professionnels soumis à la loi Hoguet, ce d'autant plus que certains agents immobiliers ou administrateurs de biens peuvent, pendant la durée de validité de cette carte, qui est décennale, et non plus annuelle depuis une réforme entrée en vigueur le 1er janvier 2006[1], cesser l'une ou l'autre de leurs activités sans aucune obligation de mentionner cette cessation auprès des préfectures.

A titre indicatif, selon les statistiques du ministère de l'intérieur, environ 10 000 cartes portant la mention « gestion immobilière » et 25 000 cartes portant la mention « transactions » avaient été délivrées à la fin de l'année 2005. Le ministère de l'intérieur estime que ces statistiques n'ont pas évolué pour ce qui concerne l'activité de gestion immobilière, et qu'elles ont légèrement diminué pour celle de transaction, le nombre de cartes portant cette mention étant d'environ 20 000 en 2013.

De surcroît, les différentes activités pouvant être exercées par les titulaires de cartes portant une mention identique ne sont pas identifiées. C'est ainsi que la carte qui porte la mention « gestion immobilière » est délivrée aux administrateurs de biens lesquels, sous cette dénomination, exercent des activités de gestion locative ou/et de syndic.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'activité de syndic, aucun système d'information ne permet de dénombrer les personnes qui l'exercent à titre non professionnel, dans la mesure où, comme évoqué précédemment, ceux-ci ne sont pas soumis à l'obligation de posséder une carte.

Les syndics peuvent être nommés pour un an ou plus, dans la limite de trois années. Ils peuvent être reconduits ou non dans leurs fonctions par l'assemblée générale. Le nombre de syndics ayant été révoqués ou dont le contrat n'a pas été renouvelé n'est pas connu, pas plus que celui des nouveaux syndics qui ont été désignés par le syndicat des copropriétaires ; les chiffres avancés relatifs à l'exercice de l'activité d'entremise et de gestion immobilière ne peuvent donc résulter que d'une estimation.

On comptait à la fin de l'année 2012 environ 27 000 agences immobilières après que 3 000 d'entre elles aient fermé cette même année[2].

Le nombre d'entreprises dans le secteur des syndics de copropriété est estimé, selon le rapport du 27 septembre 2007 relatif à « l'amélioration de la transparence tarifaire des prestations des syndics de copropriété » du Conseil national de la consommation (CNC), à environ 5 000,

---

[1] Décret n° 2005-1315 du 21 octobre 2005 modifiant le décret n°72-678 du 20 juillet 1972 fixant les conditions d'application 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.

[2] Source FNAIM

représentant un réseau de quelque 12 200 établissements de syndic de copropriété. En 2010, le nombre d'entreprises exerçant l'activité d'administrateurs de biens (syndics et gestion locative) était de 7 406[1].

Toutefois, on assiste, dans ce secteur d'activité, à des regroupements et à une concentration de l'activité au sein de grands groupes.

En ce qui concerne, l'activité de marchand de liste, les données quantitatives restent peu nombreuses compte tenu des durées de vie souvent limitées des enseignes et des nombreuses liquidations et re-créations. L'enquête de l'UFC Que Choisir, d'août 2012 dénombre une centaine d'enseignes situées principalement dans les grandes villes universitaires. La plupart sont réunies au sein de réseaux concentrés.

Figure 28 : Principaux réseaux de marchands de liste

ENSEIGNES	NOMBRES D'AGENCES	CA 2010 moyen par agence	ZONES D'IMPLANTATION
APL LOCATION	11	**202 625** € par agence	LYON, GRENOBLE, BORDEAUX, MONTPELLIER, MONTARGIS, SENS, MEAUX, MELUN, BASTIA, SAINT ETIENNE
PAN EURO NORD	9	***comptes non déposés***	CAEN, RENNES, ROUEN, ANGERS, LE HAVRE, ORLEANS, MONTPELLIER, MELUN, RAMBOUILLET
PAN EURO SUD	9	***comptes non déposés***	TOULOUSE, MONTPELLIER, PERPIGNAN, BEZIERS, PERPIGNAN, LIMOGES, BORDEAUX, LORIENT, PAU
HESTIA	8	**273 228** € par agence	PARIS, BOULOGNE (92), MAISONS LAFFITE
DIRECTE LOCATION	8	***Comptes non déposés***	BORDEAUX, VALENCE, DIJON, AIX EN PROVENCE, ANGOULEME
MIL'IM	5	**247 333** € par agence	LYON, STRASBOURG, COLMAR, VIENNE, VILLEURBANNE
ANCEA	5	**296 020** € par agence	PARIS, CHARENTON-LE-PONT
CASA IMMO	4	**221 275** € par agence	PARIS
LOC'A	2	**108 500** € par agence	DIJON, LYON

b) Le marché

Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), en 2010, un ménage sur deux consacre plus de 18,5% de ses revenus à son habitation principale et le taux

[1] Source : INSEE-ESANE 2010
http://insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/donnees-detaillees/fichesect-serv/pdfservice/fic701e.pdf

d'effort médian pour les locataires du secteur privé s'élève à 27 % alors que celui des locataires du secteur social, qui bénéficient de loyers plafonnés, se situe à 20%[1].

Selon les chiffres de l'INSEE cités dans son rapport de 2007 par le CNC, 57% des Français sont propriétaires de leur logement principal. Dans la majorité des cas, l'accession à la propriété concerne un logement en copropriété, ce qui représente, selon la même source, environ 7 600 000 logements.

On assiste à une forte concentration du secteur des agences immobilières avec le développement de la participation des banques et assurances. Ainsi, BNP Paribas possède notamment Gérer, Comadim, Meunier, le Crédit mutuel a investi dans Ataraxia, le Crédit agricole dans Square habitat, la Société générale dans Sogeprom. Après fusion des groupes Caisse d'épargne et Banque populaire, le 22 juin 2009, le groupe BPCE a des liens capitalistiques avec Foncia, Nexity et Lamy-Gestrim[2]. Il semble en outre que la crise financière survenue en 2008 ait entraîné la disparition d'environ 15 % des agences immobilières établies en France, ce qui n'a pu qu'accroître mécaniquement la concentration du secteur considéré[3].

Ce phénomène de concentration s'observe également sur le marché plus spécifique des syndics de copropriété : c'est ainsi que les sept groupes les plus importants (Foncia, Lamy, Urbania, Citya, Icade, Immo de France et Loiselet et Daigremont) détiennent à eux seuls 40 % des mandats et gèrent plus de la moitié du parc[4].

Le groupe Foncia dispose de plus de 600 agences et gère 30 000 copropriétés représentant environ 1 million de lots de copropriété[5]. Le réseau Urbania dispose de 115 villes d'implantations en France et gère 400 000 lots[6]. Le groupe Lamy dispose de 235 implantations en France et en Europe et gère en copropriété ou en gérance environ 810 000 logements[7]. Citya immobilier dispose de 50 agences et gère 340 000 lots en copropriété[8]. Immo de France a plus de 140 points de vente et 244 000 lots en gestion[9].

Ces groupes, qui exercent également pour la plupart l'activité d'agent immobilier, ont des liens capitalistiques avec les banques ou/et les assurances ou/et d'autres prestataires de services, comme les diagnostiqueurs ou les services de maintenance (par exemple : Crédit immobilier de France, Immo de France et Icade, Foncia et la Compagnie nationale d'expertise et de mesurage ...).

Il est à noter également le fort développement des agents commerciaux faisant partie de réseaux (Optim'Home, CapiFrance, etc.), qui témoigne également des importantes mutations de la profession. Ces agents travaillent souvent seuls et de chez eux. Les agents immobiliers traditionnels éprouvent à leur égard un sentiment de concurrence déloyale et leur reprochent

---

[1] http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1395/ip1395.pdf
[2] Marc Endeweld, *Le Monde diplomatique,* Archives 2008
[3] Données économiques du Conseil européen des professions immobilières, année 2008
[4] *Le Particulier*, mai 2009
[5] Source : http://fr.foncia.com/nous-connaitre/chiffres-cles – chiffres 2008
[6] Site http://www.urbania.fr - chiffres 2009
[7] Site http://www.lamy.net/groupelamy chiffres décembre 2009
[8] Site http://www.citya.com/syndic-immobilier
[9] Site http://www.immodf.fr

une absence de formation, de connaissance du terrain, ainsi que des méthodes de travail agressives. Ils expriment le souhait d'un encadrement renforcé de leur activité.

L'exercice des activités d'entremise et de gestion immobilières suscite également le développement d'un marché qui lui est étroitement lié, celui de la garantie financière des professionnels de l'immobilier soumis à la loi Hoguet.

Ce marché représente un montant de risque couvert allant de 13 à 15 milliards d'euros. Une évaluation plus fine est difficile à effectuer dans la mesure où une partie notable des informations économiques pertinentes se trouve confondue avec des données se rapportant, dans la comptabilité de la plupart des grandes entreprises intervenant dans le secteur, à d'autres segments du marché des assurances.

Ce marché de la garantie financière se caractérise lui aussi par une forte concentration, puisqu'il est dominé par trois grands opérateurs :

- la Compagnie européenne de garanties et cautions (CEGC), société anonyme filiale, *via* Natixis, du groupe BPCE (environ 30 % du marché) ;
- la Caisse de garantie de l'immobilier (CGAIM), société de caution mutuelle (environ 30 % du marché) récemment renommée Galian ;
- la Société de caution mutuelle des professions immobilières et foncières (SO.CA.F), société de caution mutuelle (environ 10 % du marché).

A elles seules, la CGEC, la CGAIM et la SO.CA.F paraissent donc représenter, compte tenu du caractère imprécis des données disponibles, environ 70 % de ce marché.

Les 30 % restant sont répartis entre de nombreuses entreprises, parmi lesquelles on peut citer la banque Monte Paschi, CNP cautions, Covéa cautions, le groupe QBE, la Caisse d'assurances mutuelles du Crédit agricole ou le groupe Lloyds.

Il apparaît que l'activité de garantie financière des professionnels de l'immobilier soumis à la loi Hoguet ne présente bien souvent, pour les grandes entreprises de banque et d'assurance, qu'une rentabilité minime au regard des montants garantis. Ainsi, elle ne représentait en 2009 que 11 % des primes perçues par la CEGC, soit un montant d'environ 13 millions d'euros, chiffre à rapprocher des 5 à 6 milliards de fonds mandants garantis par cette entreprise et des 540 millions d'euros correspondant au résultat net, pour la même année, du groupe BPCE (dont la CEGC est une filiale).

L'intervention, sur ce marché peu rentable et risqué, de grands groupes financiers paraît liée à une logique d'appropriation de la ressource que constituent, pour une entreprise de banque, les fonds mandants garantis conformément à la loi Hoguet. Elle s'accompagne d'un fort développement des liens capitalistiques entre ces groupes et les grandes entreprises immobilières (par exemple : Groupe BPCE et Foncia, Natixis et Lamy, Crédit immobilier de France, Immo de France et Icade), ce qui accentue la concentration du marché des professionnels de l'immobilier.

Considéré dans sa globalité, le marché des activités d'entremise et de gestion immobilières a généré, en 2004, un chiffre d'affaires d'environ 8 milliards d'euros. Selon l'Association

nationale de la copropriété et des copropriétaires (ANCC), près de deux milliards d'euros sont gérés par les syndics bénévoles et coopératifs[1].

Dans un objectif de transparence et d'information des mandants (vendeurs, acquéreurs, locataires, copropriétaires), la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion a inséré dans 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 fonds de commerce un article 4-1 faisant obligation aux personnes exerçant les activités de l'article 1er (agents immobiliers, administrateurs de biens, marchands de listes) d'informer leurs clients des liens de nature capitalistique ou juridique qu'ils ont avec des banques ou des société financières.

c) La rémunération

La rémunération des activités de transaction et de marchand de listes est librement fixée.

L'article 6 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 prévoit que la convention conclue avec les personnes visées à l'article 1er relative aux opérations mentionnées en ses 1° à 6° doit être écrite et fixer les conditions de la rémunération. Aucun bien, effet, valeur, somme d'argent représentatif de commission, de frais de recherche, de démarche, de publicité ou d'entremise quelconque n'est dû aux personnes précitées ou ne peut être exigé ou accepté par elle avant qu'une des opérations visées audit article ait été effectivement conclue et constatée dans un seul acte écrit contenant l'engagement des parties.

Aux termes du même article, le marchand de listes établit une convention écrite avec son client, précisant notamment le montant de sa rémunération. Aucune somme d'argent ou rémunération quelconque ne lui est due ou ne peut être exigée par lui, préalablement à la parfaite exécution de son obligation de fournir effectivement des listes ou des fichiers, que cette exécution soit instantanée ou successive.

3) Difficultés justifiant l'intervention d'une réforme

Le projet de loi entend remédier à deux difficultés principales :

- les mauvaises pratiques constatées dans le secteur de la transaction et de la gestion immobilière qui pénalisent les ménages ;
- le déficit de confiance du public à l'égard de ces secteurs dans un contexte de crise économique et d'augmentation continue de la dépense de logement.

Lever ces deux difficultés est fondamental pour favoriser la fluidité et le bon fonctionnement des marchés immobiliers. L'asymétrie d'information caractéristique de ces marchés rend nécessaire l'intervention d'un intermédiaire pour permettre un meilleur appariement de l'offre et de la demande. Le manque de confiance, les coûts de transaction élevés et les pratiques abusives constatées dans le secteur dégradent le rôle positif de l'intermédiaire et ont un effet inhibant sur le dynamisme des transactions, effet qui est, en partie, à l'origine de l'inélasticité relative de l'offre française.

[1] ANCC, Bulletin d'information n°76, avril 2009

a) Les manquements relevés

Le taux d'anomalies relevées par la DGCCRF lors des contrôles exercés sur les activités relevant de la loi Hoguet en 2012 s'élève à plus de 32% des établissements contrôlés.

Les infractions constatées portaient essentiellement sur :

- la carte professionnelle : des départements ont relevé des cas d'exercice sans carte, mais cette obligation est en général bien respectée. Les suites données à ces manquements, punis de 6 mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende, ont été des injonctions ou des procès-verbaux. Des annonces proposant la location d'une carte professionnelle ont également été relevées sur internet.

Il convient également de signaler le développement dans certains départements des « prête-noms » : le gérant de droit de l'agence immobilière est titulaire de la carte professionnelle alors que le gérant de fait ne remplit pas les conditions nécessaires à l'obtention de cette dernière. Un jugement du tribunal correctionnel a pu condamner le prête-nom a une amende de 2 000 € sur le fondement de l'article 441-6 du code pénal (dont 1 000 € assortis du sursis) avec dispense d'inscription au B2, et trois gérants de fait pour infraction à l'article 3 de la loi Hoguet à 1 000 € d'amende avec sursis.

- le récépissé de déclaration préalable d'activité pour chaque établissement, succursale, agence ou bureau : les agences qui n'avaient pas respecté cette obligation ont fait l'objet d'avertissements ou d'injonctions.
- l'attestation des personnes habilitées à négocier, s'entremettre ou s'engager pour le compte du titulaire de la carte professionnelle : dans de très nombreux cas, les salariés ou agents commerciaux ne disposaient pas d'une telle attestation. Certains professionnels ont même déclaré ignorer l'existence de cette obligation. De nombreuses directions départementales interministérielles font état d'un développement important des réseaux d'agents commerciaux habilités par un titulaire de carte parfois éloigné du lieu d'activité.

Il est enfin rappelé qu'une personne morale ne peut obtenir cette attestation, conformément à un arrêt du Conseil d'État du 9 juin 2006. Une société ne peut par conséquent avoir pour activité « mandataire d'un cabinet immobilier ».

- l'attestation d'assurance responsabilité civile : les contrôles ne font pas état de difficultés particulières sur ce point.
- la garantie financière : cette obligation est en règle générale bien respectée. Certaines agences s'étant engagées sur l'honneur à ne recevoir d'autres sommes que celles de leur rémunération souscrivent parfois une garantie financière minimale alors qu'elles n'y sont aucunement obligées. Les conseils du réseau et le souci de rassurer le client sont les principales explications. Il convient pour autant de souligner l'inutilité d'une telle garantie financière puisque ces agences ne peuvent en aucun cas recevoir des fonds pouvant justement faire l'objet de ladite garantie.
- le registre-répertoire et la remise de reçus : de nombreux manquements ont été constatés par les enquêteurs sur la tenue de ce registre. La plupart des agences dispensées de l'ouverture d'un compte-séquestre considèrent cette formalité comme facultative et inutile.

- le registre des mandats : à l’inverse du registre-répertoire, ce document est en général régulièrement mis à jour. Pour autant, certaines agences le remplissent de manière incomplète (numérotation discontinue notamment).

S’agissant plus particulièrement de l’activité de marchand de listes, il est constaté de façon générale le déclin de cette activité, bon nombre d’établissements ayant fermé durant les cinq dernières années. Ce phénomène peut s’expliquer notamment par l’utilisation de plus en plus importante de sites internet contenant des milliers d’annonces gratuites pour la recherche individuelle d’un bien à vendre ou à louer. Certains agents immobiliers traditionnels concurrencent la profession en distribuant gratuitement des listes de biens à louer.

Le nombre de plaintes reçues à leur encontre est en diminution. Au demeurant, plusieurs départements font état de plaintes de consommateurs et de procès-verbaux classés sans suite par les parquets dans ce domaine.

L’infraction la plus fréquemment relevée est celle de la remise d’une somme avant la parfaite exécution de la prestation, en violation des dispositions du II de l’article 6 de la loi « Hoguet ». Certains professionnels contournent cette interdiction en proposant un contrat à exécution instantanée alors qu’il s’analyse en réalité en un contrat à exécution successive, leur permettant ainsi d’obtenir le paiement intégral de la prestation dès la conclusion du contrat.

Une autre infraction consiste en la fourniture de listes ne correspondant pas aux critères de choix du candidat locataire. Plusieurs procédures contentieuses ont pu être engagées pour pratiques commerciales trompeuses à l’encontre des professionnels qui faisaient porter volontairement des mentions imprécises par le candidat locataire lors de la rédaction de la convention.

Contrairement aux agents immobiliers, les marchands de listes ont une propension plus forte à ne pas se mettre en conformité après réception d’un avertissement ou d’une injonction.

La Confédération étudiante a également alerté la ministre de l’égalité des territoires et du logement des abus constatés pour l’activité de marchand de listes : liste vendue à un prix allant jusqu’à 450 €, biens indisponibles ou plus chers qu'annoncés, listes issues de sites internet gratuits, taux de réussite faible de 5 à 6% pour trouver un logement. La pétition rédigée par la Confédération étudiante réunit plus de 10 000 signataires dont 4 000 victimes des vendeurs de listes et une quarantaine de parlementaires issus de tout horizon politique.

En août dernier, l’association UFC-Que Choisir a aussi publié une enquête « Vendeurs, de listes, marchands de rêves » dressant un constat sans appel sur la profession : non seulement les listes des vendeurs ont peu de valeur ajoutée par rapport au marché gratuit, mais elles sont aussi moins performantes que celui- ci. La qualité du service est jugée médiocre : peu de biens proposés, non-prise en compte des critères et des besoins élémentaires du client. Non-actualisation et indisponibilité des biens, non-pertinence des offres. Ainsi sur les 18 enseignes visitées seuls 49% des biens proposés étaient pertinents. Au-delà de ces problèmes, l’association condamnait aussi l’opacité et la confusion de leur activité avec celle d’une agence immobilière et le non-respect de la réglementation en matière de rémunération.

Sur 18 marchands de liste appartenant à 15 enseignes, l'UFC-Que choisir a décidé de porter plainte contre treize enseignes pour pratiques commerciales trompeuses et encaissement anticipé, des délits passibles d'emprisonnement et d'au moins 150.000 euros d'amende.

La 31e chambre du tribunal correctionnel de Paris a condamné, le 25 octobre 2012, la société Ancéa à une amende de 4 000 € et à rembourser les 450 € facturés à une dizaine de clients qui s'étaient constitués partie civile. Ancéa a annoncé son intention de faire appel.

Dans un contexte d'augmentation continue de la dépense de logement, et de crise économique affectant les activités d'entremise et de gestion immobilières, il devient urgent de remédier à la défiance existant désormais à l'égard des ces professionnels. C'est pour répondre à cette double demande qu'est proposée une réforme de la législation applicable à ces activités de nature à restaurer l'image d'intégrité et de professionnalisme des personnes pratiquant ces activités.

b) Le contentieux civil : la hausse des actions en justice

Selon une étude du pôle d'évaluation de la justice civile de la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice et des libertés dont les résultats sont récapitulés dans le tableau figurant ci-dessous, les juridictions civiles du premier degré ont été saisies en 2012, en matière d'organisation et administration de la copropriété, de près de 6 579 demandes, introduites au fond et en référé. Ce sont les demandes en nullité d'une assemblée générale ou d'une délibération de cette assemblée générale qui sont les plus fréquentes : 2 873 demandes pour cette même année.

Figure 29 : Copropriétés – demandes formées devant les juridictions du 1er degré en 2012

Objet de la demande	Juridictions du premier degré								
	Total	TGI				TI et juge de proximité*			
		Total TGI	Fond	Référé	Requête	Total TI+Jprox	Fond	Référé	Juge de proximité
Organisation et administration	**6 579**	6 416	3 460	529	2 427	163	98	6	59
Demande tendant à déclarer non écrite une clause du règlement de copropriété ou demande de nouvelle répartition des charges	**125**	92	82	4	6	33	21	2	10
Demande de nomination du syndic ou de désignation des membres du conseil syndical	**212**	212	6	9	197	0	0	0	0
Demande de désignation d'un administrateur provisoire ou d'un administrateur ad hoc ou d'un mandataire ad hoc ou commun	**1 542**	1 541	12	120	1 409	1	1	0	0
Demande de désignation d'un administrateur provisoire d'une copropriété en difficulté	**778**	778	3	30	745	0	0	0	0
Demande de convocation d'une assemblée générale	**68**	66	7	25	34	2	1	0	1
Demande en nullité d'une assemblée générale ou d'une délibération de cette assemblée	**2 873**	2 869	2 834	15	20	4	2	0	2
Action en responsabilité exercée contre le syndicat	**436**	380	291	85	4	56	34	3	19
Action en responsabilité exercée contre le syndic ou tendant à sa révocation	**248**	208	191	17	0	40	23	1	16
Demande de remise de pièces ou de fonds détenus par le syndic	**286**	259	33	223	3	27	16	0	11
Demande de désignation d'un mandataire ad hoc d'une copropriété en pré-difficulté dans le cadre d'une procédure d'alerte	**11**	11	1	1	9	0	0	0	0

Il n’existe en revanche pas de statistique sur les infractions commises par les professionnels dans le cadre de leur activité d’entremise et de gestion immobilières, ni sur les actions civiles engagées en lien avec l’activité d’entremise et de gestion immobilières.

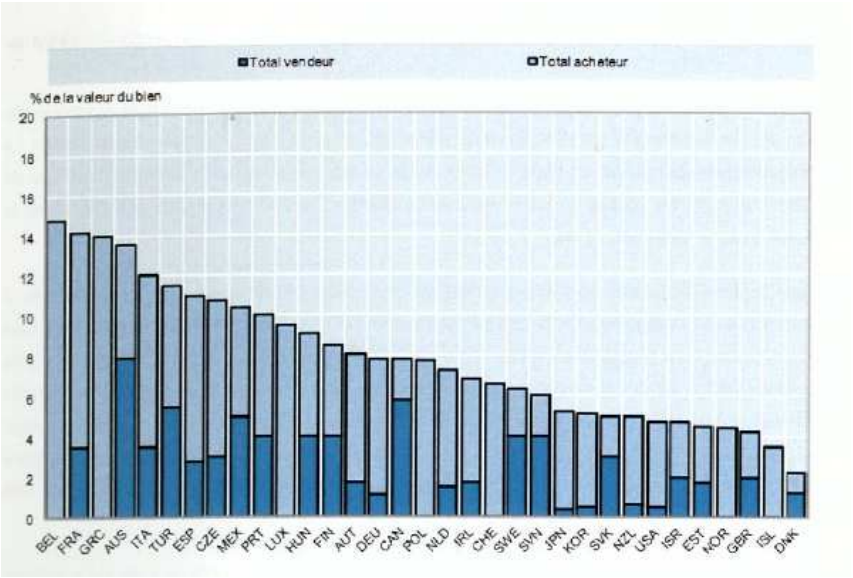
c) Le coût élevé des prestations

Selon une étude de l'ANIL rendue publique le 18 décembre 2008, les coûts des transactions immobilières représentent 6,5% à 7% si la vente est directe, alors qu'ils s'élèvent seulement à 4,2% en Allemagne, 2,5 % en Italie, 1,9 % en Angleterre, 1,5% au Danemark pour une transaction de 250 000 €. Si cette transaction passe par un agent immobilier, ce taux est proche d’une fourchette comprise entre 11 à 13 % du coût de l'acquisition. Or, la part de marché des agences immobilières a doublé depuis 1980, passant à 60% du total des transactions (50% selon d'autres sources).

La Commission pour la libération de la croissance française présidée par Jacques ATTALI a relevé dans son rapport, présenté le 23 janvier 2008, le coût élevé des transactions en raison du poids des impôts et des commissions d'agence. Elle précise que ces commissions représentent en France jusqu'à 6% de la transaction contre 3,2% en Suède ou même 1,5% au Royaume-Uni.

Ainsi, les coûts de transaction sont particulièrement élevés en France par rapport aux pays de l’OCDE. Au sein de l’OCDE, seule la Belgique affichait un coût supérieur.

Figure 30 : Comparaison des coûts moyens de transaction immobilière pour l'acheteur et le vendeur en 2009. (Source OCDE)



d) <u>Les insuffisances du régime juridique actuel</u>

- ***L'absence de sanctions disciplinaires***

Actuellement, en cas de manquement par les professionnels de l'entremise et de la gestion immobilière à leurs obligations, en raison de négligences, d'incompétence préjudiciable à leurs mandants ou clients, ceux-ci se trouvent dans l'obligation d'engager une procédure devant la juridiction judiciaire pour mettre en cause la responsabilité de ces professionnels. La procédure étant parfois longue et coûteuse (notamment lorsqu'elle se déroule devant le tribunal de grande instance, juridiction devant laquelle le ministère d'avocat est obligatoire), les personnes lésées hésitent souvent à s'engager dans cette voie.

Par ailleurs, le retrait de la carte professionnelle par l'autorité préfectorale ne peut intervenir que si le professionnel ne remplit plus les conditions d'aptitude professionnelle, d'assurance, de garantie financière, d'absence d'incapacités ou d'interdictions prévues à l'article 3 de la loi du 2 janvier 1970. Il s'agit au demeurant d'une mesure rarement appliquée.

Il convient de relever que certaines organisations professionnelles ont leur propre code de déontologie (FNAIM) ou bien sont membres du Conseil européen des professions immobilières (SNPI, FNAIM et UNIS), qui a adopté le 30 mars 2006 à Bruxelles un code européen de déontologie pour les professions de l'immobilier. Les professionnels doivent ainsi, aux termes de ces documents, présenter un service de qualité et respecter des règles de compétence et de loyauté. Un régime de sanctions disciplinaires leur est dans ce cadre applicable. Néanmoins, ces sanctions disciplinaires sont internes à la FNAIM ou au Conseil, ne concernent que leurs adhérents, et leur éventuelle exclusion de ces organismes. Les

sanctions qui pourraient être prononcées n'auraient donc pas d'impact sur la poursuite de l'exercice de l'activité.

Les membres des professions réglementées exerçant l'activité de syndic à titre accessoire ne sont pas visés par les dispositions du projet de loi relative à la déontologie et à la discipline, puisque leur profession principale est régie par son propre code de déontologie. Il n'apparaît pas non plus pertinent d'appliquer aux syndics bénévoles les dispositions du projet de loi.

- ***Le manque de formation***

Il n'existe pas de formation continue obligatoire pour les activités d'entremise et de gestion immobilières, alors que les dispositions législatives et réglementaires en la matière se complexifient (*cf.* notamment la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, les décret et arrêté du 14 mars 2005 relatifs aux comptes du syndicat des copropriétaires, la procédure préventive des copropriétés en difficulté prévue par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion).

En outre, le taux de participation aux formations continues apparaît faible dans le secteur des activités immobilières. Ainsi, en 2008, moins de la moitié des salariés des entreprises de plus de 10 salariés avaient suivi une formation professionnelle.[1]

L'instauration d'une obligation de formation continue permettra d'assurer et de contrôler la mise à niveau des connaissances des gestionnaires, afin qu'ils apportent aux copropriétaires un service de qualité adapté aux exigences actuelles de toutes natures. La diversification du rôle du syndic de copropriété donne une nouvelle dimension à cette activité autrefois majoritairement cantonnée à des tâches de gestion comptable et de relance des impayés. Actuellement, la recherche de l'amélioration du bâtiment, de ses performances en termes d'économies d'énergie, la pérennisation de la valeur du bien immobilier constituent autant de nouveaux champs de compétence ouverts à l'intervention des syndics de copropriété.

Ce besoin de formation apparaît de façon prégnante lorsqu'on considère le rôle que pourrait être amené à jouer le syndic dans le cadre de la « mutation écologique » de l'habitat souhaitée par le Gouvernement.

En effet, de nombreuses dispositions de la loi du 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement concernent les copropriétés, notamment l'article 1er avec l'obligation d'établir un diagnostic de performance énergétique dans les bâtiments équipés d'une installation collective de chauffage ou de refroidissement, ou encore l'article 3 qui prescrit l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée générale de la question d'un plan de travaux d'économie d'énergie ou d'un contrat de performance énergétique. Ces dispositions visent à respecter l'un des objectifs définis par la loi du 3 août 2009 qui est de réduire les consommations d'énergie du parc des bâtiments existants de 38% d'ici à 2020.

Or, l'établissement d'un diagnostic de performance énergétique, ou d'un audit, puis l'élaboration d'un plan de travaux ou d'un contrat de performance énergétique, la mise en concurrence des divers intervenants tant au niveau des études que des appels d'offre, la passation des contrats et la recherche de financement (par un prêt à taux zéro spécifique aux

[1] Annexe au projet de loi de finances pour 2011 relative à la formation professionnelle, p. 59.

copropriétés, et/ou d'autres emprunts), impliquent que les syndics de copropriété soient à même de répondre de façon éclairée et efficace à la mise en œuvre de la loi et des décrets d'application. Une vigilance particulière est nécessaire pour éviter un renchérissement des honoraires.

Pour ces raisons, il est indispensable que les professionnels des activités d'entremise et de gestion soient, comme d'autres professions du droit, assujettis à une obligation de formation continue.

La formation continue correspond d'ailleurs à une attente des professionnels de l'entremise et de la gestion immobilière, comme le révèle un sondage mené par la SOCAF auprès de ses sociétaires. [1]

II OBJECTIFS

La réforme a pour principaux objectifs :

- d'améliorer l'exercice des activités régies par la loi Hoguet pour tenir compte des multiples évolutions intervenues sur les plans social, économique, technique et environnemental ;
- de restaurer la confiance à l'égard des professionnels de l'immobilier en posant le principe et en définissant les conditions de mise en œuvre d'un encadrement déontologique et disciplinaire des activités d'entremise et de gestion immobilières ;
- d'assujettir les professionnels concernés à une obligation de formation continue afin de garantir qu'ils disposent d'un haut niveau de compétence ;
- d'améliorer l'information mise à la disposition des clients et mandants sur les professionnels de l'immobilier avec lesquels ils ont contracté ou envisagent de le faire ;
- d'améliorer l'information mise à la disposition des pouvoirs publics sur les activités d'entremise et de gestion immobilières.
- d'assurer la protection et la garantie du consommateur.

C'est dans un contexte apaisé, régulé et sécurisé que les conditions de la confiance avec le consommateur pourront être restaurées et le secteur de l'intermédiation dynamisé. Le développement de l'activité des agents immobiliers passera nécessairement par une amélioration de la qualité du service rendu aux particuliers.

---

[1] Revue *L'activité immobilière*, 66ème année, n° 709, décembre 2010.

III EVOLUTIONS JURIDIQUES PROPOSEES

1) Protéger les consommateurs

a) Amélioration de l'encadrement de l'activité de marchand de listes (art.9-I-8°-c)

Les abus commis dans le cadre de cette activité, qui ont notamment conduit l'association UFC Que Choisir à porter plainte en 2012 contre 13 marchands de listes, à la suite d'une enquête menée dans dix villes universitaires, ainsi que les pratiques déloyales constatées parmi les professionnels soumis à la loi Hoguet exerçant une activité de marchand de listes, ont amené le Gouvernement à proposer de mettre fin aux dérives liées à cette activité.

Un dispositif encadrant spécifiquement cette activité avait été créé dans la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement en prévoyant notamment qu'aucune somme d'argent ou rémunération de quelque nature que ce soit n'est due à une personne exerçant une activité de marchand de listes ou ne peut être exigée par elle, préalablement à la parfaite exécution de son obligation de fournir effectivement des listes ou des fichiers, que cette exécution soit instantanée ou successive.

Il ressort des contrôles exercés par la DGCCRF en 2012 que l'infraction la plus fréquemment relevée est justement celle de la remise d'une somme avant la parfaite exécution de la prestation, en violation des dispositions du II de l'article 6 de la loi « Hoguet ». Certains professionnels contournent même cette interdiction en proposant un contrat à exécution instantanée alors qu'il s'analyse en réalité en un contrat à exécution successive, leur permettant ainsi d'obtenir le paiement intégral de la prestation dès la conclusion du contrat.

Face à ces mauvaises pratiques qui touchent particulièrement les jeunes à la recherche d'un logement, les étudiants, les personnes qui ont des revenus modestes qui ne leur permettent pas de faire appel à un agent immobilier classique, et à l'efficacité des prestations fournies par les marchands de listes qui n'a pas été démontrée, le Gouvernement a décidé de renforcer les règles qui encadrent cette activité. Les conventions qui lient le marchand de listes aux propriétaires des biens inscrits sur la liste doivent obligatoirement comporter une clause d'exclusivité aux termes de laquelle les propriétaires s'engagent à ne pas confier la location ou la vente de leur bien à un autre professionnel de l'immobilier.

b) Amélioration de la transparence et des pratiques commerciales

Afin de rétablir des relations de transparence et de confiance entre les professionnels de l'immobilier et leurs clients, le Gouvernement a décidé d'agir sur l'information délivrée aux clients et de leur apporter une meilleure protection quant à l'exécution des mandats confiés aux professionnels.

- ***Obligation pour les professionnels de l'immobilier d'informer leurs clients de leurs liens d'intérêt avec des entreprises ou des personnes intervenant pour le client (art.9-I-6°)***

Le Gouvernement a décidé de renforcer l'obligation actuelle de transparence des professionnels à l'égard de leurs clients. Pour cela, il propose d'étendre l'obligation d'information des liens capitalistiques ou juridiques qu'ils ont avec les sociétés financières et les établissements bancaires aux liens qu'ils ont avec l'ensemble des entreprises susceptibles

d'intervenir au profit de leurs clients. Il étend également le champ d'application de cette obligation aux personnes habilitées par le titulaire de la carte professionnelle et aux dirigeants d'établissement.

- ***Amélioration de l'encadrement des mandats (art. 9-I-8°)***

Le Gouvernement a décidé de mieux encadrer les mandats confiés aux professionnels de l'immobilier. Pour cela, il propose de rendre obligatoire l'information des clients sur les moyens que les professionnels entendent mettre en œuvre pour accomplir la mission qui leur a été confiée dans le cadre d'un mandat, qu'il soit simple ou exclusif. Le consommateur sera ainsi en mesure de mieux évaluer la manière dont le professionnel de l'immobilier remplit son mandat et son efficacité. Il est également proposé de prévoir une limitation du montant de l'indemnité due par le client qui a conclu l'opération sans l'intermédiaire de l'agent immobilier alors que le mandat comporte une clause d'exclusivité. Un décret en Conseil d'Etat devra déterminer ce montant.

Le projet de loi prévoit aussi une information des clients sur les modalités de la non-reconduction tacite des mandats ainsi que l'interdiction de la reconduction tacite des mandats exclusifs afin de permettre aux clients insatisfaits de se défaire plus facilement du mandat et de permettre une meilleure concurrence entre les professionnels.

- ***Mention obligatoire sur les publicités de la rémunération de l'agent immobilier à la charge de chacune des parties (art.9-I-9°)***

Cette mesure décidée par le Gouvernement vise à apporter aux clients une meilleure information sur le montant de la rémunération de l'agent immobilier, permettant également une meilleure concurrence dans ce domaine d'activité.

2) Simplifier les démarches administratives

a) Proposition de permettre d'exercer l'activité de location avec la carte « gestion » sous certaines conditions (art.9-I-2°)

Il est proposé de permettre aux professionnels relevant de la loi Hoguet de se livrer à une activité de location avec la carte « gestion » seulement dès lors que la location constitue l'accessoire d'un mandat de gestion. L'activité de gestion d'un immeuble peut amener naturellement le professionnel à proposer le bien à la location. Afin de faciliter cette démarche, il est proposé de dispenser le professionnel de demander la carte « transaction » normalement exigée pour l'activité de location.

b) Proposition de confier aux chambres de commerce et d'industrie territoriales la délivrance de la carte professionnelle (art. 9-I-3°)

Le Gouvernement a décidé de décharger les préfectures de la délivrance des cartes professionnelles aux personnes souhaitant exercer une activité soumise à la loi Hoguet.

Il est dans ce cadre proposé que les chambres de commerce et d'industrie territoriales assurent désormais la délivrance des cartes professionnelles, en assortissant cette nouvelle mission de garanties, en particulier sur le plan de l'égalité de traitement entre les professionnels concernés, et ce dans le respect de l'article 14.6 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

c) Exclusion des rémunérations et commissions des sommes devant figurer sur les registres et donner lieu à délivrance de reçus (art.9-I-7°)

Il est proposé d'exclure les sommes représentatives des commissions ou des rémunérations des professionnels soumis à la loi Hoguet de celles qui doivent obligatoirement figurer sur les registres. Les sommes qui doivent y figurer sont principalement celles détenues par les professionnels pour le compte de leurs clients afin d'être soumises au contrôle du garant. Le contrôle du garant ne se justifie pas pour les rémunérations et les commissions.

3) Contrôler et réglementer les professions

a) Créer des instances de contrôle propres aux professions (art.9-II)

Le Gouvernement a fait le choix d'instituer un organisme consultatif aux compétences centrées sur l'élaboration des règles déontologiques de la profession ainsi que sur la détermination du contenu de l'obligation de formation continue nouvellement créée et les conditions de sa mise en œuvre. Cet organisme est dénommé « Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières ». Il propose au garde des sceaux les représentants des professionnels chargés de siéger aux commissions régionales et interrégionales de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières. En outre, ses missions, son organisation et ses modalités de fonctionnement seront fixés par décret.

La discipline des professionnels de la loi Hoguet, loin d'être déléguée à un organisme de nature ordinale ou corporatiste, a été confiée dans le projet de loi à des commissions de nature administrative dont la composition a été néanmoins ouverte à des représentants des intérêts en présence : les commissions régionales ou interrégionales de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières.

Ces choix du Gouvernement, qui tendent à rapprocher l'organisation des professions de l'immobilier soumise à la loi Hoguet de celle des professions dites réglementées (telles, par exemple, que les professions de commissaire aux comptes, d'administrateur ou de mandataire judiciaire) et à améliorer la formation des professionnels de l'immobilier, visent à assurer un meilleur contrôle de la profession et une meilleure protection de la clientèle.

b) Responsabiliser les professionnels

- ***Instaurer une obligation de formation continue pour le titulaire de la carte professionnelle et les personnes habilitées par ce dernier (art.9-I-4°)***

Les professionnels de l'immobilier sont amenés à appliquer des dispositions législatives et règlementaires complexes. Afin d'assurer une mise à nouveau régulière de leurs connaissances, le Gouvernement a décidé de les soumettre à une obligation de formation continue, qu'ils soient titulaires de la carte professionnelle, habilités par le titulaire de la carte professionnelle à négocier, s'entremettre ou s'engager pour son compte, ou dirigeant d'un établissement.

Afin de s'assurer de la bonne application de cette disposition, il est prévu que le respect de cette obligation par le titulaire de la carte professionnelle conditionne le renouvellement de cette dernière.

• Obligation de compétence et d'assurance des personnes habilitées par le titulaire de la carte professionnelle (art.9-I-5°)

Dans un souci de professionnalisation des personnes habilitées par le titulaire de la carte professionnelle à négocier, s'entremettre ou s'engager pour son compte, qu'elles soient salariées ou agents commerciaux, ces personnes devront justifier d'une compétence professionnelle qui sera définie par décret en Conseil d'Etat.

Par ailleurs, les personnes habilitées exerçant sous le statut d'agent commercial devront également justifier d'une assurance de responsabilité civile professionnelle afin de garantir leur responsabilité lorsque le contrat d'assurance du titulaire de la carte professionnelle ne la couvre pas.

• Co-responsabilité du bailleur et de l'agent immobilier pour la participation à la location de logements indignes ou frappés d'un arrêté de péril assorti d'une interdiction d'habiter (art.9-III-3°)

Le Gouvernement a prévu une sanction administrative en cas mise en location d'un logement constituant un habitat indigne ou frappé d'un arrêté de péril assorti d'une interdiction d'habiter afin de responsabiliser les professionnels de l'immobilier et de les impliquer dans la lutte contre l'habitat indigne.

A cette fin, l'autorité chargée du contrôle peut obtenir, à sa demande, du maire ou du préfet, les documents (arrêtés de police) permettant de caractériser ce manquement.

• Obligation de communiquer certaines informations à l'observatoire des loyers (art.9-IV)

Il est proposé de soumettre les agents immobiliers à l'obligation de communiquer certaines informations à l'observatoire des loyers afin de permettre une meilleure connaissance du marché de la location de logements.

c) <u>Mesures de contrôle</u>

• Proposition d'inscrire dans la loi le pouvoir de contrôle reconnu au garant financier (art.9-I-3°)

Le Gouvernement a décidé de consacrer dans la loi le pouvoir de contrôle du garant sur les fonds détenus par les professionnels qu'il garantit reconnu par le décret n° 72-678 du 20 juillet 1972 appliquant les dispositions de la loi Hoguet. Cette mesure est favorable aux consommateurs en ce qu'elle tend au renforcement de la surveillance exercée a priori sur la gestion financière des professionnels de l'immobilier manipulant des fonds.

• Renforcement des sanctions pénales et administratives (art.9-III-2°)

Afin de renforcer la portée de la mesure créée par la loi, le Gouvernement a fait le choix de créer une sanction pénale applicable en cas de violation de l'interdiction définitive ou temporaire d'exercer prononcée par une commission interrégionale de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières.

- ***Proposition de soumettre les professions immobilières aux contrôles de la DGCCRF (art.9-I-12°)***

Afin de renforcer le contrôle administratif exercé sur les activités des professionnels de l'immobilier au-delà du respect des obligations du code de la consommation, la DGCCRF pourra effectuer des contrôles ciblés, notamment sur le fondement des informations transmises par la commission de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières.

IV IMPACTS

1) Impact pour les clients des professionnels de l'immobilier

La réforme envisagée devrait permettre d'améliorer la qualité du service rendu et ainsi de remédier au déficit de confiance à l'égard des professionnels de l'immobilier.

Les associations de consommateurs agréées et le président du conseil syndical d'une copropriété peuvent saisir les commissions régionales ou interrégionales de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières. Cette implication dans le domaine de la discipline doit permettre aux consommateurs et copropriétaires d'être vigilants et exigeants dans les relations contractuelles qu'ils instaurent avec les professionnels de l'immobilier.

Par ailleurs, les dispositions relatives à l'information du client et à l'encadrement des mandats permettront une meilleure protection des consommateurs.

2) Impacts sur le fonctionnement et l'organisation interne des activités d'entremise et de gestion

a) Les règles déontologiques et les sanctions disciplinaires

Il n'existe actuellement aucune instance disciplinaire chargée de sanctionner les manquements commis par les professionnels dans l'exercice de leurs fonctions.

Les articles 14 à 18 de la loi du 2 janvier 1970 précitée, du Titre III Des sanctions pénales, définissent les peines applicables en cas de manquements aux dispositions de la loi précitée, mais aucune peine de nature disciplinaire n'est prévue. Or, de telles sanctions s'avèrent nécessaires pour tous les manquements qui ne relèvent pas d'une qualification pénale, mais plutôt de négligences des professionnels ou d'une insuffisante maîtrise des obligations de plus en plus complexes, qui leur incombent.

La création d'un code de bonne conduite ou de bonnes pratiques professionnelles pouvait être envisagée et certaines organisations se sont dotées d'un code de déontologie (FNAIM). Toutefois, une telle mesure n'ayant aucun caractère contraignant n'apparaissait pas de nature à répondre aux attentes vis-à-vis de ce secteur d'activités. C'est pourquoi, l'option d'autorégulation n'a pas été retenue.

C'est ainsi que la création d'un code de déontologie et des commissions régionales ou interrégionales de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières, ont pour objectif, comme dans d'autres professions, de veiller au respect des règles et des principes déontologiques au sein de ces activités. Il peut être envisagé que le code de déontologie

contienne des règles spécifiques à l'activité particulière de syndic de copropriété, si cela s'avérait nécessaire. Le non-respect de ces règles peut entraîner des sanctions disciplinaires prononcées par la commission régionale ou interrégionale et susceptibles de recours devant les tribunaux administratifs.

La composition des commissions régionales ou interrégionales de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières qui comportent notamment le préfet de région, en qualité de président, des représentants de l'État, un magistrat de l'ordre judiciaire et un membre de professions juridiques ou judiciaires qualifié dans le domaine immobilier garantit l'indépendance et l'impartialité des décisions qu'elles prendront. Toutefois, il est également prévu une représentation des professionnels de l'immobilier et de leurs cocontractants (mandants ou clients).

b) La formation continue et le conseil national de la transaction et de la gestion immobilières

Les organisations professionnelles ne regroupent pas tous les professionnels de l'immobilier, certains, dits indépendants, n'étant affiliés à aucune organisation représentative. On estime en effet à 40% le nombre de professionnels qui ne sont affiliés à aucune organisation professionnelle[1]. Certaines de ces organisations représentent les professionnels, comme la FNAIM (Fédération nationale de l'immobilier), l'UNIS (Union des syndicats de l'immobilier) ou le SNPI (Syndicat national des professionnels immobiliers).

Ce dispositif ne permet pas une diffusion uniforme et efficace de l'information destinée à ces professionnels, certains n'y ayant même aucun accès faute d'affiliation à ces structures représentatives. La possibilité de diffuser, par leur intermédiaire, des informations permettant la formation continue est donc inopérante.

Cette mission sera ainsi impartie au conseil national de la transaction et de la gestion immobilière, qui proposera également le contenu de la formation professionnelle.

Les formations déjà dispensées, notamment par les organisations professionnelles représentatives citées plus haut, pourraient être retenues au titre de l'obligation de formation continue, dès lors qu'elles correspondront au contenu qui pourra être proposé par le conseil de national de la transaction et de la gestion immobilière.

FNAIM développement dispose ainsi de 45 centres de formation en France et développe également des formations à distance.

L'UNIS propose chaque année un programme national de formations, établie en concertation avec un correspondant emploi formation du pôle régional de l'UNIS Le programme pour 2011 intervient dans les neuf domaines suivants: « administration de biens », « syndic de copropriété », « gestion locative », « immobilier commercial », « transaction », « marchand de biens », « expertise », « management », « gardien, concierges et employés d'immeubles », certains modules portant sur les actualités juridiques.

[1] Site http://www.fnaim.fr/medias/legislatives2012/reforme-metiers-livre-blanc-EGPI.pdf

Le SNPI propose également, à travers VHS, son centre de formation, un certain nombre de formations dans les domaines de la transaction, de la gestion, du management et de l'expertise.

De même, les organismes de garantie proposent également des formations à leurs adhérents.

La SOCAF dispose ainsi d'un centre de formation professionnelle agréé CEPSO formation. La CGAIM dispense elle aussi des formations, facultatives ou obligatoires, lesquelles sont gratuites pour ses adhérents.

D'autres organismes de formation professionnelle parmi les 14 545 recensés en 2008 pourraient dispenser des formations aux agents immobiliers.

Le conseil national de la transaction et de la gestion immobilière, dont les modalités d'organisation et de fonctionnement seront fixées par décret, permettra de donner aux professionnels de l'immobilier une représentation nationale. La présence au sein de ce conseil de représentants des ministères de la justice et du logement donnera aux pouvoirs publics la possibilité de participer aux missions de ce conseil.

Le rôle qui sera imparti au conseil sera donc fondamental pour l'amélioration d'exercice des activités d'entremise et de gestion immobilières et pour restaurer la confiance du public à l'égard de ces professionnels, très souvent critiqués.

3) Impact sur la situation individuelle des professionnels de l'immobilier

a) En matière de régime disciplinaire et de déontologie

La réforme envisagée permettra de sanctionner disciplinairement tout manquement aux lois, aux règlements et aux prescriptions du code de déontologie qui sera créé par décret en conseil d'État. Ces règles déontologiques et leur application rigoureuse mettront à l'écart les professionnels peu scrupuleux, permettant ainsi de rétablir des relations de confiance entre les autres, qui constituent la grande majorité, et les clients ou mandants. Ce système bénéficiera à la fois aux professionnels et à leurs clients et mandants. Actuellement, les seules voies de recours qui peuvent être envisagées consistent en une action pénale, souvent inadaptée eu égard à la nature des faits commis, qui ne relèvent pas d'une qualification pénale ou l'action en responsabilité professionnelle, qui oblige le plaignant à exposer des frais de procédure et des honoraires d'avocat, ces procédures relevant de la compétence des tribunaux de grande instance, où la représentation par avocat est obligatoire. Les délais de ces procédures sont relativement longs.

b) En matière de formation

- ***Contenu et durée de la formation***

Compte tenu des évolutions législatives et des impératifs techniques (normes comptables, développement durable, économies d'énergie, nouvelles normes de construction et de rénovation des bâtiments) que doivent maîtriser les professionnels de l'immobilier, une mise à jour des connaissances et des compétences sera assurée par l'obligation pour les personnes mentionnées à l'article 1er de la loi n°70-9 du 2 janvier 1970 de suivre une formation continue, dont le contenu et les modalités seront définies par décret en Conseil d'État.

Il convient de souligner que le contenu de l'obligation de formation continue devra être défini sur proposition du conseil national de la transaction et de la gestion immobilière créé par le projet de loi.

Toutefois, il paraîtrait opportun que l'obligation de formation continue, à l'instar de celles des professionnels du droit évoquées ci-dessus, puisse être lissée sur deux ou trois ans, aux fins de permettre une plus grande souplesse d'organisation du professionnel.

De même, il pourrait être envisagé que l'obligation de formation soit satisfaite de façon assez large, par exemple par l'assistance à des colloques ou conférences.

Par ailleurs, un module relatif à la déontologie et à l'éthique pourrait être inséré dans le programme de la formation. De même, les réformes ayant un impact sur l'activité d'entremise et de gestion, comme par exemple celle du Grenelle de l'environnement évoquée plus haut, pourront faire l'objet de développements dans le cadre de cette formation continue.

- ***Coût de la formation***

L'Union des syndicats de l'immobilier établit chaque année un programme national de formations à destination de ses adhérents. Dans le programme pour 2011, il est indiqué que le coût de formation pour les adhérents de l'UNIS est de 29,90 euros TTC par jour et par participant salarié des sociétés employant moins de 10 salariés et de 227,24 euros par jour et par participant pour les sociétés de 10 salariés et plus, avec une simplification de la procédure pour les sociétés cotisant auprès des AGEFOS PME[1].

- ***Financement de la formation***

Les frais de formation continue seront pris en charge par le professionnel lui-même et pourront être imputés sur les participations financières rendues obligatoire par la loi.

En l'état du droit, le financement de la formation professionnelle continue est différent selon que celle-ci s'applique à des salariés ou non salariés, commerçants ou professions libérales.

Les entreprises qui emploient moins de dix salariés doivent s'acquitter de leur obligation de participation à la formation de leurs salariés en versant une contribution minimum de 0,55 % du montant des salaires payés au cours de l'année civile, dont 0,4% au titre du plan de formation et 0,15% au titre des formations en alternance et du droit individuel à la formation, à un organisme paritaire collecteur agrée (OPCA). En ce qui concerne les entreprises de 10 salariés et plus, l'employeur peut financer directement des actions de formation au bénéfice des salariés, ou bien verser à un OPCA la contribution légale de 1,05 % de la masse salariale pour les entreprises de 10 à 19 salariés, et de 1,6 % pour celles de 20 salariés ou plus.

L'article L.6331-48 du code du travail prévoit que le financement de la formation des professions non salariées est assuré par une contribution qui ne peut être inférieure à 0,15% du montant annuel du plafond de la sécurité sociale.

---

[1] Revue « Transversales immobilières », n°91 novembre-décembre 2010, p33 à 35.

Cette contribution, perçue par les organismes chargés du recouvrement, est versée auprès des cinq fonds d'assurance formation habilités ou agréés à cet effet (AGEFICE, FIF-PL, FAFPM, PCM et VIVEA).

C'est l'AGEFICE qui intervient dans le secteur du commerce.

Le montant de la contribution totale des adhérents à ce fonds était de 22 777 689 euros en 2009, soit 49 euros en moyenne par adhérent. 43 624 actions de formation d'une moyenne de 25 heures et s'adressant à 37 805 stagiaires, étaient ainsi financées, avec une prise en charge moyenne par action de formation financée de 584 euros. [1]

Ces dispositifs de financement permettent par exemple la prise en charge de l'obligation de formation continue des avocats.

Les fonds versé à l'OPCA PL, organisme paritaire collecteur agréé de l'ensemble des professions libérales, permettent au cabinet d'avocats d'obtenir un soutien financier lorsqu'un collaborateur salarié participe à une action de formation (prise en charge des frais pédagogiques, participation aux frais de transport et d'hébergement). Les thèmes de formation pris en charge chaque année sont définis par les représentants des professions au sein des sections de l'OPCA PL.

En ce qui concerne la formation des avocats libéraux, le fonds d'assurance formation des professions libérales (FIF-PL) a admis qu'une partie importante des fonds soit répartie collectivement par le conseil national des barreaux entre les CRFPA et les organisations syndicales de la profession, afin d'assurer la prise en charge collective des formations que ceux-ci dispensent. La prise en charge annuelle par le FIF-PL est plafonnée à 550 euros par professionnel, cette prise en charge étant plus importante pour les formations définies comme prioritaires par le Conseil national des Barreaux.

Ainsi, au regard des coûts de formation indiqués plus haut, et de la possibilité d'obtenir une subvention collective, l'obligation de formation continue ne devrait pas peser trop lourdement sur les professionnels.

c) S'agissant de la concurrence des professions réglementées

Les dispositions du projet de loi ne s'appliqueront pas aux professions réglementées qui peuvent exercer les activités d'entremise et de gestion immobilières à titre accessoire comme le prévoit l'article 2 de la loi Hoguet. En effet, elles sont déjà soumises à des dispositions analogues en vertu de leur propre réglementation.

Néanmoins, l'article 5 de la loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne a modifié l'article 8-1 de la loi n° 46-942 du 7 mai 1946 instituant l'ordre des géomètres-experts et leur permet dorénavant d'exercer sans restriction les activités de transaction ou/et de gestion immobilières, alors qu'auparavant cette activité ne pouvait être exercée qu'à titre occasionnel ou accessoire, et jusqu'à un certain pourcentage de leurs revenus. Aux termes de cette loi, les géomètres-experts sont assujettis à une obligation de garantie financière sauf lorsqu'ils déposent les

[1] Annexe au projet de loi de finances pour 2011 relative à la formation professionnelle, p. 115. Les informations sont issues du traitement des états statistiques et financiers provisoires communiqués au titre de l'année 2009.

fonds, effets ou valeurs reçus pour le compte de leurs clients dans un établissement du secteur bancaire.

4) Impact sur le volume de contentieux

La mise en œuvre par les professionnels de l'immobilier de leur nouvelle obligation de formation continue sera de nature à raréfier les hypothèses où ils seront exposés à engager leur responsabilité civile ou pénale par suite d'une ignorance des lois et règlements en vigueur. Il devrait notamment en résulter une diminution du contentieux judiciaire suscité par leur activité professionnelle.

L'instauration d'un corpus de règles disciplinaires ainsi que d'instances chargées de sanctionner leurs violations aura très vraisemblablement un impact similaire, puisqu'elle permettra aux professionnels de l'immobilier de mieux évaluer la licéité de leurs pratiques professionnelles.

La création des commissions régionales ou interrégionales de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières entraînera en revanche l'apparition d'un nouveau contentieux, de nature disciplinaire, qui aura un impact sur l'activité de la juridiction administrative, les recours contre les décisions de ces commissions relevant des tribunaux administratifs.

5) Impact économique

La formation devrait permettre aux professionnels d'offrir des services de plus grande qualité à leurs clients, et ainsi de renforcer leur position sur le marché de l'immobilier dans un contexte de crise économique et de plus grande concurrence.

Il faut d'ailleurs souligner que, selon l'étude « perspectives 2010» menée par l'AGEFOS PME, en collaboration avec l'institut IPSOS, auprès d'un échantillon représentatif de 500 TPE-PME, la formation est citée comme un des premiers leviers pertinents par les chefs d'entreprise pour lutter contre les effets de la crise économique. [1]

L'investissement immatériel dans la formation professionnelle est favorisé. Ce coût initial pour les entreprises devrait néanmoins accroître leur rentabilité par l'augmentation de la clientèle grâce à la qualité du service rendu, et la baisse des coûts liés aux contentieux civil ou pénal. Les entreprises de formation devraient voir accroître leur chiffre d'affaires et leurs bénéfices tandis que la concurrence entre elles sera favorisée.

S'agissant des entreprises de travaux, une meilleure connaissance de la loi et des règlements par les syndics de copropriété, notamment dans le domaine des économies d'énergie, devrait leur permettre de sélectionner les entreprises adéquates et de présenter des devis précis correspondant aux travaux à réaliser, permettant ainsi une mise en concurrence réelle des entreprises. Les travaux d'économie d'énergie envisagés dans la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement qui ne sont cependant pas obligatoires auront

---

[1] « Perspectives 2010 », Emploi et formation dans les TPE-PME, cahier spécial « formation et crise économique : la perception des TPE-PME ».

nécessairement un impact sur les entreprises de travaux qui seront fortement sollicitées, ainsi que sur les entreprises chargées de réaliser les DPE ou les audits énergétiques.

6) Impact financier et budgétaire

Impact des dispositions relatives au Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières

La mise en œuvre des articles 13-1 et 13-2 nouveaux de la loi Hoguet devrait nécessiter pour l'ensemble du territoire national la création de 0.4 équivalents temps plein.

On peut donc considérer que ce point de la réforme n'a pas d'incidences budgétaires notables.

Impact des dispositions relatives aux commissions régionales ou interrégionales de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières

Il est difficile à ce stade de mesurer l'incidence de la mise en œuvre des articles 13-5 à 13-10 nouveaux de la loi Hoguet, dans la mesure où le ressort territorial de ces commissions, ses règles de constitution et de fonctionnement ne sont pas encore arrêtées.

7) Impact administratif

Impact des dispositions relatives aux commissions régionales ou interrégionales de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières

Le périmètre de l'étude est circonscrit entre une hypothèse basse correspondant aux 254 à 391 actions en responsabilité civile exercées contre les syndics depuis 1990 et une hypothèse haute d'environ 780 actions disciplinaires par an arrondies à 800, soit une marge de variation de 100 %.

Les poursuites disciplinaires donneront vraisemblablement lieu à :

- la rédaction d'un rapport,
- l'organisation d'une audience,
- l'édition et la notification de la décision.

L'évaluation de la durée de traitement du dossier est fixée en moyenne à 420 minutes, (l'instruction d'un dossier concernant la gestion d'un syndic sera sans doute souvent plus lourde que celle concernant les modalités de passation d'un acte).

Par comparaison avec l'activité du greffe de la cour de cassation lorsqu'il intervient dans le cadre de la préparation d'un conseil de discipline du Conseil supérieur de la magistrature, la participation du greffe consisterait en la préparation matérielle de l'audience et des convocations, de l'édition de la décision et des notifications, soit 60 minutes. S'il y avait intervention du greffier dans le cadre de procès-verbal d'audition, ce temps serait doublé.

En l'absence d'élément sur les modalités de gestion du fichier des personnes sanctionnées, l'étude ajoute au temps de travail du greffe la durée de traitement de ce fichier évalué à 8 minutes par inscription.[1] On peut envisager que la gestion de ce fichier donnera lieu au minimum à deux actes (inscription-radiation), les demandes de consultation de ce fichier ne sont pas prises en compte : elles ne seraient pas gérées par l'autorité judicaire.

8) Impact juridique

a) Sécurité juridique

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 d'ordre public.

La loi du 2 janvier 1970 et le décret n° 72 678 du 20 juillet 1972 pris pour son application ont réglementé les activités d'entremise et de gestion immobilière dans le souci de protéger la clientèle et de promouvoir une meilleure organisation et une moralisation du secteur professionnel[2]. Ces deux textes ont fait l'objet de modifications pour s'adapter aux évolutions économiques, juridiques et sociales tant nationales que communautaires. Les plus importantes sont aussi les plus récentes :

- L'ordonnance n° 2004-634 du 1er juillet 2004 relative à l'entremise et à la gestion des immeubles et fonds de commerce prise dans le cadre de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit tend à simplifier l'exercice de l'entremise et de la gestion immobilières et à accentuer la protection des clients des professionnels concernés (simplification du régime de la carte professionnelle et renforcement des garanties et assurances …).
- La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a introduit des dispositions particulières relatives aux collaborateurs négociateurs.
- L'ordonnance n°2008-507 du 30 mai 2008 ainsi que les décrets n° 2009-766 du 22 juin 2009 et n° 2010-1707 du 30 décembre 2010 ont modifié la loi du 2 janvier 1970 et son décret d'application afin de tenir compte des transpositions en droit interne de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

Si la loi du 2 janvier 1970 a subi de moindres modifications, il demeure que les dispositions légales portant sur l'information de l'acquéreur lors de la vente ou du locataire ou preneur lors de la conclusion du bail ont un impact sur les activités de transaction. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a prévu notamment que le DPE est joint à des fins d'information au contrat de location sauf lorsqu'il s'agit de bail rural ou de location saisonnière. De même, cette loi prévoit une obligation de faire figurer dans les annonces immobilières relative à la vente ou à la location, le classement du bien au regard de sa performance énergétique. Elle contient également une disposition spécifique aux baux

[1] Evaluation outilgref pour la gestion des fichiers FNAEG et autres.
[2] Moussa Thioye Entremise et gestion immobilière Jcl construction –urbanisme fasc 248-10

professionnels et commerciaux portant sur des locaux de plus de 2000 m² qui rend obligatoire une annexe environnementale.

Le projet de loi ne prévoit pas d'abroger des normes. La réforme envisagée n'a pas d'impact sur d'autres textes que sur les règlements d'application des deux lois modifiées.

Une entrée en vigueur différée est nécessaire afin de mettre en œuvre le projet de loi par des décrets d'application. L'entrée en vigueur de la formation continue devenue obligatoire ne peut se faire en pratique qu'au début d'une année civile.

b) <u>Intelligibilité, accessibilité et clarté du droit.</u>

La loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 n'est pas codifiée.

L'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité du droit semble être respecté, par l'utilisation de termes précis juridiquement tels que « cocontractants dans l'exercice des opérations mentionnées à l'article 1er ». Il n'apparaît pas qu'il y ait des difficultés de compréhension du texte, la partie déontologie et discipline ayant été élaboré par analogie avec d'autres textes existants, et la rédaction ayant pu tenir compte des consultations effectuées, étant observé que les décrets d'application permettront de compléter les dispositions législatives.

c) <u>Conformité au droit communautaire</u>

En ce qui concerne la déontologie, la discipline et l'organisation professionnelle, le considérant n°11 de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles prévoit que le système général de reconnaissance des titres de formation n'empêche pas qu'un Etat membre impose à toute personne exerçant une profession dans cet Etat membre des exigences spécifiques motivées par l'application des règles professionnelles justifiées par l'intérêt général (par exemple: l'organisation de la profession, les normes professionnelles y compris déontologiques, le contrôle, la responsabilité).

La directive « qualifications » primant sur la directive 2006/123/CE du Parlement et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (article 3.1.d. de la directive services), il doit donc être considéré que la mise en place de règles déontologiques, d'une instance disciplinaire et de sanctions disciplinaires prévue par le projet de loi est compatible avec les exigences communautaires en matière de liberté d'établissement. Il en est de même en ce qui concerne l'obligation de formation continue, liée aux règles déontologiques.

Les points de réforme énumérés ci-dessus ne sont en revanche pas applicables aux simples prestataires de services.

Le projet de loi ne portant création d'aucune exigence nouvelle au regard des dispositions de l'article 15 de la directive relatives aux services dans le marché intérieur, il n'y a pas lieu d'en notifier les dispositions à la Commission européenne par application du paragraphe 7 du même article.

Le projet de loi prévoit de transférer la charge de la délivrance des cartes professionnelles aux présidents des chambres de commerce et d'industrie territoriales. Afin de garantir le respect des conditions posées par l'article 14, 6°), de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006

relative aux services dans le marché intérieur, il a été prévu un mécanisme de déport lorsque le président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale exerce une activité soumise à la loi Hoguet et donc concurrente de celle de la personne qui demande la délivrance de la carte professionnelle. Dans ce cas, la charge de la délivrance des cartes professionnelles reviendrait au vice-président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale.

9) Impact environnemental

La réforme n'a pas d'impact direct sur l'environnement. En revanche, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement crée des dispositions qui ont des conséquences pour les personnes exerçant les activités de transaction ou de gestion immobilière, notamment pour les syndics de copropriété telles que l'obligation de faire réaliser un DPE ou un audit énergétique ou bien l'obligation d' « étiquette énergétique » dans les annonces immobilières. Si ces obligations n'étaient pas respectées par les personnes chargées de les mettre en œuvre, des sanctions disciplinaires pourraient être prononcées, des actions en responsabilité civile ou pénale pourraient également être formées à l'encontre des fautifs ou contrevenants. En effet, le non respect de l'obligation de faire figurer une « étiquette énergétique » sur les annonces immobilières est sanctionné par l'amende prévue pour les contraventions de cinquième classe.

V MODALITES DE SUIVI

Il n'est pas prévu dans le présent projet de loi d'indicateurs spécifiques de mise en œuvre de la réforme. Il apparaît en effet que le renforcement, opéré par cette réforme, de la réglementation des activités d'entremise et de gestion immobilières, permet suffisamment aux pouvoirs publics de s'informer de manière précise des conditions de mise en œuvre de la loi.

Ainsi, la création d'un répertoire des personnes sanctionnées avec l'indication des sanctions prononcées mettra la puissance publique en mesure d'évaluer la qualité de la mise en œuvre du cadre déontologique et disciplinaire instauré par la réforme.

VI CONSULTATIONS

1) Consultations obligatoires

Le Conseil d'Etat a été consulté.

2) Consultations facultatives :

Les dispositions modifiant la loi Hoguet ont fait l'objet d'une large consultation des organisations représentant les professionnels du secteur immobilier et du secteur de la garantie financière ainsi que des associations de défense des consommateurs. Ont ainsi été conviés à une réunion de consultation organisée par le ministère de l'égalité des territoires et du logement la FNAIM, l'UNIS, Plurience, le SNPI, l'UNPI, l'UNARC, la CGAIM, la CEGC, la FBF, la SOCAMA, la FFSA, l'ASF, le CLCV, l'ANCC, la FSCC, la CGL, l'UFC Que choisir, le DAL et Jeudi Noir.

VII MODALITES D'APPLICATION

1) Textes d'application (décrets d'application)

Articles du projet de loi	Textes d'application nécessaires
Article 9 – I - *article 3 de la loi du 2 janvier 1970* – Mission de contrôle du garant financier	Décret en Conseil d'Etat : - conditions du contrôle du garant financier
Article 9 – I – *article 3-1 de la loi du 2 janvier 1970* – Obligation de formation continue à laquelle sont soumis les professionnels relevant de la loi Hoguet et les personnes qu'elles ont habilitées et dont le respect conditionne le renouvellement de la carte professionnelle.	Décret simple : - nature, durée et modalités de la formation continue, modalités de contrôle et de justification pour le renouvellement de la carte professionnelles
Article 9 – I – *article 4 de la loi du 2 janvier 1970*	Décret en Conseil d'Etat : - Modalités de justification de l'assurance de responsabilité civile professionnelle par les agents commerciaux habilités par le titulaire de la carte professionnelle
Article 9 – I – *article 4-1 de la loi du 2 janvier 1970* – Information des clients des personnes mentionnées à l'article 1er de la loi du 2 janvier 1970 sur les liens capitalistiques ou juridiques de ces dernières ou des personnes qu'elles habilitent avec des établissements bancaires, sociétés financières ou entreprises susceptibles d'intervenir au profit de leurs cocontractants.	Décret en Conseil d'Etat : - modalités de l'information (dans le contrat)
Article 9 – I – *article 6 de la loi du 2 janvier 1970* – Réglementation des mandats	Décret en Conseil d'Etat : - fixation du montant que l'indemnité due par

	le client et prévue dans le mandat exclusif ne peut excéder lorsqu'il conclut l'opération sans l'intermédiaire du professionnel.
Article 9 – II – *article 13-1 nouveau de la loi du 2 janvier 1970* – Création du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilière	Décret : - missions, composition, modalités de constitution et de fonctionnement du conseil
Article 9 – II - *article 13-3 nouveau* - Elaboration des règles constituant le code de déontologie	Décret en Conseil d'Etat : - fixation des règles constituant le code de déontologie
Article 9 – II – *article 13-6 nouveau-* Composition des commissions de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières	Décret en Conseil d'Etat : composition et modalités de constitution et de fonctionnement des commissions
Article 9 – II – *article 13-7 nouveau* - Décisions des commissions de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières	Décret en Conseil d'Etat : conditions dans lesquelles les commissions statuent
Article 9-II- *article 13-10 nouveau* Répertoire des personnes sanctionnées	Décret en Conseil d'Etat : modalités et fonctionnement du répertoire
Article 9 – IV – *article 18-1 nouveau* – Obligation pour les professionnels soumis à la loi du 2 janvier 1970 de communiquer certaines informations à l'observatoire des loyers	Décret en Conseil d'Etat : nature des informations à transmettre et conditions de la transmission

2) Application du projet de loi à l'outre-mer.

a) Départements d'outre-mer (hors Mayotte)

En application de l'article 73 de la Constitution, les lois et règlements y sont applicables de plein droit, ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

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 étant applicable de plein droit dans ces collectivités, aucune précision n'est nécessaire pour l'application de ces nouvelles dispositions.

b) Collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon

Les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit dans ces collectivités à l'exception de celles qui relèvent de leurs compétences respectives, tel n'est pas le cas du droit civil et de la réglementation des professions en matière immobilière.

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 étant applicable dans ces collectivités, aucune précision n'est nécessaire pour l'application de ces nouvelles dispositions qui relèvent de la compétence exclusive de l'État.

c) Département de Mayotte

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 applicable de plein droit à Mayotte. Il en est de même pour les dispositions modifiant cette loi.

d) La collectivité d'outre-mer de Wallis-et-Futuna et la Nouvelle-Calédonie

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 n'est donc pas applicable aux îles Wallis et Futuna et à la Nouvelle-Calédonie.

e) La Polynésie française

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 n'est pas applicable à la Polynésie française.

f) Les Terres australes et antarctiques françaises

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 n'est pas applicable aux Terres australes et antarctiques françaises.

3) Application des dispositions dans le temps et mesures transitoires

Il est prévu que les dispositions du I de l'article 9 de la présente loi ne s'appliquent qu'aux contrats conclus postérieurement à la publication de la présente loi au Journal officiel de la République française.

S'agissant des dispositions du 7° et du 8° du I de l'article 9, il est prévu une entrée en vigueur le premier jour du quatrième mois suivant celui de la publication de la présente loi au Journal officiel de la République française.

VIII TABLE DES SIGLES UTILISES

AGEFICE	Association de gestion du financement de la formation des chefs d'entreprise
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANCC	Association nationale de la copropriété et des copropriétaires

ANIL	Agence nationale pour l'information sur le logement
ANRU	Association nationale pour la rénovation urbaine
ARC	Association des responsables de copropriétés
ASF	Association française des sociétés financières
BPCE	Banques populaires Caisses d'épargne
CARPA	Caisse des règlements pécuniaires des avocats
CCA	Commission des clauses abusives
CCLRF	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière
CEGC	Compagnie européenne de garanties et cautions
CEPI	Conseil européen des professions immobilières
CGAIM	Caisse de garantie de l'immobilier
CLCV	Consommation, logement et cadre de vie
CNAJMJ	Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires
CNB	Conseil national des barreaux
CNC	Conseil national de la consommation
CNHJ	Conseil national des huissiers de justice
CRC	Commission relative à la copropriété
CSN	Conseil supérieur du notariat
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
FAFPCM	Fonds d'assurance formation pour la pêche et les cultures marines
FAFPM	Fonds d'assurance formation de la profession médicale
FBF	Fédération bancaire française
FFSA	Fédération française des sociétés d'assurance
FIFPL	Fonds interprofessionnel de formation des professionnels libéraux
FNAIM	Fédération nationale des agents immobiliers
FNALI	Fédération nationale des agences de listes immobilières
FSCC	Fédération des syndicats coopératifs de copropriété
INC	Institut national de la consommation
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
SNPI	Syndicat national des professions de l'immobilier
SOCAF	Société de caution mutuelle des professions immobilières et foncières
UNIS	Union des syndicats de l'immobilier
UNPI	Union nationale de la propriété immobilière

CHAPITRE IV : AMELIORER LA PREVENTION DES EXPULSIONS

I DIAGNOSTIC

La politique de prévention des expulsions locatives a connu une montée en charge progressive depuis que la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a substitué à une logique d'ordre public une logique de traitement social et préventif de l'expulsion. Ainsi, les dispositifs de prévention se sont enrichis au fil des évolutions législatives :

- Loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions : création des chartes de prévention, traitement préventif des impayés des allocataires d'aides au logement et demande d'enquête sociale au stade de l'assignation ;
- Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale : création des protocoles de cohésion sociale ;
- Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable : la situation de « menace d'expulsion sans relogement » est l'un des motifs de recours DALO ;
- Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion : la commission de coordination des actions de préventions des expulsions locatives (CCAPEX), créée de manière optionnelle par la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, devient obligatoire.

Les données relatives aux expulsions locatives ne permettent pas de dégager un constat clair sur l'impact de ces mesures prises depuis 1998. Certes, le nombre de procédures connaît depuis une dizaine d'années une augmentation continue (voir tableau ci-dessous). Pour autant, cette augmentation est sans commune mesure avec la dégradation du contexte socio-économique constaté depuis 2008, ce qui tendrait à montrer que les mesures de prévention jouent un réel rôle "d'amortisseur social".

	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire	145 158	140 587	143 356	149 412	147 484	150 107	155 874	**156 696**
Décisions de justice prononçant l'expulsion	-	-	-	109 993	110 434	112 195	115 205	**118 711**
Nombre de commandements de quitter les lieux	58 926	53 976	55 392	56 461	58 904	57 336	58 739	**55 957**
Nombre de demandes de concours de la force publique	41 570	40 476	38 910	41 627	41 054	41 878	42 917	**41 466**
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique	18 751	23 054	25 302	26 741	25 652	23 995	26 502	**27 998**
Nombre d'interventions effectives de la force publique	7 588	10 182	10 824	10 637	11 294	10 652	11 670	**12 759**

Depuis la création des chartes de prévention en 1998 jusqu'à la création obligatoire des CCAPEX par la loi de 2009, l'enjeu principal a été la coordination des multiples instances intervenant dans la prévention des expulsions locatives : Etat, Conseils Généraux, collectivités territoriales , organismes payeurs des aides au logement, mais aussi bailleurs publics et privés, juges d'instance, huissiers de justice, ADIL, Banque de France, Action Logement, associations.

On constate en effet que certains ménages sont pris en charge parallèlement par plusieurs acteurs, alors que d'autres échappent à toute prévention. De même, les interventions sociales sont très concentrées sur les ménages qui se trouvent en fin de procédure (demande de concours de la force publique par exemple), alors qu'il est généralement constaté que la prévention est d'autant plus efficace qu'elle intervient en amont de la procédure d'expulsion.

L'action de l'ensemble de ces acteurs fera l'objet d'une évaluation dans le cadre de la Modernisation de l'Action Publique à partir de juin 2013.

II PRESENTATION DES OBJECTIFS

Aussi, les deux principaux objectifs concernant la prévention des expulsions locatives qui ont été relevés par le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2013 par le Comité Interministériel de Lutte contre les Exclusions, sont :

- Traiter les impayés le plus en amont possible ;
- Renforcer le rôle des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) et assurer une meilleure articulation avec les Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL).

III EXPLICATION DES EVOLUTIONS JURIDIQUES PROPOSEES

1) Traiter les impayés le plus en amont possible (Article 10)

Afin de répondre au premier objectif, l'article 10 introduit dans l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs l'obligation pour les bailleurs personnes morales (hors SCI familiales) de saisir la CCAPEX au moins deux mois avant l'assignation sous peine d'irrecevabilité de celle-ci.

Actuellement, l'obligation de saisine d'une autorité publique avant l'assignation ne concerne que les bailleurs sociaux pour leurs locataires bénéficiaires des aides au logement. Avec le présent projet de loi, ce sont donc tous les bailleurs personnes morales hors SCI familiales qui sont désormais concernés, et pour tous leurs locataires. Toutefois, afin de ne pas surcharger inutilement les CCAPEX, la saisine des organismes payeurs est considérée comme valant saisine de la CCAPEX, celle-ci n'étant saisie par les CAF et CMSA qu'en cas de risque de suspension de l'aide.

L'article 24 de la loi de 1989 est également modifié afin de :

- Compléter les mentions obligatoires que doivent faire apparaître les commandements de payer afin d'informer le locataire sur la possibilité de saisir le FSL. En effet, cette

disposition n'a pas été corrigée en 2004 lorsque l'article 6 de la loi Besson auquel elle renvoie a été modifié ;

- Désigner la CCAPEX parmi les instances pouvant transmettre au juge le diagnostic social et financier prévu au stade de l'assignation (le terme "diagnostic" remplaçant le terme "enquête"). La CCAPEX sera également destinataire de ce diagnostic s'il n'a pas été produit par elle.
- Permettre que la saisine de la CCAPEX au moins deux mois avant l'assignation, ainsi que la notification de l'assignation au préfet, puissent être effectuées par voie électronique, en prévision du développement d'une application informatique de gestion dont le déploiement dans les services déconcentrés de l'Etat est prévu en 2014.

2) Renforcer le rôle des CCAPEX et assurer une meilleure articulation avec les FSL (Article 11)

- La coordination départementale des actions de prévention des expulsions est renforcée par la réaffirmation des **chartes de prévention**. Leurs modalités d'adoption et d'évaluation devant le comité responsable du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) et la CCAPEX sont précisées.

Concernant la **CCAPEX**, ses missions sont précisées :

- comme instance de coordination, d'évaluation, et de pilotage du dispositif départemental de prévention des expulsions locatives, dans le cadre du PDALHPD et de la charte de prévention des expulsions ;
- comme instance d'examen de situations individuelles.

Pour cette mission de traitement de situations individuelles, la CCAPEX peut être saisie par un de ses membres, par le bailleur, par le locataire, et par toute institution ou personne y ayant intérêt ou vocation.

Elle sera systématiquement alertée :

- par la commission de médiation DALO, pour tout recours amiable au titre du droit au logement opposable fondé sur le motif de la menace d'expulsion sans relogement ;
- par les organismes payeurs des aides au logement, en vue de prévenir les suspensions d'aides au logement par une mobilisation coordonnée des outils de prévention. Ainsi, la CCAPEX intervient pour les situations pour lesquelles les outils à disposition des CAF / MSA (plans d'apurement, protocoles de cohésion sociale...) ne se suffisent pas à eux-mêmes et nécessitent l'accompagnement d'autres outils (aide FSL, accompagnement social, démarche de relogement...). Ces modalités de saisine seront précisées par décret ;
- par le FSL lorsque l'aide du fonds ne pourrait pas à elle seule permettre le maintien dans les lieux ou le relogement du locataire.

Ainsi, l'article précise les procédures et les articulations entre les dispositifs de prévention :

- Aux premiers stades de la procédure d'expulsion : définition des cas pour lesquels les CAF et CMSA d'une part, et les FSL d'autre part, doivent saisir la CCAPEX ;

- En aval de la procédure :
    - au stade du commandement de quitter les lieux : le préfet informe la CCAPEX de la situation du locataire, lequel est informé de la possibilité de déposer un recours au titre du droit au logement opposable (inscription dans la loi d'une mesure prévue par l'instruction du Ministre de l'Intérieur et de la Ministre de l'égalité des territoires et du logement aux préfets du 26 octobre 2012).
    - au stade de la demande de concours de la force publique : la CCAPEX est également informée par le préfet.

En outre, il organise et sécurise les échanges d'information :

- Inscription du secret professionnel dans le cadre de la CCAPEX ;
- La CCAPEX sera systématiquement informée des décisions qui font suite aux avis et recommandations qu'elle formule ;
- Dématérialisation de la transmission des assignations, des signalements à la CCAPEX en amont de celle-ci (article 10 du projet de loi) et des commandements de quitter les lieux

Par ailleurs, les mesures du chapitre 5 du titre I du présent projet de loi comprennent des dispositions relatives aux FSL, qui visent à renforcer la prise en charge des situations de menace d'expulsion par les FSL ainsi que l'articulation des FSL avec la CCAPEX.

3) Justification de la nécessité de recourir à une loi

Si l'article 10 introduit une formalité obligatoire pour certains bailleurs dans le cadre de la procédure d'expulsion, l'inscription des mesures prévues par l'article 11 dans la loi se justifie par la nécessité d'affirmer un cadre clair pour l'ensemble des acteurs de la prévention.

a) Concernant la charte de prévention

Dans la mesure où la prévention des expulsions fait intervenir sur un territoire de multiples acteurs avec leurs compétences propres et qu'ils ne sont pas tous représentés en CCAPEX, la charte est un outil fondamental pour la coordination de leurs actions.

Pourtant, il est constaté que si la plupart des départements ont conclu des chartes à la suite de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (article 121), celles-ci n'ont généralement pas fait l'objet d'un suivi opérationnel, et pour certaines sont tombées en désuétude.

L'article 11 vise à rendre ces chartes effectives et efficaces en prévoyant plus précisément leurs modalités d'adoption et d'évaluation devant la CCAPEX et le comité responsable du PDALHPD.

b) Concernant les CCAPEX

Initialement, les CCAPEX ont été créées par la loi portant engagement national pour le logement (ENL) de 2006, qui a introduit dans l'article 4 de la loi Besson de 1990 la faculté pour le comité responsable du PDALPD de les instaurer. Du fait de ce caractère facultatif, la définition de la CCAPEX, de son fonctionnement et de ses missions étaient peu détaillés par

la loi, pour être laissés à la négociation locale, principalement entre le préfet et le président du conseil général.

Lorsque la création de la CCAPEX est devenue obligatoire en 2009, cette négociation n'a pas eu lieu de la même manière dans tous les départements, ce qui a entraîné des modes de fonctionnement très hétérogènes. Ainsi, dans plusieurs départements, les modalités de saisine de la CCAPEX ont été définies a minima, pour limiter fortement le nombre de situations qui sont portées à sa connaissance.

De fait, l'inscription dans la loi des compétences précises de la CCAPEX et d'un socle commun de modalités de saisine apparaît indispensable pour assurer des modes de fonctionnement cohérents sur l'ensemble du territoire national.

IV ETUDE D'IMPACT

1) Impact sur la procédure d'expulsion

L'obligation de signalement des impayés au moins deux mois avant assignation, introduite dans l'article 24 de la loi de 1989, constitue une nouvelle formalité pour les bailleurs HLM concernant leurs locataires ne bénéficiant d'aucune aide au logement, ainsi que pour les personnes morales (hors SCI familiales) du parc privé.

Cette disposition ne concerne donc pas les bailleurs personnes physiques, qui représentent environ 96% des bailleurs du parc privé.

Dans le parc public, pour les locataires des organismes HLM et SEM (logements conventionnés) bénéficiant d'une aide au logement, la saisine de la CCAPEX vient se substituer aux mesures prévues par les dispositions du L. 442-6-1 et du L. 353-15-1 du CCH, qui sont supprimées. Pour ces situations, le signalement de la CAF ou de la CMSA suffira à entraîner la recevabilité de l'assignation, les CAF et CMSA étant chargées de saisir la CCAPEX dans un deuxième temps lorsque la situation le justifie (menace de suspension ou autre situation complexe).

La mesure introduit donc une formalité supplémentaire pour les bailleurs « institutionnels » du parc privé, et pour les bailleurs du parc public dont les locataires ne bénéficient pas d'aides au logement.

Toutefois, cette formalité ne devrait pas avoir d'incidence notable sur la durée de la procédure, dans la mesure où elle doit être exécutée dans les mêmes délais que la signification du commandement de payer, soit deux mois avant assignation. On le constate sur les schémas comparatifs de la procédure pages suivantes.

Figure 31 :
Figure 32 : Schéma de la procédure d'expulsion dans le cadre du droit actuel

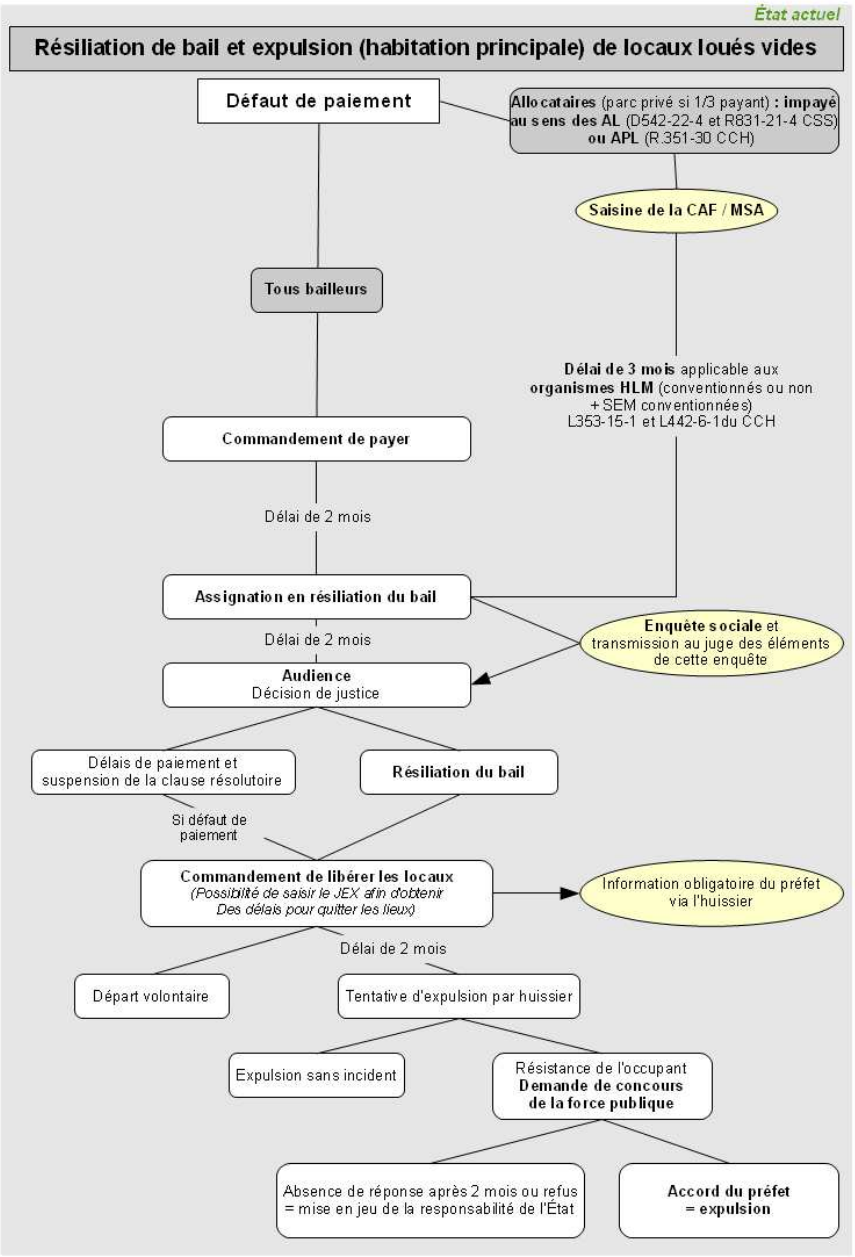
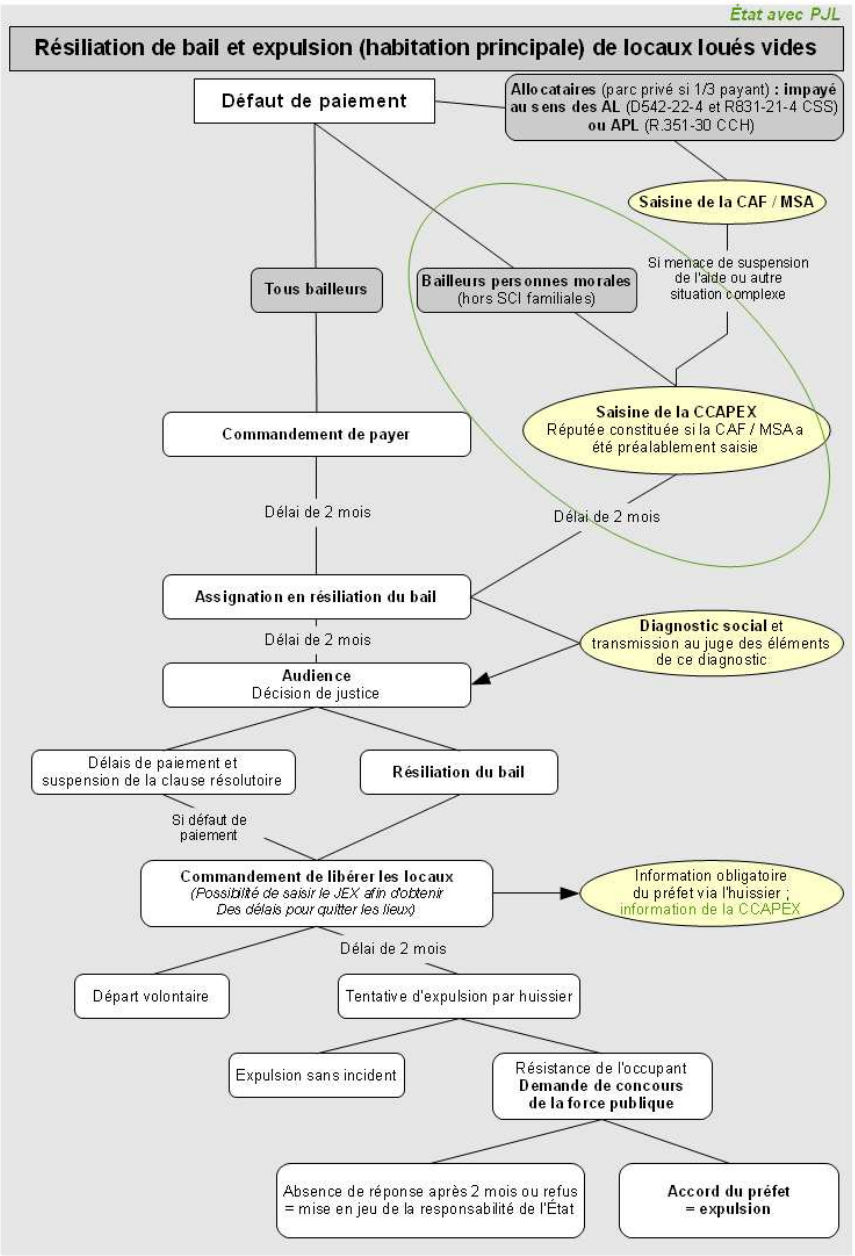


Figure 33 : Schéma de la procédure d'expulsion après adoption du projet de loi



Ainsi, la saisine obligatoire de la CCAPEX, préalable à l'assignation, pourrait concerner annuellement 80 000 locataires :

- un maximum de 5 000 locataires dont le bailleur est une personne morale du parc privé ; ceux-ci représentent en effet environ 5% des locataires du parc privé (Etat du Logement 2010, CGEDD);
- environ 75 000 locataires du parc public non allocataires d'aides au logement ; partant de l'hypothèse que ces impayés seront signalés 2 mois avant assignation, c'est-à-dire au même stade que le commandement de payer, sur les 225 000 commandements de payer qui seraient émis chaque année dans le parc public (soit 2 à 3 commandements de payer pour une assignation, d'après les estimations de l'USH et de la Chambre nationale des huissiers de justice), 1/3 concerneraient des non allocataires (ENL 2006), soit 75 000.

2) Impact sur les acteurs publics en charge de la prévention

a) Situation actuelle

Actuellement, le nombre de situations examinées en CCAPEX est estimé à 40 000 par an, d'après les résultats d'une enquête du commissariat général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) portant sur l'année 2011, et dans l'attente de données qui seront fournies par le système d'information en cours de développement.

Concernant les effectifs de l'Etat, l'approche « budget base zéro » adoptée par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature calibre actuellement la cible des personnels nécessaires à 172 ETP sur les missions de prévention des expulsions (calculé sur la base d'un indicateur de contexte, à savoir le nombre de décisions judiciaires d'expulsion dans le département).

Cette approche budgétaire ne rend compte que d'une partie des effectifs de l'Etat dédiés aux expulsions locatives, compte tenu de la porosité croissante entre les missions relatives à la prévention et celles relatives au suivi de la procédure d'expulsion, de même qu'entre les effectifs relevant de différents programmes budgétaires au sein des directions départementales interministérielles. Ainsi, à partir d'un échantillon de huit départements enquêté en mai 2013, qui ont comptabilisé les ETP mobilisés sur l'ensemble des missions relatives aux expulsions locatives en DDI, en préfecture et en sous-préfecture, il pourrait être estimé qu'en additionnant les ETP relevant des différents ministères concernés (Intérieur, Logement et Cohésion Sociale), plus de 500 ETP sont dédiés à ces missions au niveau national.

S'agissant de l'implication des autres collectivités publiques en matière de prévention, et notamment des conseils généraux, les données disponibles ne permettent pas de mesurer de manière exhaustive les effectifs consacrés à cette mission, exercée le plus souvent au titre du service social polyvalent assurant un accompagnement global des ménages.

b) Impact sur l'activité de la CCAPEX

Avec les dispositions du nouvel article 7-2, la CCAPEX sera systématiquement alertée pour des situations sensibles ou complexes par nature :

- Ménages ayant déposé un recours DALO au motif de la menace d'expulsion (10 000 situations annuelles)

- Ménages dont l'aide au logement est susceptible d'être suspendue (estimation à 30 000 situations annuelles)
- Ménages ayant déposé une demande d'aide FSL au titre du maintien, lorsque l'aide du fonds ne pourrait pas à elle seule permettre le maintien dans les lieux ou le relogement du locataire (10 000 situations annuelles)

Si l'on additionne le nombre de situations qui doivent faire l'objet d'une alerte pour instruction et examen par la CCAPEX, on atteint un total d'environ 50 000 saisines, sachant qu'un même ménage peut faire l'objet de saisines à plusieurs titres (il peut avoir déposé un recours DALO en même temps qu'une demande FSL par exemple).

La CCAPEX sera également informée des commandements de quitter les lieux (environ 55 000 par an), des demandes de concours de la force publique (40 000 par an) et des 80 000 signalements prévus par les nouvelles dispositions prévues à l'article 10.

Toutefois, il ne faut pas en déduire que la CCAPEX devrait examiner entre 200 000 et 250 000 situations. D'une part, toute l'efficacité de la centralisation de l'examen des données par la CCAPEX dans le cadre de la prévention des expulsions conduira à ce qu'elle voie le même dossier à plusieurs stades, et qu'en particulier elle soit à même de déclencher la mobilisation des partenaires sur des situations signalées plus précocement qu'aujourd'hui, évitant ainsi leur dégradation pouvant conduire à l'expulsion. D'autre part, le nombre de situations faisant l'objet d'un signalement et ayant vocation à être effectivement examinées en CCAPEX dépendra de choix réalisés par les acteurs du PDALHPD, et qui sont à définir dans son règlement intérieur et dans le cadre de la charte départementale.

C'est notamment le cas des demandes de concours de la force publique, dont la CCAPEX est informée et dont elle pourrait être saisie pour avis si le préfet le juge utile. L'information de la CCAPEX pourra permettre de faciliter le suivi des différentes interventions sociales mises en œuvre au profit de ces ménages avant que la procédure d'expulsion n'arrive à son terme.

Des orientations concernant ces modalités de traitement seront données par circulaire, en lien avec le déploiement de l'application de gestion prévu pour 2014. Cette application interministérielle permettra de moderniser le traitement et la gestion de la procédure d'expulsion locative dès la phase d'enregistrement de la demande d'assignation jusqu'au terme de la procédure, ainsi que d'assurer la gestion des CCAPEX.

c) <u>Impact sur le dispositif de prévention des expulsions</u>

Au-delà de la CCAPEX, le projet de loi vise à définir un cadre d'organisation des actions de prévention des expulsions, afin que les moyens disponibles sur les territoires soient mobilisés de manière plus efficiente.

Cette coordination doit se faire dans le cadre du PDALHPD et de la charte, laquelle se voit renforcée par le présent projet de loi. Des orientations plus précises pourront être données suite à l'évaluation de la politique de prévention des expulsions locatives qui sera menée au second semestre 2013 dans le cadre de la Modernisation de l'Action Publique, et qui visera, à partir d'une "cartographie" des moyens mis en œuvre par chaque acteur de la prévention sur un échantillon de territoires, à dégager des pistes d'amélioration du dispositif.

3) Impact des mesures proposées à l'égard des personnes handicapées

Les mesures proposées ne présentent pas d'impact particulier à l'égard des personnes handicapées.

4) Impact des mesures proposées en matière d'égalité hommes/femmes

Les mesures proposées ne présentent pas d'impact particulier en matière d'égalité homme/femme.

V MISE EN ŒUVRE

1) Textes à modifier ou à abroger

Ces mesures impliquent de modifier plusieurs dispositions réglementaires :

Texte à modifier	Modification/abrogation	Direction d'administration centrale responsable
Code de la construction et de l'habitation (partie réglementaire)	**Modification**	**DGALN**
Décret n°2008-187 du 26 février 2008 relatif à la commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives	**Modification**	**DGALN**

Il est envisagé de procéder ultérieurement à la codification des dispositions de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

2) Modalités d'entrée en vigueur

Les dispositions sont d'application immédiate, à l'exception de la saisine de la CCAPEX par les bailleurs personnes morales au moins deux mois avant l'assignation, qui sera obligatoire à compter du 1er janvier 2015. En effet, un délai est impératif afin de permettre le développement et le déploiement de l'application de gestion des CCAPEX.

3) Modalités d'application outre-mer

Ces dispositions s'appliquent à l'ensemble des départements, y compris les départements d'outre-mer.

CHAPITRE V : FACILITER LES PARCOURS DE L'HEBERGEMENT AU LOGEMENT

Section 1 : Accueil, hébergement, accompagnement vers l'insertion et le logement

Sous-section 1 : Consacrer juridiquement les services intégrés d'accueil et d'orientation (Article 12)

I DIAGNOSTIC

1) Présentation des missions et de l'organisation des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)

Les services intégrés d'accueil et d'orientation ont été créés par circulaire du 8 avril 2010 et visent à mettre en réseau dans chaque département le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile. Cette mise en place a été engagée par les services de l'Etat chargés de la cohésion sociale sur la base d'«une large concertation avec l'ensemble des associations parties prenantes au SIAO et avec les partenaires institutionnels (collectivités locales, bailleurs sociaux, acteurs du logement adapté notamment), en lien avec les services de l'État chargés du logement, interlocuteurs privilégiés des bailleurs sociaux, dans un objectif partenarial de mise en place et de fonctionnement de ce service. »

Les rôles, qui leur sont assignés par la circulaire précitée, sont:

- d'assurer la régulation des orientations : disposant d'une vision exhaustive du parc d'hébergement d'urgence, d'insertion, de stabilisation et de tout ou partie du parc de logements de transition, ils reçoivent toutes les demandes de prise en charge et orientent les personnes vers la solution la plus adaptée à leur situation. Ils régulent l'attribution des places d'hébergement d'urgence, de stabilisation, d'insertion et affectent les places vacantes ;
- de veiller à la continuité de la prise en charge tout au long des parcours ;
- de coordonner les différents acteurs depuis la veille sociale jusqu'au logement et d'améliorer la fluidité hébergement /logement ;
- de participer à la constitution d'observatoires locaux afin de permettre une meilleure évaluation des besoins et des réponses apportées.

La circulaire du 8 avril 2010 préconise la mise en place d'un SIAO qui gère en même temps l'urgence, l'insertion et le logement de transition. Néanmoins, selon les spécificités locales, la circulaire précitée autorise deux dérogations :

- Distinction possible entre le SIAO compétent pour l'urgence et le SIAO compétent pour l'insertion si « dès la conception de cette organisation les liens entre les différents opérateurs sont clairement établis » ;

- Le SIAO peut revêtir des formes infra-départementales selon le contexte local, un opérateur devant toutefois assurer la coordination et l'observation au niveau départemental.

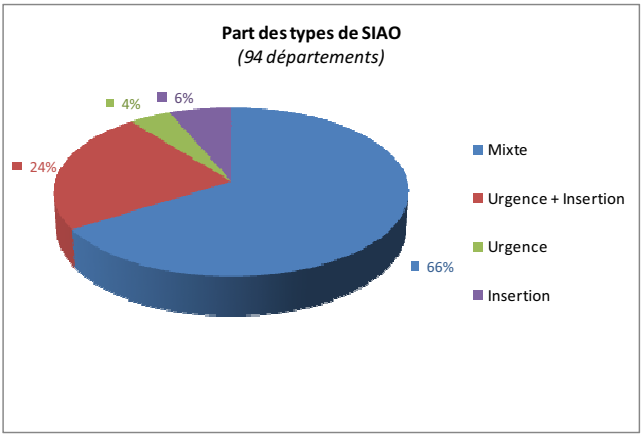
2) Bilan de la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation

Au 30 juin 2012, l'ensemble des départements de métropole et d'Outre-mer (hormis Mayotte) ont mis en place un SIAO1.

Les opérateurs SIAO se répartissent de la manière suivante :

- 62 départements ont déclaré un SIAO mixte (urgence et insertion) ;
- 4 départements un SIAO urgence ;
- 6 départements un SIAO insertion ;
- 22 départements un SIAO urgence et un SIAO insertion ;
- Au total, 116 SIAO.

Figure 34 : Part des types de SIAO



Parmi ces départements, quatre ont choisi la voie d'une organisation infra-départementale (entre 2 et 7 SIAO par département).

La mise en place des services intégrés d'accueil et d'orientation a également fait l'objet d'une évaluation qualitative par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) en janvier 2012.

La mission IGAS a constaté une réelle avancée sur le terrain malgré des délais très contraints de mise en place et un vrai dynamisme au sein des services intégrés d'accueil et d'orientation. La mise en place des services intégrés d'accueil et d'orientation et de commissions d'orientation ont permis une simplification des démarches, un début d'harmonisation des

[1] Données de l'enquête « capacités du dispositif de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion » au 30 juin 2012, DGCS

pratiques concernant le diagnostic social, un traitement plus équitable des demandes et une meilleure prise en compte des attentes des usagers. De plus, les services intégrés d'accueil et d'orientation ont permis de mettre en réseau les acteurs de la veille sociale et de l'hébergement.

La mission souligne, par ailleurs, l'intérêt d'avoir fait le choix d'un modèle adaptable aux contextes, blocages et particularités locales. Cette souplesse a permis de ne pas casser les dynamismes locaux préexistants au SIAO. Toutefois, la mission s'interroge sur la pertinence du maintien d'une organisation départementale hétérogène au regard de la volonté d'instituer le SIAO comme une instance de coordination départementale.

Par ailleurs, au-delà de l'organisation hétérogène des SIAO, la mission IGAS constate des résistances et des freins à la mise en œuvre opérationnelle des SIAO :

- un manque de visibilité des SIAO auprès des acteurs locaux et l'absence d'existence administrative ;
- des lenteurs dans les évolutions nécessaires de leurs pratiques du côté de travailleurs sociaux et de certains centres d'hébergement ;
- un lien très faible des SIAO avec le secteur du logement ;
- des difficultés de pilotage des SIAO par les services de l'Etat.

Devant ces constats, la mission IGAS a formulé un certain nombre de recommandations, qui ont été reprises dans le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale qui a été adopté le 21 janvier 2013 et que le présent projet de loi met en œuvre.

II LES OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent projet de loi poursuit plusieurs objectifs :

- Donner de la visibilité au SIAO afin de renforcer sa légitimité et lui permettre de devenir une véritable instance de coordination départementale ;
- Assurer la mise en place d'un service intégré d'accueil et d'orientation unique au niveau du département compétent à la fois sur les missions d'urgence et les missions d'insertion ;
- Renforcer le pilotage de l'Etat sur les services intégrés d'accueil et d'orientation.

III EXPLICATION DES EVOLUTIONS PROPOSEES

Le présent projet de loi donne tout d'abord un fondement juridique au SIAO afin de renforcer sa légitimité et de lui donner des moyens d'action sur le terrain. En effet, le dispositif du SIAO a jusqu'aujourd'hui fonctionné sur la seule base d'une circulaire, ce qui limite fortement la portée et les effets de ce dispositif.

Aujourd'hui, la volonté du gouvernement est de donner toute sa légitimité au SIAO, pour qu'il devienne l'instance de coordination départementale incontournable en matière d'hébergement et de logement des personnes sans domicile. A cette fin, un vecteur législatif reconnaissant juridiquement l'existence des SIAO est nécessaire.

De plus, la mise en place des SIAO implique des obligations des acteurs locaux de l'hébergement, de l'insertion et de l'accompagnement au logement des personnes sans

domicile qu'il convient de définir expressément par un texte législatif pour renforcer leur effectivité sur le terrain.

Par ailleurs, la mise en place souple des SIAO a conduit, dans un certain nombre de départements, à des organisations très hétérogènes (deux SIAO sur le même département, plusieurs SIAO infra-départementaux). Cette hétérogénéité n'est pas sans conséquence sur le fonctionnement des SIAO et sur leur opérationnalité.

L'objectif est donc de converger vers une organisation commune à l'ensemble des départements qui prend la forme d'un SIAO unique couvrant l'urgence et l'insertion. Cette convergence requiert un vecteur législatif pour être effective sur le terrain.

En conséquence, il est proposé plusieurs modifications du code de l'action sociale et des familles :

- L'article L. 345-2 sur le dispositif de veille sociale est modifié pour y consacrer l'existence des SIAO ;
- Il est créé six articles nouveaux (article L. 345-2-4 à L 345-2-9) définissant l'organisation des SIAO, les missions et les obligations des différents acteurs de l'hébergement et du logement vis-à-vis des SIAO.

IV IMPACT

Plusieurs impacts sont attendus :

1) Amélioration de la prise en charge des personnes sans domicile

La reconnaissance juridique des SIAO leur permettra de devenir au niveau départemental une véritable instance de coordination du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile. En effet, cette reconnaissance permettra aux SIAO d'avoir une visibilité sur la totalité des places disponibles sur le département aussi bien sur l'hébergement que sur le logement accompagné (résidences sociales dont pensions de familles, intermédiation locative) et de mieux réguler les places d'hébergement et des pensions de familles. Cette visibilité des SIAO sur l'ensemble de l'offre permettra de contribuer à l'amélioration des réponses apportées aux personnes sans abri avec une plus grande fluidité du dispositif et un accès au logement, qu'il soit accompagné ou de droit commun, plus rapide.

2) Amélioration du fonctionnement des SIAO

La mise en place d'un SIAO unique par département en lieu et place de l'organisation hétérogène actuelle (un SIAO urgence et un SIAO insertion) permettra de renforcer le fonctionnement des SIAO, grâce à un pilotage unifié et une plus grande fluidité entre l'urgence et l'insertion.

Pour 2013, le projet de loi de finances prévoit un financement pour le dispositif de veille sociale, ce qui inclut le SIAO à hauteur de 85 890 000 €, budget en hausse par rapport à 2012.

3) Renforcement du pilotage de l'Etat

Les services de l'Etat seront en mesure d'assurer un pilotage efficace du dispositif des SIAO notamment grâce aux obligations d'échanges de données pour les SIAO et les autres acteurs du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile.

Le pilotage sera également facilité par la formalisation de la relation entre le SIAO et le préfet dans le cadre d'une convention qui rappellera les missions confiées par le préfet au SIAO ainsi que les obligations du SIAO envers les services de l'Etat.

Enfin, la mise en place d'une animation régionale des SIAO, qui pourra prendre la forme d'une conférence régionale comme en Ile-de-France, permettra d'assurer à l'échelle régionale une meilleure coordination des SIAO départementaux ainsi qu'une plus grande cohérence des pratiques.

V MODALITES D'APPLICATION

L'article L. 345-4 modifié prévoit un décret en Conseil d'Etat pour préciser les conditions d'application des articles relatifs au SIAO. Ce décret en Conseil d'Etat précisera notamment les modalités de la convention à conclure entre l'Etat et la personne morale gestionnaire du SIAO et les informations et données qui seront échangées entre les services de l'Etat et l'ensemble des acteurs du SIAO.

Sous-section 2 : Renforcer la gouvernance au niveau régional et l'articulation entre le logement et l'hébergement

Les articles 13 à 16 conduisent à renforcer la gouvernance au niveau régional et l'articulation logement/hébergement (CRHH, PDALHPD).

Mesure 1 : L'extension des compétences du comité régional de l'habitat (CRHH) (Article 13)

I DIAGNOSTIC

La région constitue un lieu de débat et de concertation privilégié avec l'ensemble des acteurs du logement présents sur un territoire (collectivités territoriales, associations, professionnels, Etat). Depuis la loi du 13 août 2004, le Préfet de Région préside le comité régional de l'habitat (CRH) et rend chaque année un avis collégial sur la politique régionale du logement.

Plusieurs régions témoignent du rôle essentiel que joue le CRH dans la gouvernance de la politique de l'habitat à l'échelon local ainsi que de l'implication importante et de l'assiduité dont font preuve les partenaires. Plusieurs d'entre elles se mobilisent également pour faire du CRH une structure dynamique, efficace et soucieuse de l'équité territoriale (Bretagne, Nord Pas de Calais, Pays de Loire). En 2012, les Préfets de région ont présidé en moyenne 2 à 3 CRH par an : 5 par an en Bretagne, 1 par an en Bourgogne, Basse Normandie, Corse et en Midi Pyrénées (cf annexe 1). En séance plénière, 46 membres en moyenne participent au CRH. Ce chiffre atteint jusqu'à 76 membres en région Midi Pyrénées (cf annexe 1).

Les membres du CRH sont répartis en trois collèges (cf article R. 362-3 du CCH) :

- 1° Un collège de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements ;
- 2° Un collège de professionnels intervenant dans les domaines du logement, de l'immobilier, de la construction ou de la mise en œuvre des moyens financiers correspondants ;
- 3° Un collège de représentants d'organisations d'usagers, de bailleurs privés, d'associations d'insertion et de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement, des partenaires sociaux associés à la gestion de la participation des employeurs à l'effort de construction et de personnalités qualifiées. Ce 3ème collège représente 32% des membres du CRH (cf annexe 1).

Hormis le 5e alinéa de l'article R. 362-2 du CCH qui prévoit une consultation préalable des membres du CRH avant l'approbation d'un plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), qui inclut le plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) selon les dispositions de l'article L. 312-5-3 du Code de l'action sociale et des familles, les dispositions actuelles du CCH orientent les compétences du CRH essentiellement vers le domaine du logement.

Ainsi, le CRH est notamment consulté sur le projet de répartition des crédits publics sur les différents territoires d'intervention (EPCI et départements), les projets de programmes locaux de l'habitat (PLH), la création/dissolution/modification de compétence des organismes

d'habitation à loyer modéré, les projets de plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), les demandes d'agréments.

Figure 35 : Nombre de dossiers traités en CRH et/ou en bureaux en 2012

Avis PLH	84
Avis PDALPD	12
Demande agréments	
investissement locatif	12
Association Maîtrise d'ouvrage d'insertion	23
Programmation (initiale, bilan, finale)	68
Bilan délégation compétence	19
Bilan SRU	4
CUS	8
Divers autres (PIA…)	75

Le CRH peut créer en son sein des commissions spécialisées chargées de traiter des thématiques particulières ou de cibler des territoires à enjeux. Au niveau national, 7 régions ont eu recours à la mise en place de ces commissions (Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne Ardenne, Lorraine, Pays de Loire, Rhône Alpes) et 1 territoire a été amené à supprimer les commissions mises en place (Poitou-Charentes). Au total, 31 commissions thématiques et 7 commissions territorialisées ont été recensées dont 13 en Bretagne, 7 dans le Centre, 6 dans les Pays de Loire et 4 en Bourgogne. Ces commissions offrent l'opportunité de travailler sur la question de l'hébergement. En Pays de Loire, une commission sur « l'hébergement et l'accès au logement » a été créée. En Bourgogne, une commission spécialisée sur le « logement d'abord » a été mise en place.

Dans la pratique, plusieurs régions ont d'ores et déjà, à titre expérimental, élargi les attributions du CRH au domaine de l'hébergement et ont associé à la concertation des partenaires positionnés dans le champ de l'hébergement (Nord-Pas-de-Calais, Auvergne, Ile de France). Dans le Nord Pas de Calais, la Direction régionale Jeunesse et Sport Cohésion Sociale (DRJSCS) intervient systématiquement depuis 3 ans lors du premier CRH réuni en séance plénière de l'année, à la demande du Préfet de région. En Auvergne également, la représentativité sur la thématique hébergement est déjà significative avec la présence du DRJSCS qui intervient pour les dispositifs relatifs au renforcement de l'accès au logement et les « projets territoriaux de sortie de l'hiver » et de 4 associations départementales rattachées au 3ème collège du CRH.

En Ile de France, après accord de la Ministre de l'Egalité des territoires et du Logement, cette évolution est officiellement expérimentée depuis le 10 octobre 2012 et a permis la présentation du projet de stratégie régionale de l'hébergement et du logement (PRAHI) aux membres du comité. Le 3ème collège du CRH qui regroupe notamment les associations d'insertion et de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement a été étendu à 17 nouveaux partenaires en charge des questions d'hébergement et d'accompagnement social dont :

- 3 services régionaux de l'Etat: Agence Régionale de Santé (ARS), Direction régionale Jeunesse et Sport Cohésion Sociale (DRJSCS), Direction interrégionale Pénitentiaire (DIP) ;

- Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) ;
- Organismes qui mettent en commun des moyens pour poursuivre des objectifs d'intérêt commun (GIP dont le Samu social),
- l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

II OBJECTIFS

L'extension des compétences du CRH aux politiques de l'hébergement concomitante à la fusion du plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) avec le plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) qui devient le « plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées » (PDALHPD), permettra d'assurer sur les territoires la cohérence des réponses en matière de logement et d'hébergement et de faciliter les parcours de l'hébergement vers le logement.

Cette extension de compétence permettra de mieux répondre aux attentes des acteurs du 3ème collège, œuvrant dans le domaine du logement des populations défavorisées.

Cette modification est également apportée au conseil départemental de l'habitat institué dans les départements et régions d'outre mer à l'exception de Saint Martin - collectivité d'outre mer régie par l'article 74 de la Constitution (cf art. L. 6314-3 du CGCT).

III EVOLUTIONS LEGISLATIVES

Il est proposé de remplacer « CRH » par « CRHH » à l'article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation.

Cette modification impacte tous les articles faisant mention du code de la construction et de l'habitation : troisième alinéa de l'article L. 301-3, quatrième et sixième alinéas de l'article L. 302-2, deuxième alinéa de l'article L. 302-3, premier alinéa de l'article L. 302-9, deuxième alinéa de l'article L. 302-9-1, premier alinéa de l'article L. 302-12, deuxième et troisième alinéas de l'article L. 302-13, premier et deuxième alinéas de l'article L. 364-1, premier alinéa de l'article L. 441-10 et septième alinéa de l'article L. 443-7.

En outre mer, il est proposé de remplacer CDH par CDHH. Pour Saint Martin et conformément à la particularité ci-dessus énoncée, la création du CDH et sa transformation en CDHH ne relève pas du champ de compétence de l'Etat.

Les dispositions relatives à la composition et aux compétences du CRH sont de niveau réglementaire.

IV IMPACTS

Cette modification permettra de :

- générer une forte mobilisation des acteurs locaux sur l'articulation hébergement/logement en favorisant au sein du CRHH la complémentarité des actions et l'échange des points de vue ;
- développer une meilleure complémentarité des aides pour le développement de l'offre de logement et d'hébergement permettant un accompagnement plus efficace des parcours résidentiels.

Elle impliquera une modification des dispositions réglementaires relatives à la composition et aux compétences du CRH, lors de la rédaction du décret d'application.

V MODALITES DE SUIVI

Ces mesures n'appellent pas de suivi particulier.

VI CONSULTATIONS

La proposition a été débattue en réunion inter-services le 17 avril 2013 en présence de la DIHAL, DGCS, DGCL, DMAT, DLPAJ et en réunion inter ministérielle le 26 avril 2013.

Au préalable une consultation dématérialisée en lien avec les partenaires (USH, Fédération Habitat et Humanisme, ADF, HCLPD, Fédération des PACT, FAPIL, FNARS) a été organisée.

VII MODALITES D'APPLICATION

1) Conditions d'application : textes à modifier ou à abroger

L'extension des compétences du conseil régional de l'habitat (CRH) aux politiques de l'hébergement implique de modifier les dispositions du code de la construction et de l'habitation :

Textes à modifier	Modification/ abrogation	Direction d'administration centrale responsable
Code de la construction et de l'habitation	Modification	DGALN
Deuxième aliéna de l'article 3 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement	Modification	DGALN

2) Mesures transitoires de mise en œuvre

Cette modification n'appelle pas de mesures transitoires particulières.

Les membres du CRH sont nommés pour une période de 6 ans renouvelable par arrêté du Préfet de région. Le Préfet de région établit la liste des associations ou organismes rattachés au 3ème collège.

Après la publication du décret d'application, chaque CRH devra modifier la composition et, le cas échéant, son règlement intérieur pour tenir compte des modifications apportées.

3) Modalités d'application outre-mer

L'ensemble des départements d'outre-mer est doté d'un conseil départemental de l'habitat qui devient conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement : à l'exception de Saint Martin.

Mesure 2 : La fusion du plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) avec le plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) (articles 14 et 16)

I DIAGNOSTIC

L'article 69 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a institué les plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) des personnes sans domicile (disposition codifiée à l'article L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles - CASF).

Prévus pour une durée maximale de cinq ans, ils sont destinés à organiser et planifier l'offre du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile, compte tenu des besoins des publics, diagnostiqués territoire par territoire.

Les PDAHI sont inclus dans les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), cadres institutionnels de définition et d'harmonisation des actions en faveur du logement des personnes défavorisées depuis leur instauration par la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

La loi du 25 mars 2009 a rendu obligatoire l'inclusion du PDAHI dans le PDALPD sous forme d'annexe, sans toutefois supprimer la distinction entre les deux plans. Il en résulte des difficultés dans le pilotage et les modes de production de ces deux documents.

Le PDAHI est élaboré et mis en œuvre par le Préfet en concertation avec les acteurs locaux (collectivités territoriales, bailleurs sociaux, associations, CAF…).

Le PDALPD est élaboré et mis en œuvre par le Préfet et le président du conseil général en concertation également avec les acteurs locaux. La loi fixe pour ce plan une durée minimale de trois ans, sans prévoir de durée maximale.

Les deux plans peuvent donner lieu à des instances de pilotage distinctes ou intégrées selon les choix d'organisation qui ont été retenus localement. Progressivement, des instances de gouvernance locale se sont développées, fondées sur une approche transversale des politiques de l'hébergement et de l'accès au logement et associant l'ensemble des acteurs.

II PRESENTATION DES OBJECTIFS

L'un des objectifs fixés par le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale est de mieux structurer l'offre d'hébergement à long terme afin d'améliorer la prise en charge des personnes sans domicile et de favoriser leur accès ou leur maintien dans un logement. Cet objectif s'inscrit dans une volonté de décloisonnement des politiques publiques, conformément à une stratégie d'accès prioritaire au logement de droit commun. L'atteinte de cet objectif implique une évolution de la planification en matière d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement au logement des personnes sans domicile. Cette évolution permettra d'assurer, sur les territoires, la cohérence des réponses en matière de logement et d'hébergement et de faciliter les parcours de l'hébergement vers le logement. Il s'agit de développer des solutions alternatives à l'hébergement et de favoriser un accès plus direct au logement de droit commun pour les ménages en difficultés, en s'appuyant notamment sur des mesures d'accompagnement vers et dans le logement.

Il convient aujourd'hui d'aller plus loin dans le processus d'intégration des politiques de l'hébergement et de l'accès au logement. Certains départements ont anticipé cette évolution et ont déjà entrepris de fusionner les deux plans (ex. Drôme, Marne) et de mettre en place une gouvernance intégrée.

III EXPLICATION DES EVOLUTIONS JURIDIQUES PROPOSEES

Il est proposé de fusionner le PDAHI avec le PDALPD qui devient : « plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées » (PDALHPD).

La modification de l'article L.312-5-3 du CASF opère cette fusion.

La loi n°90-449 du 31 mai 1990 est modifiée pour intégrer, dans le nouveau plan départemental fusionné, les éléments constitutifs du PDAHI sur les besoins en logement et en hébergement des personnes prises en charge par le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement.

Cette intégration nécessite d'imposer un rythme de révision du nouveau plan départemental selon une périodicité suffisante. Il est précisé que le PDALHPD doit être adopté pour une durée de trois à cinq ans.

Par ailleurs, il est proposé d'associer des acteurs supplémentaires à la gouvernance du plan départemental :

- les organismes qui exercent des activités de maîtrise d'ouvrage, des activités d'ingénierie sociale, financière et technique et des activités d'intermédiation locative et de gestion locative sociale disposant des agréments définis aux articles L. 365-2 à L. 365-4 du code de la construction et de l'habitation ;
- les personnes concernées, conformément au principe de participation initié dans la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Enfin, il est procédé à cette occasion à une réécriture partielle des dispositions de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement pour intégrer de façon cohérente et lisible les dispositions relatives au secteur de l'accueil, de l'hébergement, de l'accompagnement vers l'insertion et le logement.

Cette réécriture vise également à faciliter une codification ultérieure des dispositions de la loi n°90-449 dite loi Besson.

IV ETUDE D'IMPACT

La fusion des PDALPD et des PDAHI est une mesure de simplification qui n'entraîne pas de charges nouvelles pour les conseils généraux.

Puisque l'ensemble des départements est doté d'un PDALPD, la fusion des PDALPD avec les PDAHI n'entraîne pas la création d'un document supplémentaire mais seulement une intégration accrue des dispositions relatives aux volets logement et hébergement des personnes prises en charge par le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement dans la politique sociale du logement, telle qu'elle est déterminée localement dans le cadre du PDALPD.

La consolidation des dispositions contenues dans les deux plans départementaux actuels permettra de simplifier et d'améliorer le processus de coordination et de programmation des politiques d'hébergement et d'accès au logement dans les territoires.

Les dispositions du PDAHI relèvent de la compétence de l'Etat. La fusion des deux plans en un PDALHPD place l'élaboration et la gouvernance des dispositions relatives au secteur de l'accueil, de l'hébergement, de l'accompagnement vers l'insertion et le logement sous une co-présidence du préfet et du président du conseil général. Si cette fusion ne vise pas à opérer un transfert de la compétence opérationnelle et financière de ce secteur aux conseils généraux, elle permettra en revanche une meilleure coordination de l'intervention sociale des différents acteurs.

1) Modalités d'élaboration du plan départemental d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.

La durée maximale du PDALHPD est fixée dans le présent projet à six ans. Le temps nécessaire à l'élaboration et à l'adoption du PDAHLPD est estimé entre douze à dix-huit mois.

Les travaux d'évaluation et de diagnostic qui constituent le fondement sur lequel s'appuie l'élaboration ou la révision du plan doivent être initiés bien avant le terme du plan en cours.

Les deux schémas ci-après présentent les différentes étapes et la chronologie de la procédure d'élaboration et de révision du plan départemental.

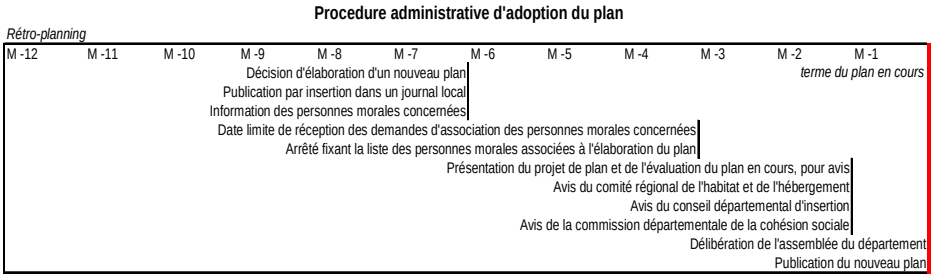
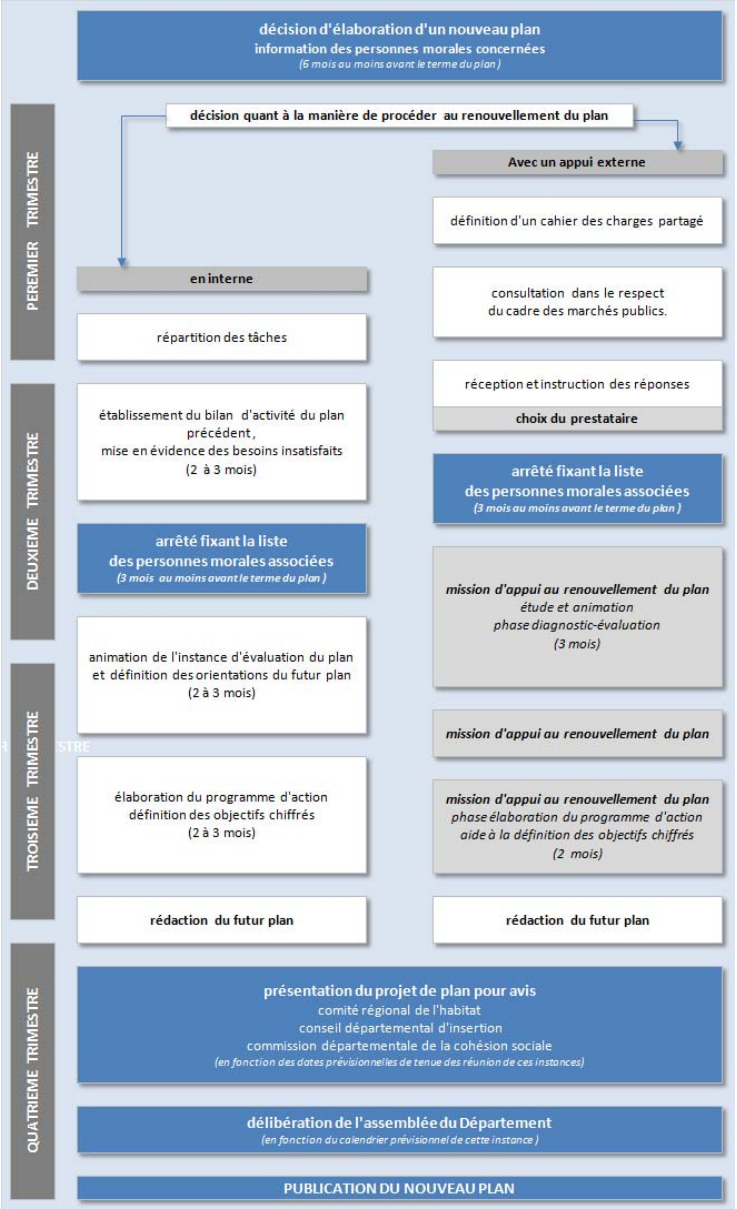


Figure 36 : Etape de la procédure d'élaboration et de révision du plan départemental



En termes de moyens, la dimension partenariale et transversale du PDALHPD rend relativement difficile l'estimation des moyens qu'il serait nécessaire de mobiliser pour l'élaborer et l'animer.

S'agissant des services déconcentrés de l'Etat, l'approche « budget base zéro » adoptée par la DGALN calibre actuellement la cible des personnels nécessaires à un total de 150 ETP pour l'animation du PDALPD, ce qui inclut la phase d'élaboration du plan. La mesure prévue par la présente loi ne visant qu'à fusionner deux outils existants et partiellement intégrés, celle-ci n'appelle pas nécessairement une augmentation des moyens dédiés.

2) Impact des mesures proposées à l'égard des personnes handicapées

Les mesures proposées ne présentent pas d'impact particulier à l'égard des personnes handicapées.

3) Impact des mesures proposées en matière d'égalité hommes/femmes

Les mesures proposées ne présentent pas d'impact particulier en matière d'égalité homme/femme.

V MISE EN ŒUVRE

Ces mesures impliquent de modifier plusieurs dispositions réglementaires :

Texte à modifier	Modification/ abrogation	Direction d'administration centrale responsable
Code de la construction et de l'habitation	Modification	DGALN
Décret n°2007-1688 du 29 novembre 2007 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées	Modification	DGALN
Décret n°2008-187 du 26 février 2008 relatif à la commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives	Modification	DGALN

Il est envisagé de procéder ultérieurement à la codification des dispositions de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

1) Mesures transitoires de mise en œuvre

Compte tenu de l'existence à ce jour de deux plans – le PDALPD et le PDAHI – avec des échéances différentes, il est nécessaire de fixer des délais particuliers d'élaboration pour la première génération de plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.

Par conséquent, le projet de loi prévoit que l'adoption du premier plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées devra intervenir à la date à laquelle prend fin le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées en cours à la date de publication de la loi, ou, si elle est plus proche, celle à laquelle prend fin le plan d'accueil,

d’hébergement et d’insertion des personnes sans domicile, et, au plus tard, à l’expiration d’un délai de trois ans suivant la publication de la loi.

2***) Modalités d’application outre-mer***

L’ensemble des départements est doté d’un PDALPD, y compris les départements d’outremer. En revanche, l’article 7-1 de la loi n°90-449, en ce qu’il prévoyait des dispositions transitoires pour la mise en œuvre du PDAHI sur le territoire de Mayotte, n’a plus lieu d’être. Les dispositions de cet article sont remplacées par de nouvelles dispositions (article 11, chapitre V). Il est précisé, qu’à cette occasion, il est proposé de supprimer les mentions de Saint-Martin figurant dans les articles concernés de la loi n°90-449. En effet, la compétence en matière d'urbanisme et de logement à Saint-Martin a été transférée à la collectivité le 1er avril 2012 en application du 1° du II de l'article LO 6314-3 du code général des collectivités territoriales.

Figure 37 : Résultats enquête CRH 2013

	Composition du CRH Nombre de membres							Nombre de réunion du CRH en séances plénières				Nombre de réunion du bureau			
	collège 1	**collège 2**	**collège 3**	**Total**	**% 1er collège**	**% 2nd collège**	**% 3ème collège**	**2010**	**2011**	**2012**	**prévi-sion 2013**	**2010**	**2011**	**2012**	**prévi-sion 2013**
Alsace	6	21	22	**49**	12%	43%	45%	2	3	2	3	0	0	0	1
Aquitaine	13	13	13	39	33%	33%	33%	4	1	2		7	7	5	
Auvergne	11	14	16	**41**	27%	34%	39%	2	2	2	2	2	2	2	2
Basse Normandie	9	17	14	40	23%	43%	35%	1	3	1	1	2	2	2	4/5
Bourgogne	12	20	19	51	24%	39%	37%	2	1	1	2	1	2	5	6
Bretagne	17	20	20	**57**	30%	35%	35%	4	4	5	4	7	9	6	8
Centre	17	17	17	**51**	33%	33%	33%	3	2	2	3	2	3	4	4
Champagne Ardenne	9	16	16	**41**	22%	39%	39%	2	2	2	2	4	2	4	4
Franche Comté															
Haute Normandie								2	3	3	2	1		2	2
IDF															
Languedoc Roussillon															
Limousin	9	16	20	**45**	20%	36%	44%	4	2	3	3	Pas de bureau en Limousin			
Lorraine	13	23	17	53	25%	43%	32%	4	6	2	3	4	5	3	5
Midi Pyrénées	26	25	25	**76**	34%	33%	33%	2	2	1	1	4	5	4	5
NPDC	18	18	15	**51**	35%	35%	29%	1	1	2	2	4	5	5	7
Pays de Loire	15	18	15	71	21%	25%	21%	1	3	2	2	5	6	4	5
PACA															
Picardie	10	15	9	**34**	29%	44%	26%	2	3	3	4	2	2	3	3
Poitou Charentes	15	20	8	**43**	35%	47%	19%	2	2	3	3	6	5	5	5
Rhône Alpes	**21**	**16**	**12**	**49**	43%	33%	24%	**2**	**3**	**2**	**3**	**4**	**6**	**9**	**11**
Corse	5	17	12	**49**	10%	35%	24%	2	2	1	2				
Total	**226**	**306**	**270**	**840**	27%	36%	32%	**42**	**45**	**39**	**42**	**55**	**61**	**63**	**68**

	Activité 2012 : Nombre de dossiers traités en CRH et/ou en bureaux en 2012									Nombre commissions thématiques et/ou territorialisées en 2012	
			Demande agréments								
	Avis PLH	Avis PDALPD	investisse-ment locatif	Association Maitrise d'ouvrage d'insertion	Program-mation (initiale, bilan, finale)	Bilan délégation compétence	Bilan SRU	CUS	Divers autres (PIA…)	thématiques	territorialisées
Alsace	1	0	0	0	2	0	0	1	5	0	0
Aquitaine	0	2	0	0	5	1	1	0	16		
Auvergne	3	1	0	0	4	0	0*	0	3	0	0
Basse Normandie	1	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0
Bourgogne	3	0	0	2	2	1	1	1	5	**4**	**4**
Bretagne	12	0	10	0	11	5	0	0	5	**10**	**3**
Centre	7	1	0	2	2	0	0	0		**7**	
Champagne Ardenne	3	0	0	1	3	0	0	0	2	**2**	0
Franche Comté											
Haute Normandie	2	1			5	1		2	8		
IDF											
Languedoc Roussillon											
Limousin	2	0	0	0	2	NC	0	0	2	Pas de commissions en Limousin	
Lorraine	4	0	1	0	2	0	0	2	7	**1**	
Midi Pyrénées	5	1		1	2	7	1		2		
NPDC	7	1	0	5	4	0	0	0	11	0	0
Pays de Loire	8	0	1	5	13	3	1	1	1	**6**	**3**
PACA											
Picardie	0	0	0	1	3	0	0	0	1	0	0
Poitou Charentes	10	2			2	0			5	0	0
Rhône Alpes	**16**	**2**	**0**	**6**	**4**			**1**	**1**	**1**	
Corse					1						
Total	**84**	**12**	**12**	**23**	**68**	**19**	**4**	**8**	**75**	**31**	**10**

Mesure 3 : Précision des règles de fonctionnement des fonds de solidarité pour le logement (article 15)

I DIAGNOSTIC

Les fonds de solidarité pour le logement (FSL) accordent des aides financières aux personnes qui rencontrent des difficultés pour s'acquitter des obligations locatives et des charges relatives à leur logement.

Institués par la loi n°90-449 du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement, ils ont été transférés depuis le 1er janvier 2005 sous la seule responsabilité des Conseils généraux par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (articles 65, 119 et 130).

Ce transfert s'est accompagné d'un élargissement du domaine de compétences des FSL aux aides au paiement des fournitures d'eau, d'énergie d'eau et de services téléphoniques ainsi qu'au financement des aides aux suppléments de dépenses de gestion, qui recouvre les diverses formes de la médiation locative et de la gestion locative adaptée. Il a également modifié le fonctionnement des FSL et l'organisation du partenariat autour des FSL.

Le FSL est un outil essentiel au service de la politique de l'aide au maintien et à l'accès au logement des personnes défavorisées et, plus particulièrement, du PDALPD. Le montant total des dépenses des FSL pouvait être estimé en 2010 à 331 M€. Ceci ne peut être qu'une estimation : en effet tous les conseils généraux n'adressent pas les statistiques réglementaires au ministère du logement.

Cependant, de fortes différences entre les FSL sont constatées en ce qui concerne les niveaux moyens des aides octroyées, leurs natures et le profil des ménages bénéficiaires.

Cette diversité peut être le signe d'une bonne adaptation aux situations locales qui peuvent être très contrastées. Plusieurs réformes successives sont néanmoins intervenues pour éviter de trop grandes distorsions et, en particulier, viser à ce que chaque ménage bénéficie d'un socle commun de droits minimaux en matière de FSL, quel que soit le département.

Le décret n° 2007-1688 du 29 novembre 2007 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées a prévu des dispositions concrètes pour que les FSL contribuent à la mise en œuvre des objectifs des PDALPD. Cependant il a paru utile de consacrer dans la loi cette articulation indispensable.

En outre, les mesures proposées complètent d'autres dispositions proposées dans le présent projet de loi et relatives à la prévention des expulsions locatives. Celles-ci visent notamment à renforcer les CCPAPEX et à améliorer la contribution des FSL à cette politique (cf. chapitre IV du présent projet de loi).

II PRESENTATION DES OBJECTIFS

Les mesures proposées visent à homogénéiser et à préciser les aides susceptibles d'être accordées par le FSL.

Il est apparu nécessaire de prévoir que chaque FSL définisse dans son règlement intérieur des principes et des conditions d'octroi de ces aides, en particulier s'agissant des aides destinées au désendettement les ménages en difficulté en vue de favoriser leur relogement et de l'aide aux suppléments de dépenses de gestion.

- ***Affirmer le rôle des FSL pour faciliter les relogements par le désendettement des ménages***

L'effort des FSL se concentre très souvent sur l'aide au maintien du ménage dans le logement. Or, souvent, le ménage n'est plus en capacité d'assumer de manière pérenne et viable les dépenses de logement correspondantes et, si une solution de relogement peut être trouvée, celle-ci est souvent refusée en raison de la persistance de dettes au titre du logement précédent.

Il est proposé de modifier les dispositions de l'article 6 de la loi Besson de manière à ce que chaque FSL soit conduit à se prononcer dans le cadre de son règlement intérieur sur les modalités d'octroi d'aides au titre des dettes de loyer ou de factures accessoires au logement (énergie, eau ou téléphone) lorsque cela permet l'accès à un nouveau logement.

- ***Préciser les types d'intervention que recouvre l'accompagnement social lié au logement (ASLL) :***

Une grande hétérogénéité est observée d'un département à l'autre s'agissant du contenu des actions qui sont financées au titre de l'ASLL. Ces disparités portent en particulier sur le financement ou non des enquêtes sociales et des diagnostics sociaux réalisés auprès des ménages en difficulté.

Ces diagnostics sociaux sont de deux types :

- les diagnostics sociaux concernant les ménages menacés d'expulsion prévus dans le cadre des dispositions de l'article 24 à 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 ;
- les diagnostics sociaux réalisés dans le cadre de l'évaluation des besoins des ménages en termes d'accompagnement social vers et dans le logement.

Les éléments statistiques fournis sur les actions financées par les FSL sont très parcellaires. Il en ressort néanmoins que peu de diagnostics sociaux sont financés par les FSL, en particulier s'agissant des diagnostics réalisés auprès de ménages menacés d'expulsion.

Il s'agit de préciser que si ces différents types de diagnostics sociaux peuvent être réalisés dans le cadre du travail social ordinaire, effectué par les travailleurs sociaux de secteur, ou de CCAS ou de CAF, ils peuvent également être financés par les FSL.

- ***L'aide aux suppléments de dépenses de gestion :***

Le FSL peut accorder des aides aux suppléments de dépenses de gestion des associations et organismes faisant de la médiation locative. Il s'agit des aides apportées aux organismes, essentiellement associatifs, qui procèdent à de la sous-location ou à de la gestion locative adaptée.

Ce type d'action est reconnu comme pertinente et efficace pour accompagner de nombreux ménages en difficultés vers l'autonomie dans leur logement. Elle est de nature à favoriser considérablement l'accès au logement ou le relogement des ménages. Néanmoins, il est constaté que seuls deux tiers des FSL octroient ce type d'aide aujourd'hui.

Au regard de la loi en vigueur, cette aide apparaît comme simplement optionnelle. Il est proposé de modifier les dispositions de l'article 6 de la loi Besson de manière à ce que chaque FSL soit conduit à se prononcer dans le cadre de son règlement intérieur sur les modalités d'octroi de l'aide au supplément de dépenses de gestion.

- ***Une meilleure intégration des FSL dans le PDALHPD***

Le présent projet de loi prévoit par ailleurs que le Président du Conseil général présente une fois par an en comité responsable du PDALHPD le travail de ses services en matière d'accompagnement social lié au logement et de diagnostics sociaux, en sus du bilan du FSL.

En effet, les missions que le FSL peut financer dans le domaine de l'ASLL (mesures d'accompagnement social et diagnostics sociaux) peuvent aussi être réalisées par les services sociaux du département. Le département a donc le choix pour mener ces actions : confier des missions de suivis et de diagnostics à des organismes agréés, le plus souvent associatifs ou bien faire assurer par ses propres services sociaux tout ou partie de ces missions.

Aussi, un bilan du seul FSL ne permet pas d'avoir un panorama complet et exhaustif en matière d'accompagnement social lié et au logement et de diagnostics sociaux.

Il est nécessaire pour améliorer la coordination de toutes ces missions et permettre d'éviter les doublons et les omissions, que l'ensemble des missions effectuées soient présentées, qu'elles soient financés par le FSL ou assurées par les services sociaux du département ou d'autres partenaires du plan départemental tels que les CCAS ou les CAF.

III EXPLICATION DES EVOLUTIONS JURIDIQUES PROPOSEES

L'article 14 du présent projet de loi prévoit que le Président du Conseil général présente une fois par an en comité responsable du PDALHPD le travail de ses services en matière d'accompagnement social lié au logement et de diagnostics sociaux, en sus du bilan du FSL. Cette mesure serait prévue dans un nouvel article 4-2 de la loi n°90-449.

L'article 15 du projet de loi modifie les dispositions de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 relatives aux fonds de solidarité pour le logement.

L'article 6 de la loi n°90-449 est modifié afin que chaque FSL, dans le cadre de son règlement intérieur, précise les conditions dans lesquelles des aides au titre des dettes de loyer et de facture d'énergie, d'eau et de téléphone peuvent être accordées à des ménages en difficulté en particulier lorsqu'il s'agit de favoriser un relogement.

En outre, les modifications visent à préciser la nature des actions de diagnostics sociaux et d'accompagnement des ménages qui peuvent être financées par le FSL, en particulier s'agissant des diagnostics sociaux réalisés au profit des ménages menacés d'expulsion.

Enfin, les dispositions visent à ce que chaque FSL, dans le cadre de son règlement intérieur, définisse les conditions dans lesquelles il peut financer des aides au supplément de gestion.

L'article 6-2 de la loi n°90-449 est modifié afin d'étendre les instances pouvant saisir le FSL, en particulier afin de tirer les conséquences du transfert des compétences des commissions départementales des aides publiques au logement (CDAPL) prévues par les dispositions de l'article L. 351-14 du code de la construction et de l'habitation aux organismes payeurs des aides personnelles au logement, lequel s'est opéré à l'occasion de la création des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) dans le cadre de l'article 59 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Le texte prévoit également que la CCAPEX puisse saisir le FSL.

Il est procédé parallèlement à la mise en cohérence des références législatives figurant dans les dispositions de la loi Besson modifiées par les articles 13 et 14 du présent projet de loi.

IV ETUDE D'IMPACT

Les mesures proposées n'entraînent pas nécessairement de dépenses supplémentaires pour les conseils généraux ou l'Etat. En effet, ces mesures consistent pour l'essentiel à rendre plus lisible le fonctionnement des fonds de solidarité pour le logement, à actualiser les modalités de saisine de ces instances et à mieux organiser la répartition entre les différents intervenants réalisant des diagnostics sociaux comme cela est prévu dans les nouvelles actions du PDALHPD (du IV de l'article 4 de la loi Besson modifié par l'article 14 du projet de loi).

1) Impact des mesures proposées à l'égard des personnes handicapées

Les mesures proposées ne présentent pas d'impact particulier à l'égard des personnes handicapées.

2) Impact des mesures proposées en matière d'égalité hommes/femmes

Les mesures proposées ne présentent pas d'impact particulier en matière d'égalité hommes/femmes.

V MISE EN OEUVRE

Ces mesures impliquent de modifier plusieurs dispositions réglementaires :

Texte à modifier	Modification/ abrogation	Direction d'administration centrale responsable
Décret n°2007-1688 du 29 novembre 2007 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées	Modification	DGALN

Il est envisagé de procéder ultérieurement à la codification des dispositions de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

a) Mesures transitoires de mise en œuvre

Il n'est pas nécessaire de prévoir des mesures transitoires de mise en œuvre.

b) Modalités d'application outre-mer

Tous les départements sont dotés d'un fonds de solidarité pour le logement, y compris les départements ultramarins.

Sous-section 3 : Développer la participation des personnes accueillies ou accompagnées (article 17)

I DIAGNOSTIC

Une participation en développement mais qui reste encore limitée

L'association des usagers-citoyens à la conception et à la mise œuvre des politiques qui les concernent est une préoccupation qui traverse l'ensemble des politiques publiques, notamment celles de la santé, de l'éducation et de la politique de la ville.

Les textes législatifs et réglementaires intègrent progressivement et depuis plusieurs années les usagers dans les instances de réflexion, de pilotage et parfois de gestion, et les expérimentations sont nombreuses.

Mais beaucoup reste à faire, notamment au regard d'expériences étrangères comme celles de pays d'Europe du Nord, qui ont depuis longtemps développé des formes de participation active, et ont reconnu la parole ou l'expertise des usagers comme une composante indispensable de l'action publique.

Les politiques de lutte contre les exclusions se sont engagées dans cette voie, à travers notamment la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale ou plus récemment avec la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) et plus récemment, la constitution du 8ème collège au sein du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE).

Le secteur de l'hébergement est particulièrement concerné par la problématique du développement de la participation des personnes accueillies. Jusqu'à présent, cette participation n'était juridiquement prévue par la loi n°2002-2 précitée que pour les seuls établissements autorisés (codifié à l'article L. 311-6 du code de l'action sociale et des familles).

Or, une partie significative des établissements intervenant dans la mise en œuvre du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile ne relève du régime des établissements autorisés et ne sont donc pas soumis au principe de participation prévue par la loi n°2002-2 précitée.

En revanche, au niveau national, une convention conclue avec la Fondation Armée du Salut a conduit à la mise en place du conseil consultatif des personnes accueillies (CCPA) propre au secteur de l'hébergement et de l'accès au logement. Cette instance nationale a pour objectif de favoriser la prise en compte de la parole des personnes hébergées en structures dans l'évolution des dispositifs d'hébergement et de logement.

Cette instance, qui se réunit à intervalles réguliers (six réunions par an prévues par la convention), est composée de personnes accueillies / accompagnées (en structures

d'hébergement, en chantiers et entreprises d'insertion essentiellement), d'intervenants sociaux (professionnels et bénévoles), et parfois d'acteurs institutionnels ou de salariés des différentes fédérations (UNIOPSS, FNARS).

Cette instance a été déclinée, à titre expérimental sur douze régions en 2012 via les comités consultatifs régionaux des personnes accueillies (CCRPA).

II LES OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est d'étendre par le présent projet de loi la participation des personnes à l'ensemble du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile et de ne plus la limiter aux seuls établissements autorisés, à la fois dans l'ensemble des établissements ou centres et dans les instances de concertation, au niveau national comme au niveau local.

Le projet de loi comprend donc deux dispositions :

- Une disposition posant le principe de la participation des personnes à la définition, au suivi et à l'évaluation du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile. Les instances de concertation permettant d'assurer cette participation seront précisées par décret ;
- Une extension des règles applicables aux établissements autorisés à l'ensemble des établissements du dispositif.

III EXPLICATION DES EVOLUTIONS PROPOSEES

Le projet de loi vise à mettre en œuvre un des engagements fort du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale pour le secteur de l'hébergement. Le vecteur législatif s'impose dans la mesure où la participation touche aux droits des personnes et où les modalités de participation des personnes au fonctionnement des établissements autorisés sont prévus par la loi (article L. 311-6 du code de l'action sociale et des familles).

IV IMPACT

La participation est susceptible d'apporter un triple bénéfice en termes :

- d'efficacité des politiques publiques ;
- d'efficacité du travail, au quotidien, des professionnels et des organisations ;
- de plus-value pour les personnes participantes elles-mêmes.

Pour les politiques publiques, cette participation offre des potentialités importantes. Elle constitue une ressource souvent inexploitée qui permet de mieux comprendre la manière dont les dispositifs publics rencontrent la vie et les attentes des personnes auxquelles ils s'adressent. Elle contribue aussi à la compréhension des aspects transversaux générateurs d'exclusion et à l'amélioration des dispositifs d'intervention.

Pour les professionnels et les organisations, la mise en place d'un dispositif participatif implique une mobilisation productrice de sens et un renouvellement des relations nouées avec les personnes accompagnées. La participation génère souvent un questionnement des

pratiques, allant dans le sens d'un plus grand respect de l'autre et de la recherche d'un consensus pour faire progresser les réponses apportées.

Pour les personnes concernées, participer offre une occasion de donner un avis, de faire connaître son expérience et de contribuer à l'amélioration des réponses apportées par les acteurs publics. Les personnes engagées dans une démarche participative peuvent également en tirer un bénéfice personnel, à la fois en termes de développement de compétences, de valorisation de l'expérience et de capacité d'affirmation.

A ce jour, l'Etat a consacré des moyens financiers spécifiques depuis 2010 au CCPA et depuis 2012 pour les CCRPA.

Figure 38 : Montant de la subvention accordée aux CCPA et CCRPA

Montant de la subvention accordée	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
CCPA	23 470 €	40 200 €	80 000 €	80 000 €
CCRPA			250 000€	250 000 €

Dans ce cadre, ces actions seront poursuivies.

V MODALITES D'APPLICATION

Un décret devra être pris pour assurer la mise en œuvre des dispositions prévues sur la participation :

- Définition et organisation des instances de concertation permettant aux personnes sans domicile de participer à la définition, au suivi et à l'évaluation du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement ;
- Modification des articles D. 311-3 à D. 311-32-1 pour tirer les conséquences de l'extension des dispositions sur la participation applicable aux établissements autorisés à l'ensemble des établissements du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement.

Section 2 : Améliorer les dispositifs relatifs au droit au logement opposable (articles 18 à 20)

Le droit au logement opposable a été instauré par la loi du 5 mars 2007, modifiée par la loi du 25 mars 2009. Il vise à garantir dans les conditions précisées par les textes en vigueur le droit à un logement décent et indépendant à toute personne qui n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir.

Le droit au logement opposable concerne aussi le droit à être accueilli dans un centre d'hébergement, un logement temporaire, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale.

Les mesures présentées ci-dessous ont vocation à améliorer l'efficience de dispositifs existants, en tirant profit de plusieurs années d'existence et de l'expérience des acteurs de terrain.

En effet, six ans d'application du DALO ont permis de déterminer comment les outils mis en place pouvaient être optimisés.

Mesure 1 : Permettre de proposer des logements sociaux en bail glissant à des ménages DALO tout en l'encadrant (Article 18)

I DIAGNOSTIC

Le bail glissant est un dispositif utilisé depuis plus de vingt ans par les organismes d'HLM et les associations pour favoriser l'accès et l'insertion durable dans le logement de certaines catégories de ménages en voie d'autonomie, grâce à une période transitoire de sous-location et d'accompagnement social. Il permet de ménager une phase de médiation, destinée à la fois à accompagner le ménage qui peut être en situation de ne pas avoir eu à assumer la location d'un logement depuis longtemps, et à rassurer le bailleur sur le fait que le ménage sera en mesure d'assurer les obligations liées à son bail.

Le dispositif du bail glissant a vocation à permettre l'accès des ménages en difficultés au statut de locataire en titre au terme du bail glissant, après une première période durant laquelle le ménage est sous-locataire du logement. Un ménage qui connaît des difficultés particulières peut ainsi être, non pas accompagné vers le logement, mais accompagné vers le statut de locataire, ce qui deviendra effectif dès lors qu'il aura acquis la capacité d'assumer les obligations résultant d'un bail à son nom.

Par l'introduction d'un examen périodique contradictoire visant à examiner la capacité du ménage à assumer les obligations résultant d'un bail à son nom, la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 a cherché à développer ce dispositif, qui constitue une voie d'accès au logement pour certaines populations.

Le bail glissant est perçu par le secteur HLM et les associations comme un outil pertinent pour faciliter tant l'accès à un logement de personnes proches de l'autonomie, sans passage obligatoire par l'hébergement, que la sortie vers le logement, dans de bonnes conditions de réussite, de ménages hébergés en structure collective.

Cependant, le dispositif du bail glissant est actuellement utilisé sans être suffisamment encadré par les textes : l'article L. 442-8-3 se limitant à prévoir un examen périodique de la situation du sous-locataire destiné à évaluer sa capacité à assumer les obligations résultant d'un bail à son nom. Il convient en conséquence de l'encadrer davantage, d'une part, en précisant les engagements que doit prendre le sous-locataire, d'autre part, en fixant les conditions qui permettent la sortie du bail glissant au profit du sous-locataire. Dans cette optique, il est proposé d'imposer la signature d'une convention tripartite (bailleur social, personne morale locataire, sous-locataire) qui détaillerait les conditions objectives de glissement prévues par la loi. En outre, la décision de non glissement serait systématiquement notifiée au préfet afin que ce dernier puisse trouver une solution alternative pour le logement ou l'hébergement du sous-locataire.

Par ailleurs, le CCH ne prévoit pas la possibilité pour le Préfet de proposer ce type de dispositif aux demandeurs reconnus prioritaires et urgents par la commission de médiation, alors qu'il peut s'avérer pertinent pour ce type de public.

II OBJECTIF ET EVOLUTIONS JURIDIQUES PROPOSEES

Il est donc proposé de modifier le CCH afin de permettre au préfet, dans le cadre de son obligation de relogement d'un demandeur prioritaire, de proposer un logement social en bail glissant (encadré comme indiqué ci-dessus) à des ménages bénéficiant du DALO. Il est précisé que le préfet peut, après avoir donné la possibilité au bailleur de présenter ses observations, imposer l'attribution du logement en tant que locataire à l'occupant, de la même manière qu'il peut imposer l'attribution directe d'un logement à un ménage DALO dans le cas de droit commun où l'on ne passe pas par le dispositif du bail glissant.

III IMPACT

Avec l'ensemble de ce dispositif, il s'agit de parachever la construction d'un outil afin de le rendre plus efficace et d'étendre son utilisation, notamment par le biais d'une formalisation du partenariat nécessaire à sa réussite, en vue d'aider des bénéficiaires dans une situation économique de plus en plus précaire et majoritairement en situation d'hébergement. A titre d'exemple, dans le département de la Loire, en 2007, 42,01% des personnes bénéficiaires du bail glissant ont des ressources inférieures à 500 euros, elles deviennent majoritaires en 2009, soit 58,57%26.

Mesure 2 : Faciliter l'hébergement des personnes reconnues prioritaires pour un hébergement au titre du DAHO (Article 19)

I DIAGNOSTIC

Actuellement, lorsqu'un demandeur d'hébergement, de logement de transition, de logement-foyer ou de résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS) est déclaré prioritaire par la commission de médiation, le préfet doit selon la loi « proposer » un accueil dans l'une de ces

[26] Rapport d'étude de Septembre 2011, en vue de l'obtention du diplôme d'Etat de l'ingénierie sociale, présenté par Camille Col-Eyraud, Bruno Briat, Jean-Christophe André

formules. En pratique, il oriente la personne vers un gestionnaire de structure d'hébergement en vue de son hébergement ou à un gestionnaire de logements de transition, de logement-foyers ou de RHVS en vue de son relogement, sans que le caractère obligatoire de l'accueil de la personne figure dans la loi.

II OBJECTIF ET EVOLUTIONS JURIDIQUES PROPOSEES

Il est proposé de permettre au préfet de désigner les personnes bénéficiant d'une décision favorable au titre du DAHO au système 'intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) afin que celui-ci les oriente vers une structure d'hébergement ou un gestionnaire de logements de transition, logement-foyers ou RHVS disposant de places ou de logements pouvant répondre à ses besoins. L'organisme vers lequel la personne aura été orientée donne suite à cette orientation dans les conditions prévues par les projets de dispositions sur le SIAO : mise en œuvre de la proposition d'orientation pour les structures d'hébergement et les pensions de famille et examen de cette proposition dans les autres cas. Dans tous les cas, si l'orientation n'est pas suivie d'effet, le préfet désigne la personne directement à un organisme pouvant répondre à ses besoins. Enfin, en cas de refus d'accueil, le préfet peut procéder directement à l'attribution d'une telle place ou d'un tel logement.

III IMPACTS

La mesure tend à améliorer l'efficacité de la procédure et à clarifier les obligations qui résultent de la reconnaissance du DAHO, ainsi qu'à donner au préfet des pouvoirs analogues à ceux qu'il détient vis-à-vis des bailleurs sociaux pour les bénéficiaires du DALO logement.

Cette mesure est indispensable, non seulement vis-à-vis de l'objectif poursuivi par la loi, qui est de trouver une solution pour la personne bénéficiaire d'une décision positive, mais aussi vis-à-vis de la responsabilité de l'Etat. En effet, le droit au logement opposable qui concerne aussi le droit à être accueilli dans un centre d'hébergement, un logement temporaire, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, prévoit que si la personne n'a pas obtenu de proposition d'accueil dans un délai de six semaines après la décision de la commission, elle peut introduire un recours contentieux devant le tribunal administratif.

Mesure 3 : Permettre aux commissions de médiation de requalifier un recours DAHO en recours DALO (Article 20)

L'objectif de la loi DALO du 5 mars 2007 est de garantir le droit au logement à toute personne qui, résidant en France de façon stable et régulière, n'est pas en mesure d'accéder à un logement décent ou de s'y maintenir. Afin de rendre ce droit effectif, la même loi a créé un recours amiable devant la commission de médiation, qui existe dans tous les départements, depuis le 1er janvier 2008.

La commission de médiation composée de représentants de l'Etat, du conseil général, des communes, de représentants des organismes bailleurs, de représentants des associations de locataires, de représentants d'associations ayant pour objet le logement des personnes défavorisées, et présidée par une personnalité qualifiée désignée par le Préfet, examine les demandes au cas par cas. En cas de décision reconnaissant le caractère prioritaire et urgent du relogement, elle demande au Préfet de procéder au relogement dans les six mois. Le logement peut être un logement social réservé par le préfet ou par Action Logement.

Aujourd'hui, lorsqu'un demandeur d'hébergement dépose un recours devant la commission de médiation afin de se voir reconnaître son droit à l'hébergement opposable, la commission est liée par l'objet de la saisine. Les textes ne lui permettent pas de requalifier un recours-hébergement en recours-logement. Pourtant, la situation de certains demandeurs justifierait la reconnaissance de priorité pour un logement plutôt que pour un hébergement (ou un logement de transition, un logement-foyer ou une RHVS).

Or, le demandeur n'a à l'heure actuelle que la possibilité de saisir à nouveau la commission de médiation, afin de faire reconnaître son droit au logement. Cette procédure est chronophage et la commission de médiation qui requalifierait d'elle-même un recours aujourd'hui est placée dans une situation d'insécurité juridique. Il est donc proposé de permettre à la commission de médiation d'opérer une telle requalification de la saisine, lorsque le dossier le justifie, afin de rendre la procédure plus fluide.

La commission de médiation devant se prononcer dans un délai de 6 semaines pour un recours hébergement (contre 3 mois pour un recours logement), il est proposé que lorsque la commission de médiation prend une telle décision de réorientation, le délai de réponse soit celui des décisions DALO stricto sensu et d'éviter ainsi des saisines de la commission de médiation d'une demande portant sur l'hébergement en argumentant pour la requalification en demande de logement.

Cette mesure doit également permettre d'améliorer la fluidité du fonctionnement des commissions de médiation, en leur évitant d'étudier un recours hébergement suivi d'un recours logement

Section 3 : Simplifier les règles de domiciliation (article 21)

I DIAGNOSTIC

La domiciliation, un dispositif complexe qui freine l'accès aux droits des personnes vulnérables

Le droit à la domiciliation constitue un droit fondamental puisqu'il constitue un préalable indispensable à l'accès aux droits pour les personnes sans domicile stable.

En raison d'accidents de la vie, de moyens financiers trop faibles, d'un mode de vie itinérant ou d'un exil, certains individus ne bénéficient pas ou plus d'un domicile stable.

Les pouvoirs publics ont mis en place des dispositifs pour permettre aux personnes sans domicile stable ainsi qu'à d'autres publics (demandeurs d'asile et bénéficiaires de l'aide médicale de l'Etat ; gens du voyage) de disposer d'une adresse. Cette élection de domicile, appelée aussi domiciliation administrative, est attribuée par les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS) ou par des organismes agréés par le Préfet de département.

La mission des structures domiciliaires ne consiste cependant pas à fournir seulement une adresse où recevoir leur courrier privé ou administratif, elles ont également pour objectif d'aider les personnes sans domicile stable à avoir accès à leurs droits.

1) Le dispositif de droit commun est complété par deux dispositifs spécifiques

a) Le dispositif de droit commun

La domiciliation administrative a été revue par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Deux décrets du 15 mai et du 20 juillet 2007 ont précisé les modalités de la mise en œuvre de cette réforme, complétés par la circulaire de la Direction générale de l'action sociale du 25 février 2008. Elle est codifiée au chapitre IV du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles.

« Les bénéficiaires du droit à la domiciliation sont les personnes sans domicile stable » – article L264-1 du code de l'action sociale et des familles.

« Toute personne qui ne dispose pas d'une adresse lui permettant d'y recevoir ou d'y consulter son courrier de façon constante » - Circulaire du 25 février 2008 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable ;

Cette domiciliation ouvre droit « aux prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles, …ainsi qu'à la délivrance d'un titre national d'identité, à l'inscription sur les listes électorales ou à l'aide juridique…. »

Une estimation du public concerné par ce dispositif est difficile car aucune étude globale n'a été conduite à ce jour. Selon l'INSEE, il y a environ 200 000 personnes sans domicile fixe en France.

Les gens du voyage (317 884 personnes enregistrées au 2 janvier 2013 dans la base du Ministère de l'intérieur servant à la délivrance de titres de circulation), les personnes détenues (65 000 personnes), les personnes sous curatelle et certains ressortissants étrangers (60 000 demandeurs d'asile et 220 000 bénéficiaires de l'aide médicale de l'Etat en 2012) peuvent également avoir besoin de recourir à la domiciliation administrative.

Une étude de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme réalisée en 2009 à partir d'informations fournies par les associations, les CCAS et les Permanences sociales et d'accueil de Paris, a permis de dénombrer le nombre de personnes sans domicile fixe ayant recours à la domiciliation et de décrire les actions des différentes structures domiciliaires au niveau régional.

Selon cette étude, l'Ile-de-France compte 87 500 personnes sans domicile fixe bénéficiaires d'une élection de domicile (ou domiciliation), soit 1,8 % des ménages franciliens.

Sur ces 87 500 domiciliations réalisées, 71 400 (soit 83% du total) sont domiciliées par des associations (principalement localisées dans la zone dense de la région, et notamment à Paris). Les 17 % restants sont domiciliés par des CCAS.

b) La domiciliation des demandeurs d'asile et des étrangers prétendant au bénéfice de l'AME

Si la réforme de la domiciliation de 2007 a permis de simplifier et de clarifier les règles de domiciliation en remplaçant les régimes antérieurs par un système unique de domiciliation administrative, elle a laissé subsister deux dispositifs spécifiques applicables aux demandeurs d'asile ainsi qu'aux étrangers pouvant prétendre au bénéfice de l'aide médicale de l'Etat (AME).

Pour les personnes sollicitant le bénéfice de l'AME se trouvant sans domicile stable, l'obligation de domiciliation est prévue à l'article L. 252-2 du code de l'action sociale et des familles. Si ces personnes sont domiciliées dans une association, celle-ci doit faire l'objet d'une procédure d'agrément spécifique fixée par le décret n° 2005-859 du 28 juillet 2005 relatif à l'aide médicale de l'Etat.

La demande d'asile est subordonnée à une indication d'adresse où il est possible de faire parvenir à la personne concernée toute correspondance pendant la durée de validité de l'autorisation provisoire de séjour en application de l'article R. 741-1 4° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda). Depuis 2004, si le choix d'une adresse se porte sur celle d'une association, celle-ci doit être agréée par le service asile de la préfecture selon une procédure définie par le décret n° 2004-813 du 14 août 2004.

c) La situation des gens du voyage

Les gens du voyage sont soumis à deux procédures parallèles de domiciliation qui ne produisent pas les mêmes effets.

Les gens du voyage relèvent du régime de la commune de rattachement prévue par la loi n° 69-3 du 3 juillet 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile fixe. Le rattachement est prononcé par le préfet, après avis du maire, sous réserve que la présence des gens du voyage ne dépasse pas 3% de la population. Les effets attachés à la commune de rattachement concernent la célébration du mariage, l'inscription sur les listes électorales, l'accomplissement des

obligations fiscales et la législation sur l'aide aux travailleurs sans emploi, l'obligation du service national.

Pour l'accès aux prestations sociales, les gens du voyage doivent élire domicile, dans les conditions fixées à l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles.

2) La coexistence de plusieurs procédures de domiciliation est une source de complexité pour les usagers

Les associations font état de difficultés importantes en raison de la coexistence de plusieurs dispositifs, en particulier pour les demandeurs d'asile dont la procédure spécifique est moins protectrice que le droit commun.

La complexité et le manque de lisibilité des dispositifs sont mis en avant par de nombreux acteurs de terrain qui se sont réunis en 2012 au sein d'un collectif inter-associatif27 pour approfondir la réflexion autour de la domiciliation et formuler des propositions de réforme. Ces critiques et propositions ont été portées par le collectif et analysées dans le cadre du groupe de travail sur l'accès aux droits piloté par M. Bertrand Fragonard dans la perspective de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de décembre 2012.

La simplification des procédures de domiciliation figure parmi les mesures visant à faciliter l'accès aux droits et lutter contre le non recours, arrêtées par le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale présenté le 21 janvier 2013 par le Premier ministre, à l'issue du Comité interministériel de lutte contre les exclusions.

II LES OBJECTIFS POURSUIVIS

Ces dispositions poursuivent les objectifs suivants :

- mise en œuvre de la mesure visant la simplification du droit à la domiciliation défini au chapitre IV du titre VI du code de l'action sociale et des familles, par la suppression des procédures de domiciliation spécifiques pour les personnes sollicitant l'AME et les demandeurs d'asile ;
- élargissement des effets de la domiciliation prévue à l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles à des droits nouveaux civils pour les personnes concernées.

III LES EVOLUTIONS PROPOSEES

Les modifications proposées à l'article L. 252-2 du CASF renvoient pour la domiciliation de l'AME au dispositif de droit commun du chapitre IV du titre VI du CASF.

Les modifications apportées à l'article L. 264-1 élargissent le champ du droit à la domiciliation de droit commun à l'AME et aux demandes d'asile, même si des spécificités réglementaires pourront être conservées dans le cadre des procédures de demande d'asile[28]

---

[27] UNCCAS, Médecins du Monde, COMEDE, Secours catholique, FNARS.

[28] UNCCAS, Médecins du Monde, COMEDE, Secours catholique, FNARS

comme le précise l'article L. 264-10 modifié du CASF. Elles confèrent aussi à la domiciliation de nouveaux effets en matière de droits civils.

Les modifications de l'article L. 264-2 permettent de préciser les cas dans lesquels une attestation de domiciliation peut être délivrée à des étrangers sans titre de séjour : délivrance de l'AME, demande d'asile et demande de l'aide juridique en application des disposions de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

Les autres dispositions proposées constituent des dispositions miroir concernant l'article 102 du code civil qui précise que la domiciliation produit les mêmes effets que le domicile au sens de ce code.

IV IMPACTS

Pour les bénéficiaires de la domiciliation et les organismes qui les accompagnent, ces dispositions visent une effectivité du droit à la domiciliation pour tous, quelle que soit la situation administrative des personnes, grâce à une unification des procédures, une simplification de l'accès au dispositif pour tous et une facilitation de l'accès aux droits des personnes sans domicile stable.

L'exercice de leurs droits sera ainsi déterminé en fonction de leur situation sociale et administrative et non plus assujetti à la capacité de détenir un justificatif de domicile.

On peut penser que la simplification des procédures d'agrément devrait favoriser l'agrément d'un plus grand nombre d'associations susceptibles d'assurer la domiciliation et donc de favoriser la couverture territoriale aujourd'hui imparfaite.

Pour les organismes domiciliataires et les Préfectures, ces dispositions devraient permettre un allègement des procédures et de la charge administrative liée à la demande et au suivi d'une procédure d'agrément unifiée et harmonisée.

La simplification envisagée ne modifiera pas les modalités de financement de la prestation de domiciliation relative à l'asile qui reposent sur des dispositions spécifiques et sur un financement d'origine communautaire réservé aux seuls étrangers sollicitant l'admission au séjour au titre de l'asile.

Il convient de noter que cette réforme s'inscrit dans un cadre plus large traduisant la volonté du gouvernement de garantir l'effectivité de ce droit, indispensable pour l'accès aux autres droits pour les personnes sans domicile stable. Dans ce sens, le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale précitée prévoit une remobilisation des préfets chargés de coordonner l'action des structures chargées de la domiciliation. Il appartiendra aux préfets de départements, sous la coordination du préfet de région, et en lien avec les collectivités territoriales et les acteurs associatifs concernés, d'établir un schéma de domiciliation pour s'assurer d'une couverture territoriale complète.

V LES CONSULTATIONS

Les principales associations concernées (Secours catholique, FNARS) et l'UNCCAS ont été consultées et ont pu émettre un avis sur les projets de dispositions.

Cette consultation a fait suite à une large concertation, organisée dans le cadre des travaux de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. En amont de la conférence, la FNARS, l'UNCCAS et le Secours catholique ont fourni des contributions transversales. Ces organismes ont également participé à l'atelier « accès aux droits et biens essentiels, minimas sociaux» présidé par Bertrand Fragonard, dont le rapport a traité de la domiciliation administrative des personnes sans domicile stable.

VI MODALITES D'APPLICATION

La réforme de la domiciliation implique la modification des textes suivants :

- Décrets d'application n°2007-893 du 15 mai et n°2007-1124 du 20 juillet 2007 relatifs à la domiciliation des personnes sans domicile stable
- Décrets n°2008-859 du 28 juillet 2005 relatif à l'aide médicale de l'Etat et n°2005-860 du 28 juillet 2005 relatif aux modalités d'admission des demandes d'aide médicale de l'Etat
- Décret n°2004-813 du 14 août 2004 concernant le droit au séjour des demandeurs d'asile et en particulier la domiciliation des demandeurs d'asile.

CHAPITRE VI : CREER DE NOUVELLES FORMES D'ACCES AU LOGEMENT PAR L'HABITAT PARTICIPATIF

I DIAGNOSTIC

La crise actuelle du logement marquée, d'une part, par une hausse importante des prix de vente et de location, et, d'autre part, par une perte de la notion de vivre-ensemble et de l'espace collectif, incite à s'intéresser à des solutions alternatives aux pratiques classiques de production de logements.

L'une de ces solutions alternatives est l'habitat participatif.

Constituant une troisième voie pour le logement, l'habitat participatif peut se décrire comme un regroupement de ménages mutualisant leurs ressources pour concevoir, réaliser et financer ensemble leur logement, au sein d'un bâtiment collectif. Selon les groupes, les projets sont construits dans le respect de valeurs essentielles comme la non spéculation, la solidarité, la mixité sociale, l'habitat sain et écologique, la mutualisation d'espaces et de ressources. Cette réappropriation de l'acte de concevoir leur logement témoigne du souhait d'un lien social renouvelé et contribue à la fabrication de la ville au sens large.

Ce concept, avec un soutien de plus en plus important des collectivités locales et des organismes de logement social, commence à se développer en France, principalement sous deux formes : l'autopromotion de logements et les coopératives d'habitants.

1) Les caractéristiques de l'habitat participatif

L'autopromotion (promotion immobilière autogérée par les habitants) se caractérise par une démarche de particuliers qui se regroupent afin de concevoir, de financer et de réaliser ensemble un projet immobilier, conçu pour répondre à leurs besoins en matière de logement, à leurs attentes sociales, ainsi qu'à leurs possibilités de financement. Ce concept est assez développé dans le nord de l'Europe et notamment en Allemagne. Une fois les logements construits et livrés, l'autopromotion peut aboutir à une copropriété classique, à une société d'attribution, ou prendre la forme d'une coopérative d'habitants.

La coopérative d'habitants consiste en une structure regroupant les habitants qui gèrent ensemble et de manière démocratique les logements qu'ils occupent dans un même immeuble ou sur un même terrain. Ce modèle coopératif est très développé en Norvège, en Suisse et au Québec. L'habitat participatif constitue ainsi en Suisse 5% du parc immobilier, soit 130 000 logements, 15% du parc immobilier en Norvège soit 650 000 habitants et 40% des logements à Oslo.

Des projets commencent à naître en France, notamment sous l'impulsion de l'association Habicoop, association en pointe en matière de promotion et d'accompagnement de telles coopératives. Deux sortes de structures existent pour ces coopératives d'habitants : les coopératives locatives d'habitation et les coopératives d'habitants par capitalisation.

Les avantages attendus et mis en avant par les auto-promoteurs et les tenants de la coopérative d'habitants sont les suivants :

- la recherche d'un logement à moindre coût pour une qualité donnée ;
- la prise en compte d'attentes spécifiques au niveau développement durable ;
- un mode de fonctionnement solidaire entre les habitants ;
- le souhait de considérer le logement plus comme un bien d'usage devant rester de manière durable à un coût maîtrisé.

2) L'appui des collectivités locales et des organismes de logement social aux projets d'habitat participatif

Alors que le nombre de projets en habitat participatif effectivement réalisés ces dernières années est plutôt faible (une vingtaine de projets seulement se sont complètement concrétisés), 50 nouveaux projets sont actuellement en phase d'étude opérationnelle ou en construction et plus de 300 projets sont en cours de constitution. Pour ce qui concerne plus précisément l'autopromotion, entre 2012 et 2015, soit environ 60 à 75 opérations seraient envisagées pour un total d'environ 500 logements.

Pour ce qui concerne les coopératives d'habitants, un premier montage innovant, « le village vertical » a été développé par Habicoop et le promoteur en accession sociale Rhône Saône Habitat à Villeurbanne. Dans l'attente des modifications juridiques nécessaires à la création du statut de coopérative d'habitants, les habitants ont déposés leurs statuts courant décembre 2010. Le montage choisit est une société à action simplifiée à capital variable assujettie à la loi de 1947. Ce choix permettra à la coopérative de basculer facilement vers le nouveau statut envisagé et souhaité.

L'ensemble de ces projets bénéficie du soutien d'un nombre croissant de collectivités territoriales.

Le nombre de collectivités territoriales qui soutiennent les projets est, en effet, en forte augmentation et a conduit à la création en 2010 du réseau national des collectivités pour l'habitat participatif (RNCHP) afin de réunir les collectivités (communes, intercommunalités, régions…) souhaitant mutualiser leurs expériences sur le sujet.

A côté des collectivités pionnières (Bordeaux, Grenoble, Montreuil, Lille, Rennes, Strasbourg Toulouse, Villeurbanne et les conseils régionaux d'Ile de France et de Rhône-Alpes) qui soutiennent des opérations abouties ou à l'étude et qui les suscitent régulièrement par des appels à projet, de nouvelles collectivités ont montré leur intérêt pour cette forme d'habitat alternative au logement social et à la promotion immobilière privée en rejoignant le réseau national.

Pour les municipalités et les aménageurs urbains, ce mode de construction et de gestion de l'habitat comporte en effet de multiples avantages. Il favorise l'accession sociale à la propriété tout en luttant contre l'étalement urbain. Issues d'initiatives collectives d'habitants, voulant s'impliquer durablement dans la vie locale, ces opérations participent également au dynamisme de la ville, favorisent les mixités, les liens de solidarité et les échanges intergénérationnels.

A travers la mise en place de clauses anti-spéculatives, ces projets limitent aussi l'inflation immobilière et peuvent ainsi devenir des outils innovants de modération des prix de marché pour les collectivités territoriales.

Les organismes de logement social et notamment les coopératives HLM ont été sollicités très tôt par certains porteurs de projets ou collectivités impliquées, notamment pour :

- sécuriser l'opération auprès des partenaires financiers et des professionnels ;
- porter financièrement l'opération à son démarrage ;
- réaliser des opérations conjointes pour favoriser la mixité sociale et la réduction des coûts.
- En contrepartie, l'organisme bénéficie évidemment d'un droit de jouissance sur un nombre de logements fixé à proportion de sa participation et obligent les projets à accueillir des personnes sous plafond de ressource.
- La promotion des projets d'habitat participatif permet aussi aux organismes Hlm d'innover et de renforcer leur démarche qualitative. Grâce à ce type de projet, les organismes Hlm peuvent améliorer la qualité technique, architecturale et environnementale de leur parc tout en favorisant la pérennisation de l'habitat.

3) Un cadre juridique insuffisamment adapté et sécurisé

Le développement de l'habitat participatif se fait actuellement dans le cadre de montages juridiques offerts par le droit existant.

Les outils juridiques utilisés aujourd'hui comme support pour l'autopromotion et les coopératives d'habitants (sociétés d'attribution, dispositions de la loi du 10 septembre 1947 sur la coopération) ne sont pas adaptés et insuffisamment sécurisés. Ils n'ont, par ailleurs, pas été conçus pour être le support de projets d'habitat participatif, telles que les coopératives d'habitants ou les structures d'autopromotion.

Ainsi, faute de statut adéquat, les opérations restent longues et couteuses, ce qui empêche de facto la démocratisation de ces projets en excluant les ménages les plus fragiles ou les personnes en situation d'urgence par rapport au logement.

Des adaptations législatives apparaissent donc nécessaires pour permettre un plus grand développement de l'habitat participatif et répondre aux attentes grandissantes de nombreux de nos concitoyens.

II OBJECTIFS ET EVOLUTIONS JURIDIQUES PROPOSEES

Les dispositions prévues par le présent projet de loi ont essentiellement pour but de créer un cadre juridique correspondant aux caractéristiques et finalités de l'habitat participatif, tout en garantissant une certaine sécurité sur le plan économique et financier pour les concepteurs des projets, qu'ils soient autopromoteurs ou coopérateurs.

Les évolutions juridiques proposées n'ont pas vocation à substituer aux projets en cours de constitution ou déjà aboutis des montages juridiques délimitant strictement le périmètre de l'habitat participatif. Elles n'ont pas non plus pour vocation de borner le champ de l'habitat participatif aux deux types de sociétés contenues dans le projet de loi. Elles ont en revanche

pour ambition de constituer de nouveaux outils, non exclusifs des outils déjà existants, tendant à favoriser le développement de l'habitat participatif, en sécurisant les opérations portées par les personnes s'engageant dans ces projets.

S'il peut être considéré que les opérations d'habitat participatif restent, à ce jour, marginales, la création d'un cadre juridique stable et sécurisé jouera sans nul doute un effet de levier majeur et pourra contribuer à une augmentation conséquente du nombre de projets.

Evolutions juridiques proposées

1) Définition de l'habitat participatif

Il est tout d'abord proposé de créer des sociétés d'habitat participatif destinées à permettre à des personnes de se réunir autour du projet de construction ou d'acquisition de l'immeuble qui abritera leurs logements ainsi que des espaces partagés. Ces personnes ont la qualité d'associé et acquièrent donc au préalable des parts sociales de ces sociétés. Elles participent activement à la conception et aux décisions relatives à la construction ou à l'acquisition de l'immeuble, puis le cas échéant, à la gestion des immeubles.

Ces sociétés d'habitat participatif pourront désormais prendre la forme d'une coopérative d'habitants ou d'une société d'autopromotion.

Les deux statuts créés ne sont en aucun cas limitatifs de ce que sont les initiatives d'habitat participatif. En prévoyant la création de deux sociétés spécialement conçues pour le secteur, le projet de texte ne vise pas à réduire mais au contraire à compléter les outils mis à la disposition des groupes d'habitants pour leur permettre de mener à bien leurs projets.

2) Création du statut des sociétés coopératives d'habitants

Les sociétés coopératives d'habitants pourront prendre la forme civile ou la forme commerciale et qui seront régies par les dispositions non contraires de la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération. Elles auront pour objet de fournir à leurs associés la jouissance de logements et d'espaces partagés. Pour cela elles pourront construire ou acquérir un immeuble ; elles assureront ensuite la gestion et l'entretien de l'immeuble. Un dispositif anti-spéculatif est prévu et les sorties de la société seront encadrées afin de sécuriser l'équilibre financier de la société. Ces sociétés seront autorisées à proposer des services aux tiers, le volume de ces activités étant toutefois encadré. Les associés coopérateurs devront s'acquitter d'une redevance afin notamment de rembourser l'emprunt contracté par la société pour la construction de l'immeuble.

3) Création du statut des sociétés d'autopromotion

Les sociétés d'autopromotion pourront prendre la forme civile ou la forme commerciale et elles auront pour objet d'attribuer à leurs associés la jouissance ou la propriété de logements. Pour cela, elles pourront construire un immeuble. Contrairement aux coopératives d'habitants, ces sociétés pourront donc donner lieu à des copropriétés lorsque les statuts prévoient une attribution en propriété, dès lors que l'un des associés se retire ou bien que la société est dissoute. Si les statuts prévoient une attribution en jouissance, la société aura vocation à perdurer dans le temps. Les sorties de la société seront encadrées afin de sécuriser l'équilibre financier de la société.

4) Mesures communes aux deux types de sociétés

Des mesures communes aux types de société sont prévues, et notamment :

- la possibilité d'admettre comme associés des personnes morales et notamment des organismes de logement social,
- la limitation de la responsabilité des associés à leur apport dans le capital,
- la possibilité de transformer une société existante en coopérative d'habitants ou en société d'autopromotion,
- l'obligation pour ces sociétés de justifier d'une garantie financière d'achèvement de l'immeuble.

III IMPACTS

1) Impact sur les associés coopérateurs ou autopromoteurs

La création de ces deux types de sociétés devrait permettre une meilleure sécurisation juridique et financière des projets d'habitat participatif.

Cette reconnaissance institutionnelle et législative de l'habitat participatif est fondamentale: elle permettra de confirmer non seulement sa légitimité, mais aussi son développement. Ce secteur étant porteur d'innovations et de valeurs essentielles comme la non-spéculation, la solidarité, la mixité sociale, l'habitat sain et écologique, la mutualisation d'espaces et de ressources.

2) Impact sur l'opération de construction

L'obligation pour ces deux types de sociétés de justifier d'une garantie d'achèvement de l'immeuble dont les modalités précises feront l'objet d'un décret en Conseil d'Etat sera sans conteste de nature à sécuriser financièrement les projets et donc de contribuer à leur développement.

Actuellement, un nombre important de projets n'aboutit pas du fait de l'impossibilité pour les concepteurs d'obtenir cette garantie financière d'achèvement par les voies traditionnelles (garantie bancaire).

Le coût de cette garantie financière d'achèvement est néanmoins difficile à déterminer. Les chiffres avancés se situeraient entre 1% et 1,5% du coût de l'opération, pourcentage pouvant évoluer en fonction des ressources des groupes projets (autopromotion et coopérative) et de l'aide ou des garanties pouvant être apportées par une collectivité territoriale ou un organisme de logement social.

3) Impact sur les organismes de logement social

Le projet de loi prévoit la possibilité pour les organismes d'HLM, les sociétés d'économie mixte et les établissements de maîtrise d'ouvrage d'insertion de prendre des parts sociales dans les sociétés d'habitat participatif.

Il est toutefois précisé que dans ce cas, ces personnes morales devront bénéficier d'un droit de jouissance ou d'un droit de propriété proportionnels à leur participation dans le capital social. Cette précision a pour finalité d'écarter la possibilité d'une participation des organismes de logement social au capital de la société d'habitat participatif supérieure à la part des logements dont ils ont la jouissance ou la propriété en vue de leur mise en location au profit de ménages sous conditions de ressources.

Cette dernière disposition permet d'éviter que les organismes de logement social concourent financièrement à ces opérations en dehors du strict cadre de leur objet social et de leur mission d'intérêt général.

La participation des organismes d'HLM dans les sociétés d'habitat participatif est ainsi rendue compatible avec le droit communautaire et en particulier avec le service d'intérêt économique général.

IV MODALITES DE SUIVI

Il n'est pas prévu dans le présent projet de loi d'indicateurs spécifiques de mise en œuvre de ces dispositions.

Toutefois, comme l'a annoncé la ministre de l'Egalité des Territoires et du Logement, lors de la clôture de la consultation lancée sur l'habitat participatif, sera mis en place, en collaboration avec les associations et collectivités, un dispositif national d'accompagnement et d'information des projets d'habitat participatif.

V CONSULTATIONS

De novembre 2012 à mars 2013 s'est déroulée, en présence de la ministre de l'Egalité des Territoire et du Logement, une large consultation sur l'habitat participatif.

Cette consultation, associant l'ensemble des acteurs et associations œuvrant dans le domaine de l'habitat participatif et le réseau national des collectivités pour l'habitat participatif, s'est déroulée sous la forme d'ateliers de travail thématiques regroupant associations, administration, parlementaires, acteurs du secteur bancaire, collectivités locales et organismes de logement social.

C'est à partir de cette consultation qu'ont été élaborées ces nouvelles dispositions figurant dans le présent projet de loi, à savoir les sociétés d'autopromotion et les sociétés coopératives d'habitants.

A l'issue de cette consultation, lors de la journée de clôture du 28 mars 2013, en présence de la ministre de l'Egalité des Territoires et du Logement, l'ensemble des acteurs du monde de l'habitat participatif ont manifesté leur satisfaction de voir inscrit dans le présent projet de loi un cadre juridique approprié à ce type d'habitat.

VI MODALITES D'APPLICATION

Un décret en Conseil d'Etat est prévu pour :

- la détermination des conditions dans lesquelles il peut être dérogé à l'obligation de résidence principale dans les sociétés coopératives d'habitants ;
- la détermination des conditions dans lesquelles les coopératives d'habitants peuvent admettre des tiers à bénéficier de leurs services ;
- la détermination des conditions permettant de déroger à la durée pendant lesquelles les parts sociales ne peuvent être cédées ou remboursées dans les sociétés coopératives d'habitants ;
- la détermination des conditions dans lesquelles la société coopérative d'habitants constitue des provisions pour gros travaux ;
- la détermination des conditions dans lesquelles la société coopératives d'habitants fait procéder périodiquement à l'examen de sa situation technique et financière ;
- la détermination des conditions dans lesquelles est définie la garantie financière de l'achèvement de l'immeuble.

Un décret simple est prévu pour la détermination du chiffre d'affaires correspondant aux services que les coopératives peuvent offrir aux tiers.

TITRE II : LUTTER CONTRE L'HABITAT INDIGNE ET LES COPROPRIETES DEGRADEES

PREAMBULE : LA SITUATION DES COPROPRIETES

L'émergence du phénomène des copropriétés dégradées remonte au début des années quatre-vingt. Plusieurs ensembles immobiliers issus du parc de la reconstruction d'après-guerre notamment dans les villes de Brest, de Dunkerque, ou du Havre… et des copropriétés comme la copropriété de Bellevue à Marseille ou des Plantées à Meyzieu ont commencé à connaître de grosses difficultés.

Les acteurs publics, et notamment les collectivités locales, se sont ainsi vus contraints d'agir en raison des situations d'urgence rencontrées dans ces immeubles et révélées par des occupants, des syndics, des gestionnaires d'équipements publics, des fournisseurs de fluides : coupures d'eau, ou de chauffage en hiver, problèmes de sécurité, ascenseurs en panne, conflits graves entre occupants sur le respect des parties communes…

Ces premiers symptômes de la dégradation du parc ont mis en évidence les limites du modèle juridique de la copropriété défini par la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 dont les conditions de gouvernance permettent de traiter correctement l'entretien courant des parties communes mais qui s'avèrent vite inadaptées aux besoins des copropriétés lorsqu'elle sont confrontées à l'approche inéluctable de grands travaux liés notamment à une fin de cycle technique du bâtiment ou lorsqu'elle sont confrontées à la paupérisation de leur occupants, notamment des personnes âgées, et à l'apparition de copropriétaires indélicats.

Pour traiter ces situations, il n'existait pas de cadre législatif, réglementaire, opérationnel et financier dont les élus et les services de l'Etat pouvaient se servir pour intervenir dans une copropriété privée. Or, le parc des copropriétés est confronté à des enjeux multiples auxquels il convient de répondre :

- conserver et restaurer des conditions d'habitabilité d'un parc de logements vieillissant, qui ne faisait pas l'objet de la même attention que le parc HLM ;
- maintenir une diversité dans les statuts d'occupation ;
- réguler des dysfonctionnements des marchés locaux de l'habitat pour enrayer des phénomènes de dévalorisation immobilière et d'hyperspécialisation de l'occupation sociale avec notamment l'arrivée de populations très pauvres, qui n'ont pu intégrer le parc social, primo-arrivantes et/ou en situation irrégulière qui achètent dans des copropriétés dévalorisées sans avoir les moyens de payer les charges ;
- lutter contre l'habitat indigne (suroccupation des logements) en développement dans certains copropriétés en raison de l'arrivée de bailleurs spéculatifs ou de marchands de sommeil, et en particulier dans les quartiers anciens ;
- favoriser la requalification urbaine, dans le cadre de projet de rénovation et de développement urbains ;
- garantir la sécurité publique (immeubles dangereux, délinquance, trafics, conflits,…).

Les politiques publiques pour répondre à ces enjeux se sont donc heurtées à deux obstacles :

- Un déficit de connaissance sur le parc des copropriétés permettant d'appréhender le phénomène ;
- L'inadéquation des outils à la pluralité des enjeux des copropriétés.

1) Le phénomène des copropriétés fragiles : une connaissance à développer

Comme le souligne le rapport « Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés » du président de l'Agence Nationale de l'Habitat (Anah), M. Dominique Braye, la copropriété reste un domaine dans lequel la connaissance est très « lacunaire ». Les données statistiques sont rares. Si l'état et les caractéristiques du parc des copropriétés sont difficiles à connaître, le nombre de copropriétés en difficulté est a fortiori encore plus difficile à évaluer en raison de l'absence de définition juridique et de la multiplicité des maux à l'origine des difficultés des copropriétés qui peuvent être une organisation technique complexe, un bâti vétuste, une mauvaise gestion financière ou des problèmes de gouvernance avec la présence de copropriétaires indélicats.

a) Le Parc des copropriétés :

Le Recensement Général de la population ne parle ainsi que de logements et l'Enquête Nationale Logement (ENL) ne compte que quelques questions sur la copropriété : les impayés de charge ou le fonctionnement. Ce n'est qu'en 2001 avec l'introduction de l'identifiant « copropriété » dans le fichier FILOCOM (Fichier des logements par commune construit à partir des fichiers fiscaux) que la connaissance du parc s'est étendue avec l'accès à de nouvelles données : le nombre de logements, les caractéristiques des logements qui la composent, son occupation sociale….

Figure 39 : Nombre de copropriétés réparti par taille

	Taille des copropriétés (en nombre de logements)				Total
	2-10	11-50	51-199	200 ou +	
nombre de copropriétés	492 335	160 789	34 175	2 575	689 874

Source Filocom 2011

Le parc des copropriétés est composé majoritairement de copropriétés de petite taille. 42% des copropriétés ont été construites avant 1945. Cependant environ 45% des logements en copropriété sont situés dans des logements construits entre 1949 et 1990, segment du parc qui est confronté à de lourds enjeux de rénovation comme le souligne le rapport du Président Braye.

Figure 40 : Nombre de logements en copropriété par année de construction

	Année de construction						
	<1915	1915-1948	1949-1974	1975-1989	1990-1998	> 1998	**Total**
Nombre de logements	1 846 017	537 543	2 652 957	1 531 147	1 015 214	1 368 567	9 271 020

Source : Filocom 2011

Figure 41 : Nombre de logements en copropriété et statut d'occupation

	2-4	**5-9**	**10-49**	**50-99**	**100-199**	**200 et +**	**Total**
Nombre de logements	880 942	945 865	3 656 005	1 749 989	1 205 673	823 996	9 271 020
Statut d'occupation (Résidence principale)							
Propriétaire occupant	397 974	305 874	1 340 980	635 854	437 997	322 194	3 440 873
Locataire secteur privé	240 346	382 331	1 333 895	603 983	380 331	215 700	3 156 586
Locataire HLM, SEM	6 478	139 79	113 668	95 707	90 545	100 481	420 858
Locataire Coll. Terr.	3 387	2 120	3 737	1 466	2 048	4 637	17 395
Autre	17 010	12 976	53 305	20 680	13 905	9 317	127 193

Source Filocom 2011

Figure 42 : Nombre de logements en copropriété en fonction du type de résidence

	Résidences principales	**Résidences secondaires**	**Logements vacants**	**Total**
Nombre de logements	7 162 905	1 207 839	900 276	9 2710 20

Source Filocom 2011

Il convient de souligner que le parc des logements en copropriété croît plus vite que l'ensemble des logements du fait de la conjonction de trois phénomènes : la construction neuve au titre de l'investissement locatif, la vente à la découpe et les ventes de logements HLM à leurs occupants.

De 2007 à 2009, le nombre de logements en copropriété a ainsi cru de 353 034 unités, ce qui représente une augmentation de 4 % à comparer à une augmentation de 1,2 % pour l'ensemble des logements sur la même période.

b) <u>L'évaluation du nombre de copropriétés fragiles et leurs caractéristiques</u>

En l'absence de système de collecte nationale systématique d'informations sur les copropriétés, le nombre de copropriétés fragiles est apprécié par différents moyens :

- par enquête auprès des ménages : l'ENL ainsi recensé entre 300 000 et 350 000 logements situés dans des copropriétés en difficulté, estimation très largement sous-évalué compte tenu de la taille restreinte de l'échantillon.
- par la mise en place des observatoires dans le cadre des programmes locaux de l'habitat et des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées ;
- par croisement de données issues de FILOCOM et intégrant certains critères de fragilité comme cela a été fait dans le cadre de l'outil construit par différents services du ministère du Logement (DHUP, SOeS, CETE Nord Picardie) et l'Anah pour repérer les copropriétés fragiles.

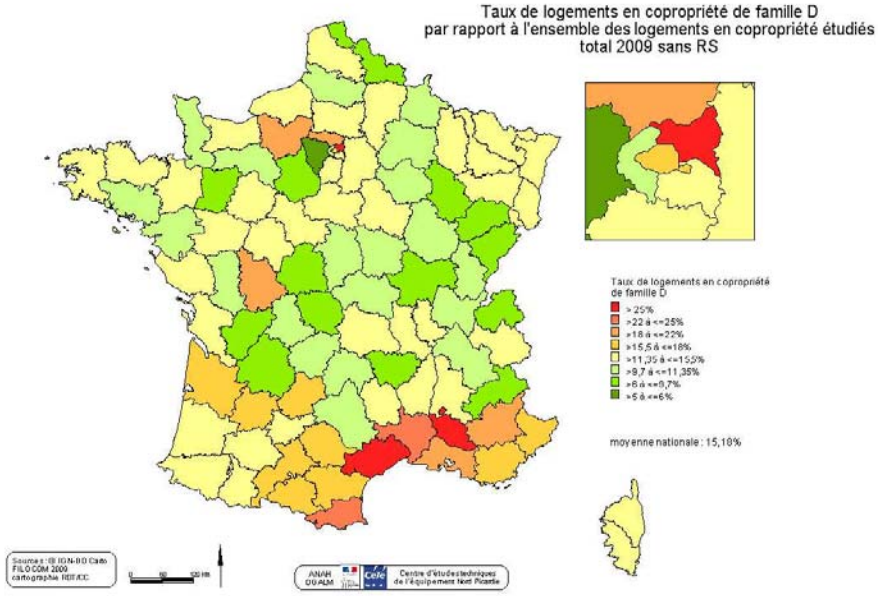
Ce dernier outil, fondé sur le croisement de données socio-économiques (revenu, statut d'occupation) et d'informations sommaires sur le bâti (âge et classification cadastrale), permet d'estimer à environ 100 000 le nombre potentiel de copropriétés fragiles (15% du parc). Ce chiffre est à relativiser car il a été élaboré sans pouvoir tenir compte des informations relatives à la gestion de la copropriété (état du bâti, impayés de charges, dettes du syndicat….). Sa fiabilité doit ainsi être appréciée après recoupement avec les données locales.

Il ressort de cette analyse des copropriétés fragiles que :

- environ 15% du parc est potentiellement fragile[29] .
- Les régions Ile-de-France, Rhône Alpes, Languedoc Roussillon et Provence Alpes Côte d'Azur sont les régions les plus concernées ;
- Si les copropriétés potentiellement fragiles sont plutôt de petites copropriétés de moins de 10 lots, les enjeux en nombre de logements concernés se concentrent plus sur les copropriétés moyennes et grandes.

[29] Pourcentage calculé sur l'intégralité du parc et non sur l'échantillon étudié.

Figure 43 : Taux de logements en copropriété en difficulté



NB : la famille D correspond au regroupement des copropriétés les plus en difficulté.

Figure 44 : Evaluation du nombre de copropriétés fragiles

Région	Evaluation du nombre de copropriétés Fragiles					
	2007		2009			2011 (*)
	Nombre de copropriétés fragiles	% par rapport au parc étudié	Nombre de copropriétés étudiées	Nombre de copropriétés fragiles	% par rapport au parc total étudié	Nombre de copropriétés fragiles
Ile-de-France	22 898	20,36%	115 111	22 689	19,71%	23 326
Champagne-Ardenne	931	15,83%	6 308	964	15,28%	1 088
Picardie	885	18,30%	5 136	891	17,35%	1 012
Haute-Normandie	1 436	18,68%	8 081	1 478	18,29%	1 618
Centre	1 683	16,35%	10 823	1 773	16,38%	1 880
Basse-Normandie	1 306	18,35%	7 382	1 322	17,91%	1 397
Bourgogne	1 913	17,72%	11 136	1 859	16,69%	1 923
Nord-Pas-de-Calais	1 594	14,87%	11 672	1 656	14,19%	1 910
Lorraine	2 802	14,34%	20 894	3 001	14,36%	3 336
Alsace	1 925	11,40%	18 086	2 175	12,03%	2 280
Franche-Comté	1 174	12,89%	9 740	1 248	12,81%	1 379
Pays de la Loire	2 540	15,83%	16 883	2 611	15,47%	2 833
Bretagne	3 166	15,96%	20 815	3 210	15,42%	3 359
Poitou-Charentes	993	17,78%	5 908	1 048	17,74%	1 190
Aquitaine	4 129	18,79%	23 388	4 113	17,59%	4 407
Midi-Pyrénées	3 209	17,42%	19 489	3 338	17,13%	3 433
Limousin	528	14,41%	3 808	567	14,89%	602
Rhône-Alpes	9 779	15,71%	65 662	10 021	15,26%	10 581
Auvergne	1 438	16,20%	9 248	1 473	15,93%	1 542
Languedoc-Roussillon	7 587	25,25%	31 516	8 035	25,49%	8 484
Provence-Alpes-Côte d'Azur	21 018	24,51%	88 890	21 529	24,22%	22 119
Corse	1 102	25,66%	4 683	1 241	26,50%	1 211
Total	**94 036**	**19,11%**	514 659	**96 242**	**18,70%**	**100 910**

Source : Etude Anah-DHUP portant sur un échantillon de 520 000 copropriétés.

Figure 45 : Répartition des copropriétés fragiles

Répartition des copropriétés fragiles par tranche de taille en 2009 (en nombre)								
Régions	**Nombre de copropriétés fragiles**	**0 à 10 logements**	**11 à 19 logements**	**20 à 50 logements**	**51 à 100 logements**	**101 à150 logements**	**151 à 200 logements**	**201 logements et +**
Ile de France	**22 689**	11 385	5 401	4 676	812	204	92	119
Champagne	**964**	796	115	40	8	3	1	1
Picardie	**891**	733	92	44	12	4	3	3
Haute-Normandie	**1 478**	1 222	131	70	38	11	2	4
Centre	**1 773**	1 507	115	83	38	16	6	8
Basse-Normandie	**1 322**	1 058	117	97	34	7	2	7
Bourgogne	**1 859**	1 586	179	61	20	9	2	2
Nord-Pas de Calais	**1 656**	1 367	161	78	28	15	4	3
Lorraine	**3 001**	2 658	149	126	42	11	6	9
Alsace	**2 175**	1 750	146	172	70	22	7	8
Franche-Comté	**1 248**	1 080	100	49	10	5	2	2
Pays de la Loire	**2 611**	2 024	281	201	59	31	11	4
Bretagne	**3 210**	2 693	312	120	48	20	10	7
Poitou-Charente	**1 048**	849	87	76	23	9	1	3
Aquitaine	**4 113**	3 364	354	237	98	33	16	11
Midi-Pyrénée	**3 338**	2 583	341	237	90	41	19	27
Limousin	**567**	489	38	28	4	4	3	1
Rhône-Alpes	**10 021**	7 974	1 038	612	195	102	51	49
Auvergne	**1 473**	1 251	116	64	24	15	1	2
Languedoc-Roussillon	**8 035**	6 814	472	325	236	89	45	54
PACA	**21 529**	17 973	1 798	1 123	417	91	57	70
Corse	**1 241**	1 105	75	48	6	5	1	1
France Métropolitaine	**96 242**	**72 261**	**11 618**	**8 567**	**2 312**	**747**	**342**	**395**
En %		**75,1%**	**12,1%**	**8,9%**	**2,4%**	**0,8%**	**0,4%**	**0,4%**

Répartition des logements situés dans des copropriétés fragiles en 2009 par tranche de taille des copropriétés								
Régions	**Nombre de logements dans des copropriétés fragiles**	**0 à 10 logements**	**11 à 19 logements**	**20 à 50 logements**	**51 à 100 logements**	**101 à 150 logements**	**151 à 200 logements**	**201 logements et plus**
Ile de France	**394 995**	59 331	72 024	124 623	50 953	22 926	15 221	49 917
Champagne	**7 567**	3 599	1 574	1 069	490	409	181	245
Picardie	**8 677**	3 090	1 210	1 251	829	448	452	1 397
Haute-Normandie	**14 853**	5 961	1 691	1 905	2 680	1 286	298	1 032
Centre	**18 326**	6 493	1 523	2 490	2 538	1 929	1 016	2 337
Basse-Normandie	**10 751**	4 106	1 263	2 135	1 592	348	164	1 143
Bourgogne	**13 760**	6 468	2 393	1 689	1 313	1 016	320	561
Nord-Pas de Calais	**14 501**	5 744	1 946	1 881	1 806	1 746	656	722
Lorraine	**23 552**	10 342	1 983	3 720	2 942	1 382	1 022	2 161
Alsace	**25 422**	6 963	2 023	5 329	5 083	2 455	1 153	2 416
Franche-Comté	**8 980**	4 176	1 306	1 452	663	597	348	438
Pays de la Loire	**25 208**	8 593	3 414	4 900	3 354	2 833	1 589	525
Bretagne	**26 906**	11 538	3 766	3 016	2 854	2 302	1 750	1 680
Poitou-Charente	**9 576**	3 427	988	1 904	1 474	1 074	27	682
Aquitaine	**38 877**	13 457	4 300	6 180	6 063	3 525	2 308	3 044
Midi-Pyrénée	**44 747**	10 548	4 488	7 041	6 291	4 980	3 197	8 202
Limousin	**4 486**	1 935	474	725	246	437	465	204
Rhône-Alpes	**102 744**	30 855	13 774	15 343	11 689	11 302	7 274	12 507
Auvergne	**12 375**	5 106	1 521	1 817	1 619	1 721	159	432
Languedoc-Roussillon	**72 468**	25 637	5 307	7 308	11 410	6 403	5 037	11 366
PACA	**182 652**	70 758	22 110	27 694	22 850	8 944	8 367	21 929
Corse	**6 422**	3 070	862	1 109	376	351	106	548
France Métropolitaine	**1 067 845**	**301 197**	**149 940**	**224 581**	**139 115**	**78 414**	**51 110**	**123 488**
EN % du total		**28%**	**14%**	**21%**	**13%**	**7%**	**5%**	**12%**

2) Pouvoir adapter les outils d'intervention publique à la complexité de la situation des copropriétés

Les années 90 voient se développer les prémisses d'une intervention dans les copropriétés avec l'adaptation des outils de la réhabilitation du parc ancien et la création de l'« OPAH copropriété » par la circulaire du 7 juillet 1994. L'émergence de la copropriété comme thème à part entière dans les politiques publiques du logement est accentuée par les lois n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat qui instaure dans la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 la procédure d'administration provisoire et n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, qui instaure le plan de sauvegarde

La loi solidarité et renouvellement urbains de décembre 2000 constitue un tournant par la mise en place de mesures préventives, la consolidation des outils curatifs et le développement de moyens financiers ad hoc. Elle redéfinit les missions de l'Anah qui devient un acteur majeur de la mise en œuvre des politiques d'aides aux copropriétés fragiles ou en difficulté. Plusieurs mesures législatives complètent ensuite ces dispositifs (création de la procédure de carence en 2003, police des équipements communs) et les dispositifs financiers se développent (le préfinancement des subventions par la Caisse des Dépôts et consignations depuis abandonné, les prêts pass-travaux accordés par l'UESL, les aides aux syndicats de copropriétaires de l'Anah…).

Ces différentes réformes ont permis de définir deux cadres d'intervention pour traiter les copropriétés :

- un cadre judicaire faisant appel à des procédures d'audit ou de mise sous tutelle du syndicat des copropriétaires ou aboutissant au constat de la carence du syndicat des copropriétaires autorisant ensuite une expropriation ;
- un cadre administratif permettant de mettre en place 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. La mise en place du programme national de rénovation urbaine (PNRU) ainsi que du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) ont également permis de mobiliser les outils de l'aménagement urbain pour traiter les copropriétés dégradées.

Pour la mise en œuvre du volet administratif et des différents programmes de rénovation urbaine, les agences de l'Etat ont mobilisé des moyens importants.

De 2006 à 2012, prés de 615 millions d'euros ont été accordés par l'Anah pour la réhabilitation des copropriétés fragiles ou en difficulté, dont 106 millions en ZUS. Les aides aux syndicats des copropriétés constituent 53 % du montant total des aides. En six ans, plus de 1,45 milliards d'euros de travaux ont été ainsi générés. Il faut également ajouter l'aide à l'ingénierie accordée par l'Anah aux collectivités pour le suivi-animation des dispositifs (environ 13 millions d'euros). La contribution des collectivités au financement de ces mêmes dossiers n'est pas disponible mais est également significative.

Sur la période 2003-2013, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a financé des actions à destination des copropriétés dans 122 projets de rénovation urbaine et y a consacré 570 millions pour un coût total de 1.58 milliard d'euros principalement pour des actions de recyclage foncier et immobilier en quartier ancien (250 millions de subventions ANRU), des actions visant à mettre fin au statut de copropriété (224 millions), des

interventions sur l'environnement des copropriétés ou financer l'ingénierie nécessaire à la conduite des projets. A ce montant, il faut ajouter 86.3 millions d'euros investis dans les actions de recyclage foncier et immobilier impliquant des copropriétés dégradées dans le cadre de 23 projets du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés.

A ces investissements de l'Etat via ses agences, il convient également d'ajouter l'effort très important des collectivités, plus difficile à chiffrer de façon exhaustive. Sur les projets ANRU, la contribution peut ainsi être estimé à 25% des dépenses, soit 400 M€

Le développement de ces outils et ces forts investissements publics n'a toutefois pas freiné le développement des difficultés de copropriétés. Les difficultés des copropriétés emblématiques comme celles du Bas-Clichy à Clichy-sous-Bois en Seine-Saint-Denis ainsi que de Grigny II dans l'Essonne ne peuvent ainsi être résolues dans ce cadre.

En conséquence, au début de l'année 2012, le rapport du président de l'Anah, M. Braye, a mis en lumière la nécessité de développer les politiques publiques en faveur des copropriétés sur plusieurs axes et formulé de nombreuses propositions pour traiter de façon plus efficace les copropriétés en difficultés mais surtout pour développer la connaissance du parc des copropriétés ainsi que les mesures préventives.

En effet, la prévention des difficultés des copropriétés est un enjeu essentiel pour éviter une intervention lourde et onéreuse de la puissance publique lorsque la copropriété a atteint un stade de dégradation irréversible. A cet égard le rôle du syndic est déterminant dans la bonne gestion de la copropriété mais la responsabilisation dans la gestion collective et patrimoniale de la copropriété et la meilleure information des copropriétaires sont également des points clés pour limiter les coûts d'intervention de la puissance publiques lorsque les copropriétés sont arrivées à un degré de difficultés inextricables.

Le rapport rendu par M. le Sénateur Claude Dilain à Madame la Ministre de l'égalité des territoires et du logement au sujet du traitement des copropriétés très dégradées le 13 mai 2013 confirme la nécessité de développer un nouveau cadre d'action adapté aux difficultés des ensembles les plus dégradés et les plus complexes.

En conséquence, les mesures proposées dans le projet de loi pour remédier aux difficultés des copropriétés s'organisent autour de deux axes majeurs :

- Le traitement des copropriétés dégradées qui fait l'objet du premier chapitre de la présente étude d'impact ;
- Le renforcement de la politique de prévention des dégradations qui est au cœur du second chapitre.

CHAPITRE I : REPERER, PREVENIR L'ENDETTEMENT ET LA DEGRADATION DES COPROPRIETES DEGRADEES

Le modèle juridique de la copropriété défini par la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis définit des règles de fonctionnement et de prise de décision qui ont pour objectif de réunir un consensus minimal facilitant l'exécution des décisions prises et empêchant des copropriétaires possédant un nombre important de lots d'abuser de leur position au détriment des intérêts individuels de chaque copropriétaire.

Si ce modèle permet une gestion participative et démocratique, il rencontre certaines limites dans la conciliation entre intérêts individuels et intérêt collectif de la copropriété qui ont été soulignées dans le cadre des travaux du rapport du président de l'Anah, M. Dominique Braye:

- Il s'applique de façon identique quelle que soit la taille et la complexité technique et juridique de l'immeuble en copropriété ;
- Ce système peut provoquer des blocages, en raison d'un absentéisme important lors des assemblées générales et de divergences d'intérêt entre les différents copropriétaires ;
- Ces blocages concernent principalement la politique de gestion patrimoniale : l'intérêt collectif lié au maintien en bon état du bâti ne prime pas en assemblée générale et ne favorise pas une gestion patrimoniale.

Si les conditions de gouvernance mises en place permettent de traiter correctement l'entretien courant des parties communes, elles ne sont plus adaptées aux besoins des copropriétés en fin de cycle technique et concernées par l'approche inéluctable de grands travaux. Le risque d'un dysfonctionnement de la copropriété devient alors très élevé et la spirale de dégradation qui s'engage alors peut rapidement devenir irréversible. C'est la raison pour laquelle le rapport du président de l'Anah Dominique Braye « Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés » a mis l'accent sur la nécessité d'agir très en amont et de développer le volet préventif des politiques publiques à destination des copropriétés.

Cette politique de prévention est donc mise en place dans le cadre du projet de loi et s'articule autour de quatre axes majeurs :

- Développer la connaissance et l'information sur les copropriétés tant pour la définition et l'orientation des politiques publiques que pour la bonne information des acquéreurs ;
- Améliorer la gouvernance et la gestion de la copropriété en responsabilisant davantage le syndic ;
- Prévenir les dégradations en facilitant les décisions de travaux ;
- Protéger les copropriétés contre les acquéreurs déstabilisateurs.

Section 1 : Créer un registre d'immatriculation des copropriétés (articles 23 et 24)

I DIAGNOSTIC

Les copropriétés font l'objet de politiques publiques, au niveau national comme local, dans deux domaines principaux : la prévention et le traitement des copropriétés dégradées et l'amélioration de la qualité thermique des logements. Cependant les copropriétés sont à ce jour relativement peu et mal connues des autorités publiques comme indiqué dans le préambule. Il existe aujourd'hui deux sources principales permettant une approche statistique globale de ce parc : l'Enquête Nationale Logement (ENL), réalisée tous les quatre ou cinq ans par l'INSEE par sondage et le fichier des logements par communes (FILOCOM), construit par recoupement des fichiers fiscaux. Ces deux sources de données permettent un dénombrement global des logements en copropriété, ainsi qu'une approche de la structure et de l'occupation des copropriétés. Cependant, les informations renseignées sont à l'échelle des logements et non des copropriétés elles-mêmes. Ainsi, les informations relatives à la gouvernance et la gestion des copropriétés, ainsi que l'état technique du bâti et des équipements communs ne sont pas disponibles.

Par ailleurs, la maîtrise des charges de copropriétés préoccupe les syndics, les conseils syndicaux et les copropriétaires dans leur ensemble. Face aux dépenses de charges courantes et de travaux, les responsables des copropriétés peuvent en effet se poser la question de la justesse et de la légitimité de leurs niveaux de dépense. Ils cherchent ainsi à se comparer à d'autres copropriétés afin de se construire des références pertinentes et ainsi cibler les postes de dépenses a priori trop élevés. Il faut ainsi noter que plusieurs observatoires ont déjà été mis en place par plusieurs organismes, à un niveau local, ou sur un périmètre relativement réduit. A titre d'exemples, l'Association des Responsables de Copropriété à développé OSCAR, un observatoire des charges courantes à partir des annexes comptables d'environ 1 200 copropriétés, et la FNAIM et l'UNIS ont réalisé des travaux comparables avec leurs syndics adhérents dans plusieurs régions.

Il n'existe pas cependant de base de données exhaustive et complète sur le fonctionnement des copropriétés, et notamment sur les charges ainsi que le soulignait le député de Montpellier M.Christian Jeanjean en 2002 dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi : « Il semble nécessaire de créer un organisme indépendant capable, entre autres, d'établir une typologie des immeubles, de leurs équipements et des services afférents, et d'en dresser le coût d'entretien et de fonctionnement. Les résultats de cette observation seraient mis à disposition du public. (…) Cette approche permettrait aux accédants, aux copropriétaires, aux syndics, d'être renseignés sur les coûts de gestion ». Or, la maîtrise et l'optimisation des charges de copropriété participeront également à la prévention des difficultés financières des copropriétaires et des syndicats

II OBJECTIFS

L'immatriculation des copropriétés / des syndicats de copropriétés permettra d'attribuer un numéro d'identification à la copropriété. L'identité des copropriétés repose aujourd'hui sur des éléments faillibles :

- un nom (informel) n'est pas toujours donné ;
- à une même copropriété peuvent correspondre plusieurs adresses, parfois complexes, et qui ne permettent pas toujours une localisation ;

- le président du conseil syndical, s'il existe, peut changer régulièrement, tout comme le syndic.

Cette immatriculation sécurisera le syndicat des copropriétaires dans toutes ses démarches commerciales, administratives et judiciaires et, comme le souligne le rapport Braye, permettra de « reconnaître la copropriété comme une entité à part entière ».

Pour la puissance publique, cette identification sûre donnera tout d'abord lieu à un dénombrement exhaustif, localisé et actualisé des copropriétés. Ensuite, elle permettra d'identifier les représentants des copropriétés et donc des interlocuteurs pour les autorités publiques ou des tiers. Enfin, cette identification par le biais d'un numéro unique facilitera le recoupement d'informations et l'agrégation de données, pour une meilleure compréhension du fonctionnement des copropriétés, une plus grande connaissance de ce parc dans sa globalité, et éventuellement une intervention publique plus efficace en cas de difficultés.

Le registre d'immatriculation permettra en effet de renseigner les autorités publiques locales sur ces facteurs de fragilité dont elles n'ont aujourd'hui pas ou peu connaissance : données permettant d'identifier et de localiser les copropriétés, de connaître leurs structures (périmètre de gestion), de connaître l'état du bâti (au-delà de l'état des logements) et des équipements, d'évaluer leurs situations financières (niveau d'impayés des copropriétaires, dettes envers les fournisseurs, etc.), d'apprécier l'efficacité de la gouvernance (présence d'un syndic, éventuels blocages dans la prise de décision, participation aux AG).

Le registre d'immatriculation permettra de mettre en place un observatoire national des charges. En effet, la création d'une immatriculation obligatoire des copropriétés assortie de l'obligation de fournir des données sur la composition de la copropriété, sa gouvernance, l'état du bâti, et sa situation financière permettra d'agréger des données précises sur l'ensemble du parc des copropriétés. Sur la base d'un recoupement des ratios financiers relatifs à la gestion des copropriétés, des données sur le statut d'occupation, et des données sur le bâti, il sera possible :

- de faciliter l'élaboration de politiques publiques en faveur de l'amélioration, notamment thermique, de ce bâti ;
- de faciliter la détection des copropriétés qui risquent de basculer dans des dysfonctionnements tels que les autorités publiques devront obligatoirement intervenir ; l'objectif de cette détection précoce étant de maîtriser les coûts publics exorbitants des interventions trop tardives (exemple : Uckange, Clichy).

III EVOLUTIONS LEGISLATIVES

Afin de mieux connaître ce parc de plus de 8 millions de logements regroupés dans plus d'un million de copropriétés, il est proposé de créer au sein du livre VII du code de la construction et de l'habitation un titre I relatif à l'identification des immeubles relevant de ce statut, qui instaure un registre d'immatriculation des copropriétés à destination totale ou partielle d'habitation.

L'article 711-1 qui rend obligatoire cette immatriculation précise également les informations que le registre doit contenir :

- Les données d'identification du syndicat : nom, adresse de la copropriété, date de création du syndicat de copropriété, nom et coordonnées du syndic, nombre et usage des lots ;
- les caractéristiques financières des copropriétés : grandes masses du budget, situation des dettes, situation des impayés, etc ; ainsi que sur leurs caractéristiques techniques : structure

et composition des bâtiments de la copropriété, caractéristiques du bâti, des équipements communs, etc.

- les procédures administratives ou judiciaires dont le syndicat fait l'objet (administration provisoire, procédure de carence, plan de sauvegarde).

Les plus petites copropriétés (de moins de 10 lots à usage de logements et dont le budget prévisionnel annuel est inférieur à 15000€), qui font l'objet dans la loi de 1965, d'un assouplissement de leurs règles comptables, pourront bénéficier d'une adaptation de l'obligation de transmission de données financières, selon des modalités prévues par décret en Conseil d'Etat.

Les articles 711-2 à 711-4 précisent les grandes étapes de la procédure d'immatriculation. Pour les syndicats de copropriétaires existant avant les dates butoirs prescrites par la loi, la demande d'immatriculation et la transmission des données concernant la copropriété incombent au syndic de chaque copropriété, conformément aux modifications proposées à l'article 18 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis. Le syndic ne pourra donc pas facturer cette prestation aux copropriétaires.

L'article 711-5 prévoit que les copropriétés qui seront nouvellement créés à partir de la date d'existence du registre devront être immatriculées au moment de la publication de l'état descriptif de division et du règlement de copropriété au fichier immobilier et au livre foncier. Le notaire effectuant la publication est chargé de procéder à la demande d'immatriculation, en renseignant les informations à sa disposition (présentes dans le règlement de copropriété). Le renseignement complet des données sera fait après la clôture du premier exercice comptable du syndicat et sera confiée au syndic alors désigné.

Seules les personnes habilitées par le teneur du registre pourront effectuer la demande d'immatriculation et transmettre les données au registre.

L'article L 711-3 précise que la transmission des données est dématérialisée. Lorsque la demande d'immatriculation est faite par un notaire (copropriété nouvelle, absence de syndic, défaut constaté du syndic), les seules données nécessaires à l'immatriculation sont celles qui sont à la disposition du notaire, soit les données inclues dans le règlement de copropriété et publiées au fichier immobilier. Les autres données obligatoires ne seront complétées par le syndic désigné qu'après la clôture du premier exercice comptable du syndicat des copropriétaires.

Lorsque la demande d'immatriculation est faite par le syndic en exercice de la copropriété, les données nécessaires à l'attribution d'un numéro d'immatriculation sont l'ensemble des données obligatoires.

L'actualisation des données financières se fera ensuite annuellement, après le vote en assemblée générale des copropriétaires. Les autres informations ne seront actualisées que si nécessaire (changement du syndic, modification de la composition de la copropriété, etc.) et seront transmises à l'occasion de la transmission annuelle des données comptables. Dans le cas où l'exercice comptable n'aurait pas été validé par le vote de l'assemblée générale, les données comptables ne pourront être transmises au registre.

Les articles L 711-4, L 711-5 et L 711-6 prévoient différents dispositifs pour garantir l'immatriculation effective des copropriétés existantes et l'actualisation des données pour que le registre puisse permettre d'établir des statistiques et de faire un recensement fiable et exhaustif des copropriétés.

En plus du rôle de veille des copropriétaires quant au respect de cette obligation, l'immatriculation effective des copropriétés pourra être contrôlée à deux moments privilégiés :

- lors des ventes de lots, qui nécessitent l'intervention d'un notaire ;
- lors d'une demande de subventions de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics respectifs.

Ainsi, si un syndicat de copropriétaires n'est pas immatriculé dans les délais prescrits par la loi, le syndic responsable sera rappelé à l'ordre par trois moyens successifs :

- Un ou plusieurs copropriétaires mettent le syndic en demeure, par lettre recommandée avec accusé de réception ;
- Un ou plusieurs copropriétaires, ou toute autre personne intéressée, signalent au teneur du registre le défaut d'immatriculation. Le teneur du registre met le syndic en demeure et, si cela ne donne pas de résultat au bout d'un délai d'un mois, lui applique une amende ainsi qu'une astreinte jusqu'à la transmission complète des données ;
- Si un notaire constate, lors d'un acte authentique de vente d'un lot, la non-immatriculation de la copropriété, il procède d'office à la demande d'immatriculation et informe le teneur du registre, qui applique une amende au syndic et peut faire courir une astreinte après une mise en demeure d'un mois si le notaire n'a pas pu renseigner toutes les données et que le syndic ne les a pas complétées.

Les notaires disposent des informations essentielles à l'immatriculation des copropriétés, notamment par la consultation du fichier immobilier et du règlement de copropriété (adresse, nombre de lots, nom du dernier syndic connu, année de construction, etc.). Le registre pourra comporter une procédure informatisée allégée pour les notaires qui permettra ainsi de délivrer un numéro d'immatriculation sous un délai réduit, et ainsi être mentionné sur l'acte authentique de vente.

Grâce à cette proposition, la défaillance du syndic ne pénalisera pas le vendeur puisque le notaire pourra procéder à l'immatriculation du syndicat en même temps qu'il réalise les autres formalités nécessaires à la mise au point de l'acte authentique. Cette mesure garantit donc une immatriculation de l'ensemble des syndicats grâce à ce contrôle au moment de la vente sans pour autant freiner les transactions immobilières.

Par ailleurs, le défaut d'actualisation des données, constatée par le teneur du registre ou signalée par un copropriétaire, le notaire ou toute autre personne intéressée, donnera lieu à une mise en demeure du syndic par le teneur du registre. Si la mise en demeure est restée infructueuse pendant un mois, le teneur du registre fera courir une astreinte par semaine de retard à l'encontre du syndic à partir de la fin de la mise en demeure et jusqu'à la complète actualisation des données. Les amendes et astreintes ne pourront être facturées aux copropriétaires, sauf dans le cas de syndics non rémunérés.

En outre, les syndicats de copropriétaires ne pourront bénéficier de subventions publiques que si leurs copropriétés sont immatriculées et présentent des données actualisées.

IV CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Compte tenu du délai de développement d'un tel outil (2 ans à compter de l'adoption de la loi), des délais nécessaires à sa fiabilisation et à son optimisation et de la nécessaire adaptation de la profession, le déploiement de l'outil ne sera pas effectif avant fin 2016.

Pour assurer une meilleure prise en compte des demandes d'immatriculation et un démarrage plus efficace du dispositif, il apparaît préférable de prévoir des échéances étalées dans le temps pour immatriculer effectivement les copropriétés existantes :

- avant le 31 décembre 2016, pour les syndicats de copropriétaires de plus de 200 lots;
- avant le 31 décembre 2017, pour les syndicats de copropriétaires comportant plus de 50 lots;
- avant le 31 décembre 2018, pour les autres syndicats de copropriétaires.

V IMPACT DES MESURES

1) Impact financier et organisationnel

Afin de supporter le dispositif envisagé, il est proposé de créer un outil informatique facilitant la gestion du registre. La procédure d'immatriculation des copropriétés sera au maximum dématérialisée (réception, délivrance de récépissé, etc.) afin de réduire les coûts du dispositif. Le renseignement du registre consistera essentiellement à rassembler des données existantes et à disposition des syndics, de façon plus ou moins automatisée, au moment de l'immatriculation, puis une fois par an. Le dispositif devra donc être peu contraignant, afin de limiter les risques de défaut de déclaration ou de transmission de données erronées.

Les informations à fournir, notamment sur le plan financier, seront normalisées, afin de faciliter la transmission et le traitement des données. Pour les syndics munis de logiciels de gestion, un interfaçage entre le registre et ces logiciels sera prévu, afin de limiter les saisies générées par la mise en place de l'outil et faciliter son acceptation par la profession.

La mise en œuvre et l'exploitation de l'outil sera confié à un établissement public de l'Etat. Cet opérateur aura pour mission de mettre en place et de maintenir le système d'information et d'assurer le traitement et la diffusion des informations recueillies. L'opérateur devra également informer les acteurs locaux sur l'obligation d'immatriculation et l'intérêt des données collectées. L'opérateur ne contrôlera pas les données saisies : le syndicat des copropriétaires, représenté par son syndic, restera responsable des données fournies.

Pour faciliter le traitement automatisé des données, il est donc essentiel de développer un outil permettant :

- une demande d'immatriculation en ligne ;
- la télédéclaration des données annuelles, notamment financières ;
- l'accès en ligne aux données pour les copropriétés figurant dans le registre (accès restreint au syndic et / ou au président du conseil syndical) ;
- l'accès en ligne aux données pour les collectivités territoriales et leurs groupements (dans le respect de la protection des données privées).

2) Le renseignement de données

a) Coût matériel de transmission des données pour le syndic

La transmission des données au registre pour l'immatriculation de la copropriété pour l'actualisation des informations représente un coût matériel pour le syndic. Pour les copropriétés gérées par des syndics professionnels ou des syndics bénévoles outillés, ces coûts pourraient être significativement réduits par l'interfaçage du système d'information du registre avec les logiciels de

gestion des syndics afin de réduire le travail de saisie manuelle des données. Cela concernera tout particulièrement les données financières, qui devront être actualisées tous les ans.

Dans le cas des grandes copropriétés, essentiellement gérées par un syndic professionnel, le temps nécessaire pour le renseignement des données requises, la première année, est estimé à un maximum d'une demi-journée de travail (recherche et saisie des informations). Grâce à l'interfaçage du registre avec les logiciels de gestion des syndics, l'actualisation annuelle des données à mettre à jour ne nécessiterait que quelques minutes par copropriété. En prenant en compte un coût journalier de 500€ pour un syndic professionnel, cela « coûterait » à une grande copropriété de l'ordre de 250€ la première année et rien les années suivantes.

Dans le cas des petites copropriétés, souvent gérées par un syndic bénévole, le temps nécessaire pour le renseignement des données requises, la première année, est estimé à un maximum d'une journées de travail (recherche et saisie des informations plus longue en raison d'un plus faible outillage). Une très grande partie de ces copropriétés ne seront pas soumises à l'actualisation annuelle des données financières. Ainsi, l'effort de mise à jour des données serait pour celles-ci quasi-nul. En prenant en compte un coût journalier de 100€ pour un syndic bénévole (moins coûteux qu'un syndic professionnel), la transmission des données « coûterait » ainsi à une petite copropriété au maximum 100€ la première année et rien les années suivantes

Le coût de l'immatriculation de l'ensemble des copropriétés représente environ 12,5€ par lot à usage d'habitation. Ce coût est un maximum totalement ou partiellement répercuté sur les charges des copropriétaires et hors frais d'immatriculation éventuellement facturés par le teneur du registre. L'actualisation des données représenterait un coût tout à fait marginal.

A titre indicatif, les formalités préalables à la rédaction d'un acte sont facturés environ 20 euros HT (5 unités de valeurs selon le décret n°78-262 du 8 mars 1978 portant fixation du tarif des notaires avec une unité = 3,90€ H.T).

Ce travail d'immatriculation et de déclaration sera inclus dans les missions de gestion courante de la copropriété, et ne sera ainsi pas facturé en tant que prestation par le syndic. Dans tous les cas, les montants estimés sont à mettre en regard du montant des charges de copropriétés. En 2010, la FNAIM Ile-de-France estimait le montant moyen de charges à près de 1 900€ par lot en Ile de France. De son côté, l'Association des Responsables de Copropriété avance pour 2011 le ratio moyen de 43,7€/m²/an de charges pour les copropriétés bien dotées en services communs, soit environ 2 800€ par an pour un lot à usage d'habitation de 65m². Sur le même échantillon étudié, l'ARC estime les frais de gestion à 265€/lot/an.

b) <u>Outil d'uniformisation de la profession/de la gestion des copropriétés</u>

Alors que les syndics professionnels peuvent être plus facilement outillés en logiciels de gestion, les petits syndicats de copropriété, peuvent disposer de moins d'outils, ou d'outils présentant moins de fonctionnalités. L'obligation d'immatriculation et de renseignement de données sur leurs copropriétés incitera les syndics moins outillés de ces copropriétés à structurer et à normaliser leur gestion comptable.

Le registre demandant le même niveau d'information pour toutes les copropriétés, les mêmes données sous un même format, l'immatriculation des copropriétés et le renseignement de ces données va pousser les copropriétés vers une certaine uniformisation, normalisation des données et des échanges de données. Les logiciels de gestion des syndics vont notamment présenter progressivement les mêmes informations et vont tendre vers des modèles plus interopérables. Cela pourra faciliter la mise en concurrence et le changement de syndic.

3) La création du système d'information

a) Coût de développement et d'exploitation pour le teneur du registre

Compte-tenu d'une définition du projet de registre non arrêtée à ce jour, les estimations fournies dans cette partie sont approximatives. Les fourchettes présentées prennent en comptent l'allègement des obligations en terme de quantité de données pour les plus petites copropriétés.

Le coût de la mise en place du système d'information (études, développement informatique) peut être estimé entre 500 000€ et 800 000€ pour l'opérateur du registre.

L'exploitation du registre, pour l'immatriculation du stock des copropriétés existantes, pourrait représenter un coût de 250 000€ à 450 000€.

L'exploitation annuelle en régime permanent, en comptant donc l'immatriculation en flux des nouvelles copropriétés et l'actualisation des données de toutes les copropriétés immatriculées, pourrait coûter entre 120 000€ et 250 000€.

L'opérateur pourra faire appel, pour le développement et la maintenance de l'outil, à une prestation extérieure, et ainsi limiter ses propres coûts humains aux moyens nécessaires au pilotage de la prestation, ainsi qu'à l'accompagnement des utilisateurs du registre. Ces moyens humains devront bien sûr être plus importants lors des premières années de la vie du registre, le temps que les copropriétés existantes soient effectivement immatriculées, et pourraient être estimés à 5 équivalent temps–pleins (ETP), pour être limités à 2 ETP en régime permanent.

4) Identification des recettes potentielles

a) Frais d'immatriculation :

Compte tenu des incertitudes sur la définition du projet, une piste principale de recettes est avancée ici à titre exploratoire.

A l'occasion de la procédure d'immatriculation des copropriétés, les syndicats de copropriétaires pourraient s'acquitter de frais d'immatriculation. A titre de comparaison, l'immatriculation au registre du commerce coûte a minima 83,96 €TTC (peut aller jusqu'à 125€), ce qui correspond aux émoluments des greffes des tribunaux de commerce et à la TVA.

Les frais d'immatriculation pourraient être progressifs en fonction de la taille de la copropriété. A titre d'illustration, un tarif de 100€ pour les copropriétés de plus de 200 lots, 50€ pour les plus de 50 lots, 25€ pour les plus de 10 lots rapporterait plus de 6 millions d'euros pour l'immatriculation de l'ensemble des copropriétés existantes, puis entre 100°000 € et 150 000€ par an. Un tarif de 1€ par lot à usage d'habitation permettrait de collecter environ 10 millions d'euros sur les premières années, puis environ 300 000€ par an.

Le montant de ces frais d'immatriculation pourrait donc être adapté afin de couvrir l'ensemble des coûts de fonctionnement du registre. Un coût tout à fait modique pour les copropriétés (moins de 5€ par lot) pourrait dans tous les cas constituer un volume de ressources suffisant au teneur du registre.

b) Commercialisation de données

Au-delà de la participation modique des copropriétés au financement du fonctionnement du registre d'immatriculation, par le biais de faibles frais d'immatriculation, il pourrait être envisagé de

commercialiser certaines données contenues dans le registre, qui pourraient ainsi être rendues accessibles à des tiers comme les adresses ou des informations générales sur le bâti…

A cet égard, il convient de noter que l'accès aux données du registre du commerce et des sociétés est payant pour les tiers et génère des recettes pour les greffes des tribunaux de commerce. Certaines données du RCS peuvent en effet être vendues, soit de manière individuelle (extrait Kbis d'une entreprise), soit de manière massive (listes de sociétés). La vente de licences de différents types rapporte environ 1M€ par an à l'Institut National de la Propriété Industrielle, les recettes engendrées par la vente notamment de Kbis (2,60€ l'unité) se chiffrent à plusieurs dizaines de millions d'euros par an.

Ainsi, certaines données pourraient par exemple intéresser les entreprises du bâtiment, à des fins d'étude et d'analyse de marché, notamment celui de la rénovation, mais aussi de démarchage pour des travaux ou des contrats de fournitures. Les données contenues dans le registre pourront également intéresser les établissements de recherche publics ou privés.

5) L'utilisation des données par les autorités publiques et le public

Le registre d'immatriculation des copropriétés facilitera le pilotage des politiques publiques de traitement des copropriétés dégradées, et permettra de développer des stratégies à la hauteur des enjeux.

En mentionnant pour chaque copropriété les procédures publiques dont elle fait déjà l'objet, le registre permettrait d'évaluer les moyens aujourd'hui mobilisés au niveau national et local par différents acteurs pour le traitement des copropriétés en difficulté, notamment au niveau financier.

Par ailleurs, le recoupement des données inscrites au registre permettra de détecter des copropriétés présentant des risques de fragilisation, sans pour autant déjà faire l'objet d'une quelconque intervention. Il sera donc possible d'estimer le volume de copropriétés nécessitant un traitement ou une attention particulière des autorités publiques, selon leur état de dégradation. Les moyens nécessaires à leur traitement pourront ainsi être évalués.

a) Annuaire des représentants légaux des copropriétés

Le registre contiendra des données d'identification des représentants légaux des copropriétés. Ainsi, les autorités publiques auront connaissance des syndics en exercice, mais auront également accès aux coordonnées des personnes à contacter, notamment en cas d'urgence. En cas de désastre, les services de secours pourront ainsi savoir qui contacter pour avoir accès aux installations électriques, gaines d'ascenseur, etc.

b) Outil de repérage des copropriétés fragiles

Le registre d'immatriculation des copropriétés permettra l'analyse de nouveaux indices de fragilités, dont les autorités publiques ont aujourd'hui peu connaissance. Par le recoupement de ces informations avec les données contenues dans d'autres fichiers, les collectivités locales pourront notamment :

- approfondir le diagnostic au cas par cas des copropriétés qui, sur leur territoire, présentent des risques de fragilités et identifier celles qui sont effectivement en difficulté ;
- repérer des copropriétés dégradées lors de l'élaboration de leurs programmes locaux de l'habitat ;

- mettre en place les premières mesures d'aides aux copropriétés fragiles (à commencer par le déclenchement de la procédure d'alerte et la désignation d'un mandataire ad hoc), avant l'aggravation de leurs difficultés ;
- limiter leurs dépenses nécessaires au traitement des copropriétés dégradées, par une intervention plus précoce.

Pour les autorités qui ont déjà mis au point des dispositifs d'observations des copropriétés dégradées, le registre permettrait de réduire le coût des dispositifs d'enquêtes. A titre d'exemple, l'observatoire local des copropriétés de l'agglomération brestoise a basé sa méthodologie sur des analyses de terrain et des remontées d'informations de la part des syndics des 4 000 copropriétés du territoire. L'analyse de l'état du bâti de la copropriété, ainsi que de sa gestion et de son fonctionnement, repose sur un travail d'enquête par le PACT du Finistère et l'agence d'urbanisme de l'agglomération. Avoir accès à des données comptables et physiques limiterait grandement les coûts humains de mise en place de l'observatoire, et permettrait aux enquêteurs de se concentrer sur les copropriétés qui présentent des risques.

c) Observatoire des charges

En collectant pour toutes les copropriétés immatriculées des données comptables, notamment relatives aux charges le registre permettra d'effectuer des comparaisons entre copropriétés partageant les mêmes caractéristiques : nombre de lots, période de construction, situation géographique, équipements et importance des parties communes, etc. Au-delà des niveaux de charges courantes, du montant de travaux « typiques », des comparaisons pourraient éventuellement être menées sur la hauteur des budgets, les niveaux d'impayés et de dette fournisseurs, afin que les responsables de copropriétés puissent être alertés sur la viabilité de la situation, notamment comptable, et sur les conditions de gestion de leurs copropriétés.

Ces études et analyses statistiques, communiquées aux syndics et aux syndicats de copropriétaires, voire plus largement au grand public, permettront aux copropriétés de se positionner en termes de charges et de santé générale (situation financière, bâti) par rapport à l'ensemble du parc et aux copropriétés comparables. Le registre permettra ainsi de donner des repères et jouera un rôle essentiel pour la maîtrise des charges aux copropriétés en leur permettant de se comparer avec des ratios moyens calculés pour de copropriétés de taille comparable dotés des mêmes équipements

Ce retour d'informations, sous forme d'études statistiques détaillées, incitera de plus les copropriétés à s'engager dans le processus d'immatriculation. L'émergence d'observatoires des charges, sur des périmètres réduits, a en effet mis en évidence l'intérêt des syndics et des copropriétaires pour des analyses comparées de leurs dépenses et la maîtrise de leurs charges.

Figure 46 : Synthèse des impacts

Acteurs impliqués	Bénéfices	Difficultés potentielles
Les syndicats de copropriétaires	Identification simplifiée, sécurisation juridique Accès aux données générales sur leur copropriété Maîtrise des charges de copropriété Professionnalisation de la gestion des copropriétés Transparence de la gestion aux yeux des autorités publiques (réputation des syndics) Concurrence entre syndics facilitée	
Les syndics	Maîtrise des charges Preuve de compétence et de transparence envers les copropriétaires et les autorités publiques Comparaison entre professionnels Production simplifiée de la fiche synthétique Normalisation de la transmission de données Ouverture vers de nouveaux marchés	Moyens humains pour renseigner le registre, surtout pour la première année, moins pour l'actualisation Risque faible de surcoût pour l'adaptation des logiciels de gestion Réticence à fournir certaines données Crainte d'un contrôle de l'activité Rapprochement des systèmes de gestion facilitent le changement de syndics
Les acquéreurs	Accès aux données générales sur la copropriété Meilleure connaissance du bien immobilier	
Les collectivités territoriales	Connaissance du parc de logements en copropriétés Accès aux données de gestion des copropriétés Repérage des copropriétés potentiellement fragiles Anticipation des mesures de traitement des copropriétés en difficulté Economie du coût de collecte de données par les observatoires	
L'opérateur du registre	Financement du système par une participation modique de chaque copropriété Vente de données	Coûts financiers et humains liés au développement et à l'exploitation du système
L'Etat	Connaissance du parc de logements en copropriétés Evaluation du coût de traitement des copropriétés en difficulté Structuration de la profession par un outil normé Incitation à l'organisation des petites copropriétés	
Les notaires	Normalisation de la transmission de données entre syndic et notaire	
Les fournisseurs et les entreprises de travaux	Etude et analyse de marché Démarchage commercial	Réticence des responsables de copropriétés par rapport au démarchage

VI MODALITES DE SUIVI

Le ministère de l'égalité des territoires et du logement sera attentif au cas des petites copropriétés sans syndic ou avec un syndic bénévole pour la formalisation des documents et des déclarations. Il faudra prévoir un enregistrement plus facile grâce à un accompagnement spécifique.

VII CONSULTATION

Cette mesure a l'objet d'une concertation auprès des associations professionnels de syndic, des associations de copropriétaires (ARC), des associations de consommateurs (CGL, CLCV), des notaires ainsi que opérateurs spécialisés dans les copropriétés dégradées, les associations d'élus, les bailleurs sociaux ainsi que les représentants de syndics.

Les associations de syndics et de copropriétaires ont fait part de leurs réserves sur la transmission de données financières.

VIII MODALITES D'APPLICATION

Le ministère de l'égalité des territoires et du logement devra prendre plusieurs mesures d'application.

La liste précise des données demandées fera l'objet d'une nouvelle concertation et sera arrêtée par voie règlementaire.

L'établissement public chargé de gérer le registre sera désigné par le décret en conseil d'Etat. Parmi les des opérateurs potentiels figurent l'ANAH et le CSTB. L'Agence Nationale de l'Habitat pourrait apporter au registre sa connaissance du parc privé des logements, son expérience en termes d'accompagnement des copropriétés, de prévention et de traitement de leurs difficultés. Le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment pourrait faire profiter le registre de son expertise à la fois en terme de bâti et de systèmes d'informations.

Les modalités d'exercice du droit d'accès aux données et les modalités de diffusion de données seront précisées par décret en conseil d'État. Après immatriculation et en retour de la transmission de données, le syndic recevrait un document récapitulant l'ensemble des données transmises au registre et concernant la copropriété en question, qui facilitera la mise en place de la fiche synthétique de la copropriété.

Les copropriétaires auront un droit d'accès aux données relatives au syndicat dont ils font partie. Les copropriétaires pourront signaler au syndic les rectifications à apporter aux données relatives au syndicat dont ils font partie. C'est le syndic qui aura la charge d'effectuer les modifications..

L'ensemble des données seraient accessibles à l'Etat, ses services ainsi que ses opérateurs. Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat, les départements et les régions auraient accès à toutes les informations concernant les copropriétés situées sur leurs territoires respectifs. Un infocentre sera développé pour permettre l'exploitation des données.

Le traitement statistique de certaines données présentes au registre, notamment relatives aux charges de copropriété, pourront faire l'objet d'une diffusion publique élargie.

Ainsi, de la même façon que pour le registre du commerce ou le répertoire du parc du logement locatif social (RPLS), le niveau d'accessibilité aux informations déposées dépendra du statut des utilisateurs (ex : président du conseil syndical, établissement public de coopération intercommunale élaborant son PLH, etc.).

Diffusion à des tiers

Certaines des informations du registre pourront être communiquées à des tiers selon des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat dès lors que cette diffusion n'est pas contraire aux objectifs du registre. Selon leur nature, des informations collectées par le biais de l'immatriculation pourront en effet faire l'objet d'une publicité restreinte, tandis que l'accès à d'autres données du registre pourra être rendu payant. Cette faculté de diffusion aux tiers vise principalement à permettre la diffusion de ratios de charges aux syndics et aux copropriétaires ainsi que la diffusion de données statistiques agrégées et anonymes à des chercheurs. Cette disposition est donc essentielle pour le registre devienne un outil de gestion et d'optimisation de leurs dépenses pour les copropriétaires.

Par ailleurs, en l'absence d'identification des copropriétés en tant que telles, certains professionnels, par exemple des entreprises de bâtiment, pourraient être intéressés par les adresses des syndicats de copropriété pour faire des démarches commerciales. La vente de ces informations non sensibles pourrait contribuer au financement du fonctionnement du registre (évolutions du système d'informations, personnel, etc..).

Section 2 : Mieux informer les acquéreurs de lots de copropriété (article 25)

I DIAGNOSTIC

Une des causes des difficultés des copropriétés résulte de la mauvaise information des copropriétaires qui, au moment de leur achat, n'intègrent pas dans leur plan de financement le paiement des charges de copropriétés et des provisions pour travaux. Les propriétaires occupants modestes sont ainsi sur-représentés dans les copropriétés en difficulté.

Or, la signature de la promesse de vente constitue le moment privilégié pour informer le candidat acquéreur d'un lot de copropriété sur la consistance et l'état du bien qu'il envisage d'acquérir.

II OBJECTIF

Les mesures proposées visent à renforcer la protection des acquéreurs en améliorant l'information au stade de l'annonce immobilière de vente et au moment de la conclusion du contrat de vente ainsi que l'information des copropriétaires :

- Apporter des mentions obligatoires pour la publicité de vente de lot en copropriété ;
- Constituer un dossier obligatoirement annexé à un contrat de vente de lot en copropriété informant l'acquéreur ;
- Rendre obligatoire pour le syndicat la création d'une fiche de synthèse regroupant les principales données techniques et financières à destination des copropriétaires et acquéreurs.

III EVOLUTIONS LEGISLATIVES

Un chapitre spécifique est créé dans le livre VII du code de la construction et de l'habitation pour mieux organiser l'information des acquéreurs.

Le nouvel article L 721-1 norme le contenu des informations des annonces immobilières pour renforcer la protection des acquéreurs en prévoyant que les annonces immobilières mentionnent explicitement que le bien est situé dans une copropriété, indiquent le nombre de lots, le montant moyen annuel de charges payées par le vendeur, et le cas échéant, informent l'acquéreur sur les procédures en cours dont la copropriété fait l'objet : plan de sauvegarde ou syndicat placé sous administration provisoire.

L'article L 721-2 précise la liste des pièces nécessaires pour la complète information de l'acquéreur afin qu'il apprécie l'état technique de l'immeuble et du lot de copropriété, la situation juridique et financière du syndicat des copropriétaires, le niveau de charges courantes, les travaux votés ou prévus ainsi que leurs conséquences financières pour le candidat acquéreur. Pour laisser suffisamment de temps à l'acquéreur pour décider en toute connaissance de cause de poursuivre l'achat, les délais de rétraction ne courent qu'à compter du moment où un certain nombre de pièces ont été fournies.

Un nouvel article 8-2 est créé dans la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis par l'article 28 I du projet de loi pour améliorer l'information des acquéreurs et des copropriétaires en synthétisant les principales données financières, techniques et juridiques nécessaires à la compréhension des enjeux de gestion de la copropriété. Cette fiche, dont

le contenu sera précisé par décret, a une vocation pédagogique et sera plus accessible pour les copropriétaires pour lesquels la compréhension des documents techniques et juridiques de la copropriété n'est pas toujours aisée.

Cette fiche est un élément important des dispositifs de prévention. Les données qu'elle contiendra figureront dans le registre d'immatriculation.

IV IMPACT DES MESURES

1) Impact en matière de prévention

La signature de la promesse de vente constitue le moment privilégié pour informer le candidat acquéreur d'un lot de copropriété sur la consistance et l'état du bien qu'il envisage d'acquérir. Pour être complète, cette information doit concerner l'état technique de l'immeuble et du lot de copropriété, la situation juridique et financière du syndicat des copropriétaires, le niveau de charges courantes, les travaux votés ou prévus ainsi que leurs conséquences financières pour le candidat acquéreur.

Pour être efficace, cette information doit intervenir suffisamment en amont de la signature de l'acte de vente, afin que le candidat acquéreur puisse ensuite choisir en toute connaissance de cause de donner suite ou non à son projet d'acquisition en se rétractant le cas échéant.

Il est indispensable, dans un premier temps, d'attirer l'attention du candidat acquéreur sur le fait que le bien qu'il va acquérir fait partie d'un immeuble soumis au statut de la copropriété, avec les conséquences qui s'y rattachent. L'indication du nombre de copropriétaires et du montant des charges courantes trimestrielles ou annuelles de copropriété des deux dernières années lui permettra en outre d'évaluer l'importance de la copropriété et des charges qu'il devra payer en sus de ses mensualités de crédit. Dans un second temps, à la promesse de vente ou, à défaut de promesse, à l'acte authentique de vente, le candidat acquéreur doit avoir une connaissance de l'état technique, juridique et financier de la copropriété. Le candidat acquéreur doit en particulier avoir connaissance du montant des charges qu'il aura à supporter en raison des décisions prises par le syndicat des copropriétaires antérieurement à la cession et de la situation comptable de son vendeur vis-à-vis de la copropriété.

Si l'état daté transmis par le syndic au notaire lors d'une transaction renseigne l'acquéreur sur la situation comptable du vendeur, cela ne fournit pas d'information sur la situation générale de la copropriété. Pour cela, il est prévu qu'une fiche synthétique de la copropriété soit créée et serve à l'information des potentiels acquéreurs sur les charges à assumer en devenant copropriétaire, sur l'état du bâti, les travaux récemment réalisés, les travaux votés, etc. Il s'agit de donner aux acquéreurs des indications sur les dépenses annuelles, ainsi que les investissements prévisibles à moyen terme, à inclure dans leurs plans de financement.

Ces différentes mesures doivent donc permettre de prévenir la dégradation des copropriétés en empêchant que des candidats acquéreurs modestes ne choisissent d'acquérir des lots sans avoir ensuite la capacité d'en assumer la charge financière portant ainsi préjudice à la collectivité des copropriétaires.

La mesure s'applique à toutes les annonces : elle augmentera certes le contenu des annonces des particuliers mais les éléments ajoutés contribuent à valoriser le bien seront au bénéfice des acquéreurs. Elle a une vertu pédagogique : si l'acheteur constate que l'annonce ne contient pas ces mentions légales, il est sans doute préférable qu'il s'abstienne.

2) Impact financier

La production de la fiche de synthèse sera normée et regroupera des informations déjà disponibles dans les dossiers des syndics. Les contrats des éditeurs de logiciel de gestion prévoyant la mise à jour de ces logiciels en fonction des évolutions de la réglementation, l'édition d'un document normalisé par le CERFA se fera à un coût très faible. L'édition de cette fiche fera partie des missions de base du syndic et ne donnera pas lieu à une tarification exceptionnelle.

En outre, il est envisagé qu'à terme le registre d'immatriculation des copropriétés puisse fournir un service aux copropriétés en éditant la fiche de synthèse à partir des données déclarées ce qui limitera le coût.

V MODALITES DE SUIVI

Le projet de loi ne prévoit pas de mesures de suivi particulières.

VI CONSULTATIONS

Cette mesure a fait l'objet d'une large concertation auprès des associations de copropriétaires (ARC), des associations de consommateurs (CGL, CLCV), des notaires ainsi que des opérateurs spécialisés dans les copropriétés dégradées, les associations d'élus, les bailleurs sociaux ainsi que les représentants de syndics.

VII MODALITES D'APPLICATION

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes dispose d'un cadre réglementaire pour sanctionner les annonces immobilières non-conformes à la réglementation.

Section 3 : Améliorer la gouvernance et la gestion de la copropriété pour prévenir son endettement

Explication générale

I DIAGNOSTIC

Les relations entre le syndic et le syndicat de copropriété sont parfois conflictuelles, et révélatrices d'un climat de défiance existant de la part des copropriétaires à l'égard de nombreux syndics de copropriété. Une grande partie de cette défiance provient de l'impression qu'ont certains copropriétaires de ne pas avoir le choix de leur syndic, ni de pouvoir réellement négocier le contenu du contrat de syndic. Par ailleurs, la pratique du compte unique est très répandue. L'opacité inhérente à ce compte tend à entretenir la méfiance des copropriétaires sur l'utilisation des fonds qu'ils versent pour la copropriété.

Cette nécessité d'améliorer la confiance entre les syndics et les copropriétaires implique également que le mandat des syndics soit suffisamment long pour les intéresser à la gestion d'une copropriété.

II OBJECTIF ET EVOLUTIONS JURIDIQUES PROPOSEES

La réforme a pour principaux objectifs de restaurer le climat de confiance entre les copropriétaires et les syndics de copropriété en :

- permettant aux copropriétaires d'effectuer un véritable choix du syndic et du contenu du contrat de syndic ;
- sécurisant les comptes des syndicats de copropriétés ;
- stabilisant le mandat de syndic afin de leur permettre d'avoir une meilleure visibilité à moyen terme.

Evolutions Juridiques

Les modifications sont apportées à la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

III MODALITES DE SUIVI

Il n'est pas prévu dans le présent projet de loi d'indicateurs spécifiques de mise en œuvre de la réforme.

IV CONSULTATIONS

Consultations facultatives :

Ont été conviés à une réunion de présentation des grandes lignes du projet de loi le 20 février 2013 :

- PLURIENCE, la FNAIM, l'UNIS, le SNPI, le groupe Réside Etudes, le SPLM, pour les professionnels de l'immobilier.
- l'USH, FNSCHLM pour les bailleurs sociaux ,
- l'UNPI, l'UNARC, la CGL, l'ANCC, la FSCC, la CLCV, la CGL, le collectif « Jeudi Noir », le DAL, UFC-Que Choisir, pour les associations de copropriétaires ou de consommateurs
- la CGAIM, la CEGC pour les garants
- l'ASF, la FBF, la FFSA pour les organismes représentant les sociétés financières, les banques ou les assurances
- plusieurs parlementaires ont assisté ou étaient représentés.

Mesure 1 : Améliorer le fonctionnement démocratique des assemblées générales (article 26)

I DIAGNOSTIC

Les copropriétés de grande taille sont souvent caractérisées par une organisation complexe avec un syndicat principal et plusieurs syndicats secondaires. La copropriété de Grigny II dans l'Essonne est ainsi composée de neuf syndicats secondaires et comprend 4 985 lots.

Dans de telles situations, l'absentéisme est souvent très important dans l'assemblée générale du syndicat principal et paralyse la prise de décision malgré les possibilités existantes de cumul de mandats.

II OBJECTIFS

La mesure proposée vise donc à remédier à ces difficultés en introduisant une mesure destinée à permettre aux copropriétaires de se faire représenter par le président du conseil syndical dans l'assemblée générale du syndicat.

III EVOLUTION LEGISLATIVE.

L'article 20 de la loi 65-557 du 10 juillet 1965 est modifié pour permettre une délégation de vote collective au président du conseil syndical du syndicat secondaire pour qu'il puisse voter au nom du syndicat secondaire pour les décisions de gestion courante prises dans l'assemblée générale du syndicat principal. Les décisions les plus graves (celles prises à la majorité de l'article 26 ou à l'unanimité) nécessiteront un mandat explicite voté à la même majorité dans l'assemblée générale du syndicat secondaire.

IV IMPACT DE LA MESURE

Cette mesure est utile pour faciliter la prise de décision en assemblée générale. Elle n'a cependant aucun caractère systématique ni automatique pour ne pas léser les droits des copropriétaires des syndicats secondaires. Elle ne porte pas préjudice non plus à leur capacité à former des recours contre les décisions de l'assemblée générale du syndicat principal.

V MODALITE DE SUIVI

Aucune modalité de suivi n'est à prévoir..

VI CONSULTATION

Cette mesure a fait l'objet d'une large concertation auprès des associations professionnelles de syndics, des associations de copropriétaires (ARC), des associations de consommateurs (CGL, CLCV), des notaires ainsi que opérateurs spécialisés dans les copropriétés dégradées, les associations d'élus, les bailleurs sociaux ainsi que les représentants de syndics.

VII MODALITES D'APPLICATION

Aucune modalité d'application n'est à prévoir.

Mesure 2 : Améliorer la mise en concurrence des syndics tout en apportant aux contractant une meilleure sécurité du contrat (article 26)

I DIAGNOSTIC

On observe une absence de réelle mise en concurrence du syndic lors de sa désignation, lorsqu'il s'agit d'un syndic provisoire lors de la mise en place de la copropriété, ou en cas de révocation ou de non renouvellement.

Le deuxième alinéa de l'article 17 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis prévoit en effet que *«Dans le cas où, avant la réunion de la première assemblée générale, un syndic a été désigné par le règlement de copropriété ou par tout autre accord des parties, cette désignation doit être soumise à la ratification de cette première assemblée générale »*.

Or, dans la pratique, la mise en concurrence est rarement utilisée à l'occasion de la ratification du contrat du syndic provisoire lors de la première assemblée générale qui suit la mise en place de la copropriété.

L'article 25 de la loi prévoit que sont adoptées à la majorité des voix de tous les copropriétaires, la désignation ou la révocation du ou des syndics (en cas de syndicats secondaires).

L'article 11 I-4° du décret n° 67-223 du 17 mars 1967 pris en application de la loi du 10 juillet 1965 dispose que sont notifiés au plus tard en même temps que l'ordre du jour, pour la validité de la décision, le ou les projets de contrat de syndic, lorsque l'assemblée générale est appelée à désigner le représentant légal du syndicat.

Ainsi la loi prévoit la possibilité de mettre en concurrence des contrats de syndic lorsqu'un syndic doit être désigné. Néanmoins, dans la pratique, lorsque le non renouvellement ou la révocation d'un syndic en place est envisagé, la mise en concurrence est rarement réalisée puisqu'elle contraint le syndic sortant à présenter à l'assemblée générale des projets émanant de ses propres concurrents.

Dans ces conditions, les termes du contrat de syndic et plus particulièrement la rémunération de celui-ci semblent rarement faire l'objet d'une comparaison par les copropriétaires qui n'ont pas d'information suffisante pour discuter les clauses du contrat qui leur est proposé.

II OBJECTIF ET EVOLUTIONS JURIDIQUES PROPOSEES

1) Mise en concurrence

Lorsqu'il s'agit d'un syndic provisoire, la mise en concurrence est destinée à éviter que ce dernier ne soit en quelque sorte un syndic « de complaisance » émanant du promoteur ayant construit l'immeuble. Cette mise en concurrence préalable, qui peut le cas échéant donner lieu au maintien en place du syndic provisoire, est également de nature à garantir le caractère professionnel et indépendant du syndic.

Lorsque le non renouvellement ou la révocation d'un syndic en place est envisagée, la mise en concurrence apparaît souhaitable en ce qu'elle permet aux copropriétaires de faire un choix éclairé. Elle serait de nature à favoriser une baisse du montant du forfait fixé dans les contrats de syndic mis en concurrence.

La mise en concurrence des contrats de syndics n'a toutefois pas été étendue à la totalité des situations de désignation de syndics (en particulier au moment du renouvellement du contrat de syndic), la concertation préalable menée avec l'ensemble des acteurs, et notamment avec les représentants des copropriétaires, ayant clairement montré le souci des partenaires de conserver une relation de confiance entre le syndic et le syndicat, qui pourrait éventuellement être affectée par une mise en concurrence.

Evolutions juridiques

Une modification du deuxième alinéa de l'article 17 en posant le principe du maintien du syndic provisoire désigné lors de la mise en copropriété uniquement suite à une décision de l'assemblée générale des copropriétaires et après une mise en concurrence préalable de plusieurs contrats de syndics.

Une modification du deuxième alinéa de l'article 21 en imposant au conseil syndical de mettre en concurrence plusieurs projets de contrats de syndic avant la tenue de l'assemblée générale à l'occasion de laquelle le syndic sera désigné si la révocation ou le non renouvellement de son contrat sont envisagés. Le conseil syndical est en revanche déchargé de cette obligation lorsqu'il existe des circonstances locales ou propres à la copropriété qui justifient de ne pas procéder à la mise en concurrence. Dans ce cas, une information est faite par le syndic aux copropriétaires dans un délai leur permettant de produire des projets de contrats de syndic en vue de leur inscription à l'ordre du jour de l'assemblée générale. Le conseil syndical est en tout état de cause consulté sur l'ensemble des contrats de syndic avant leur examen par l'assemblée générale. Lorsque le syndicat de copropriétaires ne dispose pas d'un conseil syndical, la mise en concurrence n'est pas obligatoire.

2) Délai de préavis de résiliation

Une modification de l'article 18 consistera à obliger le syndic à respecter un préavis s'il veut renoncer à son mandat. Ceci pour éviter une déstabilisation de la copropriété dans sa gestion et de laisser le temps au conseil syndical des copropriétaires de préparer la désignation du nouveau syndic.

Evolutions juridiques

Modifications de l'article 18 : obligation pour le syndic qui veut renoncer à son mandat de respecter un préavis dont la durée sera fixée par décret en Conseil d'Etat.

III IMPACTS

La mise en concurrence obligatoire des contrats de syndic et la rémunération forfaitaire qui lui est associée devraient permettre d'améliorer l'offre des professionnels sur le marché et de réduire les coûts tout en améliorant la qualité du service rendu.

La hausse des tarifs des syndics de copropriété devrait être limitée par le jeu de la concurrence rendue désormais obligatoire, au moment de la désignation du premier syndic ou en cas de révocation ou de non renouvellement du syndic. Il appartiendra aux copropriétaires de s'impliquer dans la recherche de contrats de syndic moins-disant pour l'accomplissement de la même mission. Cette mesure sera donc de nature à favoriser une baisse du montant du forfait fixé dans les contrats de syndic mis en concurrence.

Au demeurant, cette obligation de mise en concurrence des syndics devrait les inciter à s'établir dans les villes où la concurrence est actuellement limitée. Cette mesure devrait en outre renforcer la compétitivité et la professionnalisation des syndics de copropriété dans la mesure où la qualité du service qu'ils rendent devra s'accroître du fait même de cette mise en concurrence.

L'instauration d'un délai de préavis obligatoire pour le départ du syndic permet de donner le temps nécessaire à la copropriété pour trouver un nouveau syndic. Cette disposition correspond à une clause classique souvent obligatoire dans les contrats importants pour le fonctionnement de la vie civile : bail de location de logement, contrat de travail.

IV CONSULTATIONS

La mise en concurrence obligatoire des contrats de syndic a recueilli un avis plutôt défavorable, les participants n'étant pas convaincus de sa nécessité.

La concertation du syndic avec le conseil syndical pour l'allongement des durées des contrats de syndic a reçu majoritairement un accueil favorable de l'ensemble des participants.

V MODALITES D'APPLICATION

Décret en Conseil d'Etat : durée du préavis en cas de démission du syndic.

Mesure 3 : Clarifier les rémunérations des syndics (article 26)

I DIAGNOSTIC

La rémunération des syndics de copropriété génère de nombreuses polémiques et malentendus, les copropriétaires se plaignant de l'importante et constante augmentation des honoraires des syndics, lesquels soulignent, de leur côté, l'insuffisante rentabilité d'une activité impliquant de nombreuses charges peu valorisantes, un important taux de rotation de leurs collaborateurs et l'importance des contraintes législatives et règlementaires auxquelles ils doivent satisfaire.

Actuellement, la rémunération des syndics est seulement prévue dans le décret du 17 mars 1967 qui dispose que le « contrat de syndic fixe les éléments de la rémunération du syndic ». L'article 18-1 A de la loi du 10 juillet 1965 issue de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 relative à la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion prévoit que « seuls les travaux mentionnés à l'article 14-2 et votés par l'assemblée générale des copropriétaires en application des articles 24, 25, 26, 26-3 et 30 peuvent faire l'objet d'honoraires spécifiques au profit du syndic ». Le décret n° 67-223 du 17 mars 1967 modifié par le décret n° 2010-391 du 20 avril 2010 prévoit en son article 33 que la conservation et la gestion des archives sont comprises dans la mission ordinaire du syndic.

Ces dispositions sont notoirement insuffisantes et ne permettent pas de résoudre les conflits constatés par le rapport du Conseil national de la consommation de 2007 aux termes duquel les syndics ont tendance à augmenter les tâches relevant des honoraires supplémentaires au détriment de celles rémunérées au titre de la gestion courante.

Sur le plan économique, les modalités de tarification sont variables pour des prestations pourtant très comparables au regard des contrats.

Les honoraires du syndic sont librement fixés entre le syndicat et lui-même dans le contrat qui le lie au syndicat.

Selon l'avis du Conseil national de la consommation du 27 septembre 2007, la DGCCRF recevait environ 500 plaintes par an en ce qui concerne l'activité de syndic de copropriété sur la période 2005-2006. En 2009, elle en a reçu 1 020. Environ 20 % de ces plaintes sont relatives aux problèmes issus de la distinction faite entre les charges dites de gestion courante (correspondant aux prestations prévisibles et récurrentes fournies par le syndic) qui sont facturées dans le cadre d'un forfait mentionné au contrat de syndic, et les charges dites « particulières » (correspondant à des tâches ponctuelles, sortant de l'ordinaire et non prévisibles) qui sont facturées en sus. Les services de la DGCCRF ont observé une recrudescence significative de plaintes portant sur les modalités tarifaires des syndics, le manque de transparence tarifaire ne permettant pas aux consommateurs d'opérer une véritable comparaison entre les offres contractuelles des syndics. Même si le nombre de ces plaintes est faible au regard du nombre de professionnels exerçant dans ces domaines, elles ternissent l'image de ce secteur et minent la confiance entre copropriétaires et syndics de copropriété.

La Commission des clauses abusives dans une recommandation n°96-01 du 17 novembre 1995, a considéré qu'il existait un déséquilibre significatif au préjudice du syndicat des copropriétaires résultant, d'une part, des clauses insérées dans certains contrats prévoyant la renonciation du syndicat à percevoir les fruits et produits financiers des sommes placées sur un compte séparé sans contrepartie spécifique et d'autre part, de l'absence de précision dans lesdits contrats du contenu des postes correspondant à la gestion courante et à des prestations particulières. Ces constatations

l'amènent à recommander des aménagements aux contrats proposés par les syndics de copropriété. Cette recommandation n'a, à ce jour, pas été suivie d'effet.

Certes, l'arrêté du 19 mars 2010 (arrêté NOVELLI) modifiant l'arrêté du 2 décembre 1986 relatif aux mesures de publicité des prix applicables dans certains secteurs professionnels établit une liste minimale des prestations incluses dans le forfait annuel, ce qui aurait du faciliter la comparaison entre les contrats de syndics. Toutefois, la notion de gestion courante qui figure dans cet arrêté n'est définie ni dans la loi ni dans le décret

Deux ans après la publication de cet arrêté fixant la liste minimale des prestations de gestion courante dans les contrats de syndic, bien des professionnels paraissent conserver des pratiques tarifaires illicites ou abusives.

Le 15 septembre 2011 a été adoptée par la Commission des clauses abusives une nouvelle recommandation (recommandation 11-01 relative aux contrats de syndic de copropriété) sur les clauses abusives. Sont visées : les clauses relatives à la formation et la révocation du contrat d'une part et les clauses relatives au contenu et à l'exécution du contrat, d'autre part. La Commission met en avant tant les clauses illégales que les clauses créant une confusion dans l'esprit des souscripteurs et pour lesquelles il résulte une double facturation d'une même tâche. Au final, la Commission met en avant 24 recommandations concernant les clauses abusives se rencontrant couramment dans les contrats de syndic professionnel.

Deux enquêtes, du mensuel *« Le Particulier »* d'avril 2012 (Le Particulier Immo n° 285 avril 2012), qui a porté sur 1107 contrats, et de l'Association des responsables de copropriété (ARC) sur 920 contrats, parvenaient sensiblement à la même conclusion, en indiquant que les prestations particulières augmentaient de manière plus importantes que les honoraires de base. Ainsi, entre 2010 et 2011, les honoraires de base auraient augmenté de 3 % selon l'ARC et de 1,78 % selon Le Particulier (en moyenne 139,64 €/an en région Rhône-Alpes et 200,35 €/an à Paris). Les prestations particulières auraient pour leur part augmenté de 5,27 %.

Autre constat commun : si les dispositions de l'arrêté Novelli semblent de mieux en mieux prises en compte, la liste des prestations particulières a tendance à s'allonger. L'arrêté a engendré l'apparition de contrats très touffus, difficiles à déchiffrer et rendant les comparaisons malaisées.

II OBJECTIF ET EVOLUTIONS JURIDIQUES PROPOSEES

Le principe de la forfaitisation des prestations courantes, les prestations particulières étant désormais définies par décret, permettra de mettre un terme à la pratique actuelle de certains syndics qui consiste à inclure dans les prestations particulières des prestations qui relèvent clairement des prestations courantes.

Ainsi, la Commission des clauses abusives, dans sa recommandation n°11-01 relative aux contrats de syndic de copropriété (BOCCRF du 26/04/2012) cite parmi les clauses illicites, celles prévoyant la rémunération au titre des prestations particulières au lieu des prestations courantes :

- des appels d'offres, d'étude de devis et de mise en concurrence y compris lorsque celle-ci est obligatoire au regard du décret du 17 mars 1967,
- des prestations de gestion courante confiées par le syndic à des tiers,
- de la présence du syndic aux assemblées générales ou aux conseils syndicaux, ne précisant pas que ne sont pas concernés l'assemblée générale annuelle et le conseil syndical la précédant,

- de la « remise au syndic successeur, de la totalité des fonds, de l'état des comptes des copropriétaires et des comptes du syndicat », de « gestion de comptes » et de « transmission des archives au syndic successeur »,
- de l'établissement des diagnostics ne précisant pas que seuls les diagnostics non obligatoires ou relatifs à un copropriétaire sont concernés,
- de l'ouverture du dossier et du compte du nouveau propriétaire lors de la cession d'un lot,
- de l'acquisition de fournitures indispensables à la réalisation de prestations relevant de la gestion courante (registre d'assemblée, imprimés obligatoires, carnet d'entretien et livres) ;

La rémunération de ces prestations particulières doit en effet être négociée en assemblée générale et non imposée par le syndic par le biais de ces pratiques abusives.

Le montant forfaitaire d'honoraires proposé par le syndic pour remplir le mandat que le syndicat lui confie doit permettre à l'assemblée générale de désigner le syndic parmi d'autres syndics concurrents, en toute transparence, sans que l'un ou l'autre syndic discute ce que couvre le forfait. La comparaison entre les contrats pourra ensuite être approfondie en comparant le coût des prestations particulières proposées et leurs tarifications.

Evolutions Juridiques

Une modification de l'article 18-1 A en insérant un alinéa dans lequel il est prévu que la rémunération des syndics soit désormais déterminée de manière forfaitaire, une rémunération spécifique complémentaire pouvant toutefois être perçue dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat à l'occasion de prestations particulières.

Une modification des dispositions de l'article 18-1. La détermination des modalités de mise à la disposition des copropriétaires par le syndic des pièces justificatives des charges devra être précisée par décret en Conseil d'Etat.

III IMPACTS

Cette mesure permettra d'éviter le contournement de l'arrêté NOVELLI, en permettant un réel contrôle de la copropriété sur les frais du syndic. L'impact principal porte sur la qualité d'information dont disposera la copropriété pour faire le choix éclairé du syndic lors de la mise en concurrence. En ce sens, cette mesure est liée à la mesure précédente d'amélioration de la mise en concurrence.

IV CONSULTATIONS

La forfaitisation des honoraires de gestion courante et la fixation par décret des conditions d'une rémunération complémentaire pour des prestations particulières présente un fort clivage entre les associations de consommateurs et copropriétaires, plutôt favorables, et les professionnels, plutôt défavorables. Toutefois, du côté des associations l'UNPI a souligné la difficulté d'établir une liste des prestations complémentaires. La FNAIM s'est inquiétée de savoir si la liste serait exhaustive ou régulièrement révisable pour tenir compte de l'émergence de nouvelles prestations.

La proposition d'améliorer les modalités de mise à disposition des justificatifs de charges a recueilli un avis plutôt défavorable, les participants n'étant pas convaincus de sa nécessité.

V MODALITES D'APPLICATION

Décret en Conseil d'Etat : conditions d'une rémunération complémentaires pour des prestations particulières

Décret en Conseil d'Etat : modalités de la mise à disposition et de la consultation des copropriétaires par le syndic des pièces justificatives des charges

Mesure 4 : Rendre les actions du syndic dans la copropriété plus transparentes (article 26)

I DIAGNOSTIC

En troisième lieu, le mode de gestion des fonds de la copropriété pose problème et contribue également à cette détérioration du climat de confiance entre les copropriétaires et les syndics de copropriété.

L'article 18 de la loi du 10 juillet 1965 fait obligation au syndic de copropriété :

« d'ouvrir un compte bancaire ou postal séparé au nom du syndicat sur lequel sont versées sans délai toutes les sommes ou valeurs reçues au nom ou pour le compte du syndicat. L'assemblée générale peut en décider autrement à la majorité de l'article 25 et, le cas échéant, de l'article 25-1 lorsque l'immeuble est administré par un syndic soumis aux 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 fonds de commerce ou par un syndic dont l'activité est soumise à une réglementation professionnelle organisant le maniement des fonds du syndicat.... ».

La pratique montre que dans la très grande majorité des cas, les syndics professionnels font voter par l'assemblée générale la dispense de compte séparé, en invoquant les coûts supplémentaires générés par le compte séparé. Le coût supplémentaire, inclus dans la rémunération forfaitaire, dissuade souvent le syndicat des copropriétaires de faire le choix du compte séparé ouvert à son nom, qui est cependant le principe affirmé par la loi.

En conséquence, le syndic de copropriété ouvre un compte à son nom, compte unique ou compte avec des sous-comptes pour chaque syndicat des copropriétaires qui l'a mandaté. Le compte ouvert au nom du syndic est rémunéré par la banque au profit du syndic. Les conventions entre syndics et banques peuvent consister également en l'ouverture de comptes mandants et de comptes « reflets » des comptes mandants, au nom du syndic, permettant à celui-ci d'adopter une gestion déconnectée de la gestion pour compte de tiers en contrepartie de la signature d'une convention de fusion ou de compensation au profit de la banque.

La Cour de cassation a bâti une jurisprudence relative au fonctionnement du compte bancaire du syndic, qui montre que celui-ci n'est pas sans risque ou inconvénient pour les copropriétaires.

En effet, il est de jurisprudence constante que la rémunération du compte appartient au titulaire du compte. Les soldes créditeurs des sous-comptes des mandants ou biens les soldes débiteurs des comptes reflets ou le solde créditeur du compte unique engendrent ainsi des produits au bénéfice des syndics.

Le compte ouvert au nom du syndic a par ailleurs pour conséquence que les syndicats des copropriétaires éprouvent, en cas de liquidation judiciaire du syndic, des difficultés à récupérer les

fonds ouverts sur des sous-comptes. Ils doivent supporter une procédure judiciaire lourde, longue, coûteuse et à l'issue incertaine pour faire reconnaître leurs droits sur ces sous-comptes.

II OBJECTIF ET EVOLUTIONS JURIDIQUES PROPOSEES

1) Obligation de séparation des comptes

L'existence d'un compte séparé obligatoire, sans possibilité de dispense, permettra de remédier au risque encouru par les syndicats de copropriétaires de voir disparaître les fonds mandants au profit du syndic ou de ses créanciers à l'occasion de difficultés financières ou d'une procédure collective.

Elle sera donc de nature à faciliter le remboursement aux copropriétaires par le garant des fonds dont ils ont confié la gestion à un syndic en cas de défaillance de ce dernier.

L'obligation d'ouvrir un compte séparé permettra également à chaque syndicat de copropriétaires d'avoir systématiquement connaissance, par l'intermédiaire d'un relevé de compte périodique, des mouvements de fonds réalisés par le syndic.

Cette réforme répond à la demande exprimée par les associations de consommateurs ou de copropriétaires, d'une plus grande transparence des syndics de copropriété sur l'usage qu'ils font des fonds mandants. Le recours fréquent à la dispense d'ouvrir un compte séparé alimente en effet les griefs de ces associations à l'égard des professionnels de l'immobilier, auxquels elles reprochent, par exemple, d'appeler les fonds bien avant d'entreprendre les travaux votés ou de régler les factures, ceci dans le seul but de les faire fructifier.

La systématisation de l'ouverture d'un compte séparé aura à cet égard un impact significatif sur l'amélioration des relations parfois tendues pouvant exister entre les syndicats de copropriétaires et leurs syndics.

Le compte séparé permettra enfin de mieux identifier les difficultés financières de la copropriété.

La trésorerie d'une copropriété « saine » est structurellement positive. A l'inverse, une trésorerie tendue est le signe d'un début de fragilité dont doivent s'inquiéter tant le syndic que le conseil syndical. La faiblesse de la trésorerie est le premier symptôme d'un glissement de la copropriété vers la spirale négative de la dégradation patrimoniale et sociale. Le compte bancaire séparé permettra de mieux identifier les signaux d'alerte, permettant d'éviter que la défaillance de quelques uns n'entraîne la défaillance collective.

Evolution juridique

Modifications de l'article 18 : suppression de toute dérogation à l'obligation de l'instauration du compte séparé pour les sommes ou valeurs reçues au nom ou pour le compte du syndicat des copropriétaires. Le syndic pourra choisir l'établissement bancaire dans lequel est ouvert ce compte, l'assemblée générale des copropriétaires pouvant toutefois décider, par un vote à la majorité de l'article 25, d'ouvrir ce compte dans l'établissement bancaire de son choix. Si le compte est rémunéré, les intérêts du compte sont acquis au syndicat.

2) Interdiction d'avancer des fonds

En complément de cette mesure forte, est prévue, dans un souci de clarification et de transparence financière, qu'un syndic de copropriété ne pourra avancer des fonds à un syndicat de

copropriétaires. Seul le syndic provisoire conservera cette possibilité car ce dernier n'a pas encore eu la faculté de faire voter des appels de fonds.

Evolution juridique

Modifications de l'article 18 : interdiction pour un syndic de copropriété d'avancer des fonds à un syndicat de copropriétaires. Seul le syndic provisoire conserve cette possibilité.

3) Etablissement concerté d'un budget prévisionnel

En outre, la légitimité du conseil syndical dans la procédure budgétaire sera confortée par une modification de l'article 18 imposant au syndic d'établir le budget prévisionnel en concertation avec le conseil syndical.

Evolution juridique

Modifications de l'article 18 : création de l'obligation de concertation pour le syndic.

4) Transparence des mandataires lors des votes

Pour restaurer le climat de confiance entre les copropriétaires et les syndics de copropriété, cette disposition prévoit la désignation expresse du mandataire par son nom ou s'il est membre du conseil syndical, par son nom ou sa fonction au sein de ce dernier, assurant ainsi une meilleure transparence dans les délégations des droits de vote.

Evolution juridique

Modification du troisième alinéa de l'article 22

III IMPACTS

Nombre de comptes nouveaux ouverts pour la séparation des comptes

D'après les données FILOCOM 2009, le nombre total de copropriétés serait de 664 658. D'après l'ARC, seules 5 % des copropriétés disposeraient d'un compte séparé. On peut donc évaluer à plus de 500 000 le nombre de comptes séparés à ouvrir.

Implication financière sur les syndics de l'obligation d'ouvrir de compte séparé

Craintes soulevées par les syndics

L'association Plurience, qui regroupe de grands acteurs du secteur immobilier (Akerys, Billon immobilier, la Bourse de l'immobilier, BNP immobilier, Crédit agricole immobilier, Foncia, Loiselet&Daigremont, Nexity, Oralia, Provicis immobilier, Sergic, Square habitat, Tagerim et Urbania) fait valoir que contraindre les syndics à ouvrir un compte séparé pourrait les mettre en réelle difficulté financière, puisque leur résultat d'exploitation reposerait en partie sur les produits financiers qu'ils tirent des fonds mandants qu'ils gèrent. Cette association avance les résultats d'une étude réalisée par le cabinet PRICEWATERHOUSECOOPERS (demandée par la CNAB en octobre 2008) sur le prix de revient des prestations réalisées par les syndics qui ferait ressortir que sur un échantillon de 15 cabinets représentatifs, la marge opérationnelle moyenne (résultat

d’exploitation pour les activités liées au syndic divisé par le chiffre d’affaires obtenu par les prestations syndic) serait évalué à 1,7%. L’association Plurience en conclut que « toute modification de cet équilibre économique fragilisera les professionnels ». Mais ces affirmations ne peuvent être corroborées par aucune étude des pouvoirs publics dans la mesure où les informations relatives aux produits financiers tirés de cette pratique sont protégées par le secret bancaire.

La suppression de ces produits financiers les obligerait à rechercher des compensations directes sur les honoraires. Les associations représentant les consommateurs et les copropriétaires ont indiqué pendant la concertation qu'une augmentation des honoraires pour les missions de bases des syndics serait tout à fait légitime et acceptable. En tout état de cause, cette compensation aurait la vertu de la transparence puisqu’elle permettrait de connaître indirectement et a posteriori les produits financiers générés par les comptes uniques.

Les garants ont fait valoir pour leur part que le regroupement sur un compte unique des fonds mandants leur permet d’avoir une vision instantanée et fiable de la trésorerie gérée par les syndics qu’ils garantissent, ce qui facilite grandement l’accomplissement de leur mission de contrôle réglementaire. Ils ont souligné que l’instauration d’une obligation de séparer les comptes pourrait avoir un impact négatif sur la qualité de leur contrôle, ce qui n’était pas dans l’intérêt des mandants des professionnels garantis.

Interprétation de ces éléments

Les chiffres apportés par les syndics sur la rentabilité des prestations restent indicatifs, et aucune étude publique ne peut les confirmer ou les infirmer. Cependant, l’activité des syndics ne peut se dissocier des activités annexes. En effet, la gestion de syndic ouvre le champ d’activités annexes lucratives : gestion de location, mais aussi gestion immobilières, voire plus-value immobilières grâce à une connaissance importante des propriétés gérées. Ainsi l’équilibre économique du syndic doit prendre en compte la rentabilité de la prestation, mais aussi la rentabilité gagnée sur les activités annexes grâce à la position de syndic, se qui serait à même de modifier sensiblement l’équilibre évoqué.

En revanche le gain de connaissance pour la copropriété sur l’activité de son syndic est réel. Cette connaissance peut être précieuse pour une décision éclairée sur la mise en concurrence des syndics. Elle pourrait aussi permettre de faciliter une éventuelle enquête des pouvoirs publics sur les frais des syndics afin d’améliorer la forfaitisation des honoraires.

Pour répondre à l’argument évoqué par les garants, le gouvernement propose que les fonds mandants puissent être domiciliés dans la même banque que celle où est domicilié le compte du syndic, sauf opposition de l'assemblée générale.

IV CONSULTATIONS

Le compte-séparé obligatoire, sans possibilité de dispense, a confirmé un fort clivage entre les associations de consommateurs et copropriétaires (favorables) et les professionnels -syndics et garants (défavorables). Ces derniers font valoir la difficulté de contrôler des comptes séparés et le surcoût.

Les associations sont toutefois défavorables à une obligation de domiciliation du compte dans l’établissement bancaire du syndic alors que cette mesure a été présentée comme un moyen de faciliter le contrôle par les garants. Certains étaient aussi ouverts à la possibilité de déroger en dessous d’un certain seuil, voire pour un certain type de copropriété.

La concertation du syndic avec le conseil syndical pour l'élaboration du budget prévisionnel a reçu majoritairement un accueil favorable de l'ensemble des participants.

V MODALITES D'APPLICATION

Pas de décret d'application prévu.

Section 4 : Prévenir la dégradation des copropriétés et faciliter la réalisation des travaux de conservation des immeubles

Mesure 1 : Faciliter la prise de décision de travaux

I DIAGNOSTIC

Les blocages importants des instances de la copropriété concernent principalement la politique de gestion patrimoniale : l'intérêt collectif lié au maintien en bon état du bâti ne prime pas en assemblée générale et ne favorise pas une gestion patrimoniale. Or le parc des copropriétés est confronté à de lourds enjeux en matière de rénovation. Le rapport du président de l'Anah Dominique Braye a souligné le vieillissement du parc des copropriétés françaises. A titre d'illustration, les immeubles en copropriété construits entre 1945 et 1985 arrivent au terme d'un cycle de vie technique et nécessitent de lourds investissements pour les maintenir en bon état et améliorer leur performance énergétique. L'Anah estime ainsi que 40 à 70 milliards d'euros devront être investis dans les 10 ans à venir pour effectuer les travaux de rénovation des parties communes (soit fréquemment plus de 20 00 € par logement). Or, il ne s'agit que d'une estimation partielle car ce segment ne représente que 25% du parc total

Pour répondre aux lourds enjeux de rénovation du parc des copropriétés, il est nécessaire d'inciter les syndicats de copropriétaires à mettre en œuvre une gestion patrimoniale de long terme des immeubles. Or cette dynamique de gestion n'est pas favorisée par le régime actuel de la copropriété en particulier lorsqu'il s'agit de prendre la décision d'engager des travaux.

II OBJECTIF

Les mesures proposées visent donc à donner au syndicat des copropriétaires les moyens de mettre en place une politique de gestion de long terme permettant de dépasser les contingences individuelles au profit de l'intérêt collectif en affirmant le rôle de maître d'ouvrage des travaux d'intérêts collectif, y compris sur parties privatives, et en facilitant les prises de décision.

III EVOLUTIONS LEGISLATIVES

L'article 9 est modifié pour affirmer le rôle du syndicat comme maître d'ouvrage des travaux d'intérêt collectif réalisé sur parties privatives. Cette modification est à mettre en parallèle avec la modification apportée à l'article L313-4-2 du code l'urbanisme qui prévoit une notification au syndic, représentant légal de la copropriété lorsque des travaux sont notifiés. Il est en effet essentiel que soit affirmé ce rôle de coordination pour garantir des travaux cohérents.

Les articles 24, 25, 25-1 et 26 de la loi 65-557 du 10 juillet 1965 sont modifiés afin de favoriser le vote des travaux essentiels à la copropriété.

Il est ainsi réaffirmé à l'article 24 que les travaux destinés à assurer la sécurité et la santé des occupants, à se conformer à des obligations réglementaires ou des prescriptions liées aux opérations de restauration ou à faciliter l'accès des personnes handicapés relèvent de la majorité des présents ou représentés.

L’article 25 et l’article 25-1 sont modifiés pour mettre fin à une confusion rencontrée sur le terrain entre les travaux d’amélioration de la performance énergétique et les travaux d’amélioration. L’amélioration de la performance énergétique nécessite des programmes de travaux globaux pour lesquels il est difficile de faire la séparation entre amélioration thermique stricto sensu et amélioration. En conséquence les travaux seront désormais votés à la même majorité. Toutefois pour que ces travaux restent votés dans des conditions de majorité acceptable, l’usage de la « passerelle » de l’article 25-1 est restreint.

L’article 26 est modifié pour tenir compte des décisions transférées dans l’article 25.

Les articles 9 et 30 sont corrigés pour tenir des modifications des articles.24, 25 et 26. Afin de faciliter l’accès au droit, les modifications des références des alinéas ont été réduites au maximum.

IV IMPACT DES MESURES

La modification des modalités de réalisation des travaux et de prise de décision

La modification des règles de majorité vise principalement à faire voter plus facilement les travaux d’intérêt général.

Majorité article 26	Majorité article 25	Majorité article 24	rappel objectif de la mesure
double majorité : majorité des copropriétaires représentant 2/3 des voix	majorité des copropriétaires	majorité des présents ou représentés	
Travaux emportant amélioration, addition et transformation			Faciliter le vote des travaux : la distinction entre travaux de réhabiltation thermique et travaux d'amélioration ets très ténue
Etudes et travaux d'ndividualisation des compteurs d'eau			Mesure en faveur du développement durable : responsabilisation de chacun pour sa consommation d'eau
	Les travaux nécessaires à la conservation de l'immeuble ainsi qu'à la préservation de la santé et de la sécurité physique des occupants et les travaux permettent d'assurer la mise en conformité des logements		Facilitation de la prise de décision pour les mesures d'intérêt collectif
	Les modalités de réalisation et d'exécution des travaux rendus obligatoires en vertu de dispositions législatives ou réglementaires.		Facilitation de la prise de décision pour l'exécution des mesures prescrites par des mesures de police (Insalubrité, Péril)
	Les modalités de réalisation et d'exécution des travaux prescrits en vertu des dispositions de l'article L 313-4-2 du code de l'urbanisme. Ces travaux peuvent comprendre des travaux d'intérêt collectif réalisés sur les parties privatives et aux frais du c		Facilitation de la prise de décision pour l'exécution des mesures prescrites dans le cadre des opérations de restauration immobilière
	Les travaux d'accessibilité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite		

De façon plus transversale, la modification des règles de majorité est avant tout un encouragement à la présence en assemblée générale et à l'implication dans la vie de la copropriété.

Enfin, les difficultés actuelles du parc des copropriétés viennent notamment du peu d'appétence des syndicats de copropriétaires pour les travaux, même ceux nécessaires au maintien en bon état du bâti. Il est improbable que ces mesures se traduisent par un vote de travaux non prioritaires.

V MODALITES DE SUIVI

Il n'y a pas de modalité particulière de suivi prévue.

VI CONSULTATION

Cette mesure a l'objet d'une large concertation auprès des associations professionnels de syndic, des associations de copropriétaires (ARC), des associations de consommateurs (CGL, CLCV), des notaires ainsi que des opérateurs spécialisés dans les copropriétés dégradées, les associations d'élus, les bailleurs sociaux ainsi que les représentants de syndics.

VII MODALITES D'APPLICATION

Le ministère de l'égalité des territoires et du logement devra prendre un décret pour réformer le carnet d'entretien ;

Mesure 2 : Protéger les copropriétés contre les acquéreurs déstabilisateurs (article 26)

I DIAGNOSTIC

L'un des facteurs de dégradation de la situation financière des copropriétés, puis par conséquence, de dégradation de l'état du bâti risquant de porter atteinte à la sécurité et à la santé des occupants et des tiers, est, d'une part la présence de propriétaires indélicats, communément appelés « marchands de sommeil », et, d'autre part la négligence de certains copropriétaires qui ne payent pas leurs charges régulièrement.

Cette difficulté à percevoir les charges est confirmé par plusieurs indicateurs qui montrent une hausse des demandes de paiement de charges devant les tribunaux et un accroissement des sommes en jeu lors de ces procédures.

Figure 47 : Evolution des demandes en paiement des charges et contributions formées devant le président du TGI

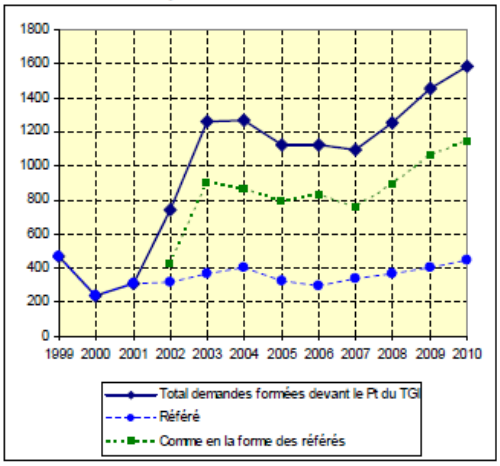


Figure 48 : Montant des charges réclamées

Montant des charges réclamées (2005-2010)

Montant des sommes réclamées	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	**20 918**	**20 261**	**21 445**	**21 647**	**24 717**	**25 561**
10 000€ et plus*	2 142	1 954	2 207	2 384	2 635	2 906
de 4 000€ à moins de 10 000€	11 958	9 582	9 904	10 007	11 403	12 344
moins de 4 000€	6 818	8 725	9 334	9 256	10 679	10 311
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
10 000€ et plus	10,2	9,6	10,3	11,0	10,7	11,4
de 4 000€ à moins de 10 000€	57,2	47,3	46,2	46,2	46,1	48,3
moins de 4 000€	32,6	43,1	43,5	42,8	43,2	40,3
Base 100 = 2005						
Total	**100**	97	103	103	118	122
10 000€ et plus	**100**	91	103	111	123	136
de 4 000€ à moins de 10 000€	**100**	80	83	84	95	103
moins de 4 000€	**100**	128	137	136	157	151

** hors demandes en recouvrement des provisions votées par l'assemblée générale devant le président du TGI (art. 19-2 Loi 1965). En effet, le président est compétent quelle que soit la somme réclamée.*

Source : RGC, SDSE *DACS, PEJC*

Source : Les contentieux de la copropriété - Ministère de la Justice – DACS –Juin 2012

Le rapport remis par le président de l'Anah en janvier 2012, « Prévenir et guérir les copropriétés » et le rapport remis par le Sénateur Claude Dilain en mai 2013, « Copropriétés très dégradées », avaient tous deux souligné la nécessité de responsabiliser le syndic dans le traitement des impayés mais également pointé la nécessité de favoriser l'engagement des procédures de recouvrement et de contenir le blocage des instances de décision par les marchands de sommeil.

En effet, les effets de l'arrivée d'un marchand de sommeil indélicat sont progressifs. Cela commence par l'achat de quelques lots dans un immeuble fragile. Dès l'acquisition de ces lots, le copropriétaire indélicat commence à ne plus payer ses charges, à créer des situations de sur-occupation avec des loyers très élevés en exploitant des personnes en situation fragile. Les impayés de charges compliquent la gestion du syndicat et l'entretien commence à être défaillant. Si le marchand de sommeil a trop de lots, il peut, en cas de fort absentéisme à l'assemblée générale, bloquer facilement toutes les procédures que le syndic veut engager. La spirale de dégradation de l'immeuble s'accélérant, les propriétaires occupants quittent l'immeuble souvent en cédant le lot à un prix faible au marchand de sommeil.

Les instances du syndicat sont alors totalement bloquées et la situation devient comparable à celle de la Copropriété des Tilleuls à Uckange en Moselle en raison de l'inadaptation des outils prévus par la loi 65-557 du 10 juillet 1965.

II OBJECTIFS

Les mesures visent à renforcer les moyens du syndicat pour faire valoir ses droits vis-à-vis des copropriétaires négligents et surtout des copropriétaires indélicats :

- en facilitant le lancement des procédures ;
- en garantissant le recouvrement des frais de procédures ;
- en empêchant l'expansion des marchands de sommeil dans la copropriété.

III EVOLUTIONS LEGISLATIVES

Pour faciliter le lancement des procédures de recouvrement, l'article 19-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 est modifiée pour empêcher qu'un copropriétaire endetté prenne part au vote de l'assemblée générale qui doit autoriser le syndic à agir en justice pour obtenir la saisie en vue de la vente d'un lot d'un copropriétaire débiteur vis-à-vis du syndicat.

Les syndicats sont parfois réticents à engager des procédures car ils craignent de ne pas recouvrer les frais de procédure. A cet effet deux mesures sont prises. L'article 10-1 est modifié pour prévoir que les frais d'avocat engagés par le syndicat sont imputés au seul copropriétaire condamné et non au syndicat. L'article 19-2 est également modifié pour étendre l'assiette du privilège spécial immobilier dont bénéficie le syndicat sur le lot du copropriétaire et ainsi garantir le remboursement de frais de procédure et des éventuelles dommages et intérêts.

L'article 20 est également modifié pour introduire une procédure permettant au syndicat de faire valoir ses droits à l'occasion des mutations de lots. Au moment de l'acte de vente, le notaire contacte le syndic pour obtenir certains documents comme l'état daté. Il informera alors en même temps le syndic du nom de l'acquéreur potentiel Si celui est copropriétaire, le syndic est alors tenu de délivrer au notaire un certificat ayant moins d'un mois de date attestant qu'il n'a pas fait l'objet d'une mise en demeure de payer du syndic restée infructueuse depuis plus de 45 jours.

Si c'est le cas, le copropriétaire doit payer ses dettes dans un délai de trente jours faute de quoi la vente de ne peut se conclure et l'avant-contrat est réputé nul et non avenu.

Le contrôle s'étend aux dirigeants et associés des sociétés comme les sociétés civiles immobilières, les entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée et aux sociétés à responsabilité limitée. Ce sont en effet les sociétés écrans qui sont généralement utilisées par les marchands de sommeil.

IV IMPACT DES MESURES

1) Impact des mesures envisagées au regard de la constitution.

a) Privation du droit de vote

Le droit de vote en assemblée générale s'assimile à un attribut lié au lot de copropriété dérivant de la définition de la propriété donnée par l'article 544 du code civil : « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ». Pouvoir disposer de son bien suppose donc de pouvoir utiliser son droit de vote aux assemblées générales.

Cependant empêcher le reste de la collectivité des copropriétaires de faire valoir ses droits par l'engagement d'une procédure judicaire, paraît être un usage abusif du droit de propriété de nature à créer un préjudice pour les autres copropriétaires qui faute de pouvoir obtenir le versement des charges sont contraints d'honorer les factures du syndicat avec leurs propres deniers.

Ainsi l'atteinte portée au droit de propriété du copropriétaire endetté est compensé par la fin de l'atteinte aux droits des autres copropriétaires que constituait le blocage des procédures judiciaires.

b) Contrôle des transactions

La restriction à l'achat induite par le contrôle de la situation financière du copropriétaire vis-à-vis de la copropriété porte atteinte à la liberté contractuelle et au droit de propriété du vendeur et de l'acquéreur.

Cependant cette atteinte est proportionnée au but recherché : garantir les droits du syndicat, car la procédure permet au copropriétaire endetté de bonne foi de régulariser la situation et de lever ainsi l'obstacle.

S'agissant du vendeur, l'annulation automatique de la promesse de vente aux torts de l'acquéreur de mauvaise foi lui permet le cas échéant de conserver le bénéfice du dépôt de garantie versé au moment de la promesse de vente.

2) Effet sur les transactions

Ce contrôle est neutre pour les parties à la transaction. En effet le notaire doit déjà contacter le syndic pour obtenir certaines informations (l'état daté prévu au I de l'article 20). Le contrôle se fera à cette occasion sans risque de ralentissement des formalités.

V MODALITES DE SUIVI

Il n'y a pas de modalité particulière de suivi prévue.

VI CONSULTATION

Cette mesure a l'objet d'une large concertation auprès des associations professionnels de syndic, des associations de copropriétaires (ARC), des associations de consommateurs (CGL, CLCV), des notaires ainsi que des opérateurs spécialisés dans les copropriétés dégradées, les associations d'élus, les bailleurs sociaux ainsi que les représentants de syndics.

Elle a été particulièrement approfondie avec le conseil supérieur du notariat afin de s'assurer de l'opérationnalité du dispositif de contrôle de l'endettement en cas d'achat dans la même copropriété.

VII MODALITES D'APPLICATION

Aucune mesure d'application ne paraît nécessaire à ce stade.

VIII ANNEXE : IMPACT FINANCIER GLOBAL DES MESURES

Coût global des mesures pour les copropriétaires		
Mesure	Coût par lot	Récurrence du coût
Immatriculation	Immatriculation initiale : coût moyen 12 à 13 € par lot maximum	Une seule fois
	Coût négligeable pour la mise à jour	annuel
Fiche synthétique	Coût négligeable : les données sont celles déjà rassemblées pour l'immatriculation	
Compte séparé	Pas de données fiables disponibles	

CHAPITRE II : REDRESSER EFFICACEMENT LES COPROPRIETES DEGRADEES

Pour traiter les copropriétés dégradées, les pouvoirs publics disposent de deux cadres juridiques d'interventions :

- un cadre judicaire faisant appel à des procédures d'audit ou de mise sous tutelle du syndicat des copropriétaires dont la réforme est exposée dans les sections 1 et 2 ;
- un cadre administratif inscrit dans le cadre des politiques locales de l'habitat dont les outils sont réformés et présentés dans les sections 3 et 4.

Section 1 : Améliorer la procédure du mandataire *ad hoc*

Pour traiter les difficultés des copropriétés, il existe deux outils dans la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis:

- la nomination d'un mandataire ad hoc par le président du tribunal de grande instance pour analyser la situation financière de la copropriété ainsi que l'état de l'immeuble et élaborer des préconisations pour rétablir l'équilibre financier et assurer la sécurité des copropriétaires et des locataires,
- la nomination d'un administrateur provisoire qui se voit conférer les pouvoirs du syndic et la plupart des pouvoirs de l'assemblée générale et qui est chargé de prendre toutes les mesures nécessaires au fonctionnement normal de la copropriété.

Avec le développement des difficultés des copropriétés, les tribunaux de grande instance sont en effet de plus en plus sollicités pour désigner des administrateurs provisoires pour gérer les syndicats de copropriété : 701 demandes ont ainsi formulées en 2010 devant les tribunaux, contre 381 en 2002[30].

Les travaux menés dans le cadre des rapports du président de l'Anah Dominique Braye, en 2012, et du sénateur Claude Dilain, en 2013, ont mis en évidence la nécessité d'adapter les outils judiciaires de traitement des copropriétés en difficulté afin d'en accroître l'efficacité et identifié plusieurs axes d'amélioration des procédures judicaires.

Pour répondre aux enjeux actuels de traitement des copropriétés dégradées et au recours croissant à ces procédures, les réformes proposées dans le cadre du présent projet de loi visent à :

- Améliorer l'articulation entre les procédures judicaires et l'intervention des collectivités territoriales en permettant l'implication des élus locaux ;
- Mieux encadrer l'intervention des administrateurs provisoires et des mandataires ad hoc en clarifiant les compétences nécessaires ;
- Développer de nouveaux outils à disposition de l'administrateur provisoire sous contrôle du juge pour apurer les dettes des copropriétés et redresser leur gestion.

[30] Source : Les contentieux de la copropriété - Ministère de la Justice – DACS –Juin 2012

Mesure 1 : Permettre l'implication des élus locaux (article 29 – 1° et 30-1°)

I DIAGNOSTIC

Les collectivités territoriales jouent un rôle central dans la détection des difficultés des copropriétés :

- dans le cadre de l'élaboration des programmes locaux de l'habitat, les collectivités territoriales procèdent à un repérage des copropriétés dégradées ;
- l'exercice de leurs compétences en matière de police des bâtiments menaçant ruine et des équipements communs permettent aux communes de détecter les copropriétés inorganisées et très dégradées.

Par le biais des opérations programmés de l'habitat et des délégations de compétence, les collectivités disposent de leviers financiers pour inciter les copropriétés dans leur redressement mais l'efficacité de ces outils est fréquemment atténuée en raison du blocage des instances de décision de la copropriété soit par défaut d'organisation (absence de syndic) ou par la présence de copropriétaires indélicats.

Pour permettre aux collectivités locales d'agir, il est nécessaire qu'elles puissent initier facilement les procédures judicaires existantes qui viendraient en complément de leurs propres actions et les rendraient ainsi plus efficaces.

II OBJECTIFS

L'objectif de ces mesures est d'élargir les pouvoirs de saisine des maires et des présidents d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) afin qu'ils puissent faire désigner un syndic lorsqu'il n'y en a pas ou déclencher les procédures du mandataire ad hoc ou d'administration provisoire.

Ces mesures permettent d'assurer la convergence des procédures judicaires avec les projets locaux de redressement des copropriétés menées par les collectivités.

III EVOLUTIONS LEGISLATIVES

L'article 17 de la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 est modifié pour permettre au maire et au président de l'établissement public de coopération intercommunale de saisir le tribunal de grande instance pour faire désigner un syndic.

L'article 29-1A de la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 est modifié pour permettre au maire et au président de l'établissement public de coopération intercommunale de saisir le tribunal de grande instance pour faire désigner un syndic. Le représentant de l'Etat dans le département ou le procureur de la République ont également un pourvoir de saisine.

Les modifications de l'article 29-1 permettent au maire, au président de l'établissement public de coopération intercommunale, au représentant de l'Etat dans le département et au procureur de la République de saisir le juge pour faire nommer un administrateur provisoire, demander la modification de sa mission, la prolonger ou y mettre fin. La modification de l'article 29-5 permet de mieux organiser l'information du maire et du président de l'EPCI en prévoyant une transmission

directe, ou sur demande, par le greffe du tribunal des ordonnances de nomination et des rapports de l'administrateur provisoire. Le passage par le procureur de la République n'est plus nécessaire.

IV IMPACTS

Ces mesures n'entrainent pas de transfert de nouvelles compétences aux communes et aux EPCI qui sont déjà compétents pour mener des politiques d'amélioration de l'habitat. En revanche, elles renforcent les prérogatives et les moyens d'actions du maire et du président de l'établissement public de coopération intercommunale.

La possibilité de faire désigner un syndic sur saisine du maire ou du président de l'EPCI est particulièrement utile en matière de lutte contre l'habitat indigne. L'absence de syndic empêche de notifier convenablement les arrêtés de police et de pouvoir faire réaliser les travaux prescrits par arrêté. Cette mesure réduira donc le nombre d'arrêtés annulés pour vice de forme.

La procédure du mandataire ad hoc est très peu utilisée par les copropriétaires et les créanciers. Or c'est un outil de prévention très important car il permet d'engager une dynamique de redressement de la copropriété avant que les difficultés ne deviennent trop aigües et nécessitent un investissement lourd de la puissance publique. L'intervention du maire ou du président de l'EPCI à un stade précoce sera ainsi déterminante dans le déclenchement de cette procédure d'alerte. La mise en place du registre d'immatriculation des copropriétés lui fournira les informations nécessaires pour mener à bien cette action.

L'intervention par des procédures parallèles et non coordonnées des collectivités publiques et du juge est source d'inefficacité dans le redressement de la copropriété. La possibilité pour le maire et le président de l'EPCI compétent en matière d'habitat d'être parties à la procédure sera source d'optimisation.

V MODALITES DE SUIVI

Ces mesures n'appellent pas de suivi particulier.

VI CONSULTATIONS

La possibilité d'être mieux associés à la procédure d'administration provisoire est un souhait fort des élus auditionnés dans le cadre du rapport Braye et confirmé dans les concertations ultérieures menées par le ministère de l'égalité de territoires et du logement.

VII MODALITES D'APPLICATION

Ces mesures s'appliqueront dès promulgation de la loi sans mesures particulières d'application.

Mesure 2 : Elargir le nombre de copropriétés pouvant faire l'objet de la procédure du mandataire ad hoc (article 29 – 1° et 2°)

I DIAGNOSTIC

Pour les copropriétés qui rencontrent des difficultés de gestion encore modérées, la procédure du mandataire ad hoc permet par un audit extérieur et indépendant de donner aux copropriétaires des

solutions de redressement leur copropriété. L'indépendance du mandataire ad hoc vis-à-vis du syndic et le fait qu'il ne puisse être nommé syndic à l'issue de sa mission donne ainsi de la crédibilité à ses recommandations qui visent à faire prévaloir l'intérêt de la collectivité des copropriétaires.

Cependant cette procédure souffre de plusieurs défauts :

- elle est insuffisamment utilisée, notamment par les créanciers ;
- l'intervention du mandataire ad hoc n'est pas toujours facilitée par le syndic ;
- le suivi des recommandations n'est pas suffisant.

Il convient de noter que l'intervention du mandataire ad hoc peut constituer le préalable d'une démarche de redressement facilitée par la mise en œuvre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat.

II OBJECTIFS

Pour résoudre les difficultés rencontrées dans cette procédure, le projet de loi propose différentes mesures visant à faciliter son déclenchement par les créanciers, son déroulement, et en donnant une suite formalisée et rapide au rapport du mandataire ad hoc.

III EVOLUTIONS JURIDIQUES

L'article 29-1A de la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 est modifié pour permettre un déclenchement plus précoce de la procédure dans les plus grandes copropriétés pour lesquels les enjeux financiers sont les plus forts et dans lesquels le maintien d'une gouvernance saine doit être assuré très en amont. Une passerelle est également prévue avec la procédure d'administration provisoire : la nomination de l'administrateur peut en effet être sollicitée auprès du juge par le mandataire ad hoc s'il constate que la situation de la copropriété le justifie.

L'article 29-1B modifie profondément les règles d'imputation des frais ainsi que le déroulement et les suites données à la mission du mandataire ad hoc :

- les créanciers et le syndic sont incités à déclencher la procédure en amont puisque, dans ce cas, ils ne supportent plus systématiquement les frais de la procédure ;
- pour faciliter le déroulement de sa mission, le syndic est tenu de transmettre au mandataire ad hoc toutes les pièces qui lui sont nécessaires ; ce dernier peut s'appuyer sur le juge en cas de refus du syndic ;
- le mandataire ad hoc peut avoir accès aux documents relatifs aux procédures de police en cours (procédure de péril, procédure relative aux équipements communs ou procédure d'insalubrité) ;
- un suivi plus contraignant est également donné à la mission du mandataire puisqu'une assemblée générale doit être tenue dans les 6 mois, délai réduit à 3 mois si des mesures urgentes doivent être prises, sinon le juge est saisi pour enjoindre au syndic de convoquer l'assemblée générale ou pour désigner un administrateur provisoire.

Mesure 3 : Conforter l'expertise des administrateurs provisoires et des mandataires ad hoc (article 29 – 3° et article 30 – 1°)

I DIAGNOSTIC

Les difficultés des copropriétés sont souvent liées à de multiples causes : dégradation du bâti, problèmes juridiques et gestion financière inadaptée.

En conséquence, il est nécessaire de disposer d'intervenants compétents maîtrisant ou connaissant suffisamment ces différents domaines pour garantir l'efficacité des procédures du mandataire ad hoc et d'administration provisoire.

Or, les textes actuels ne précisent pas les compétences nécessaires pour exercer les fonctions de mandataire ad hoc ou d'administrateur provisoire ni ses modalités de rémunération. Cette situation nuit à la crédibilité des administrateurs provisoires et des mandataires ad hoc car les dispositions actuelles ne permettent pas de leur donner une légitimité forte auprès des copropriétaires par la garantie de leur compétence, de leur indépendance et de la transparence de leur rémunération.

En outre, cette situation conduit également le président du tribunal de grande instance à recourir aux administrateurs judicaires qui sont peu nombreux à être spécialisés en matière civile. Le vivier des administrateurs spécialisés est donc extrêmement sollicité alors même que cette procédure se développe.

II OBJECTIFS

Les mesures proposées visent donc à garantir le professionnalisme, l'indépendance et la transparence de la rémunération des administrateurs provisoires et des mandataires ad hoc.

III EVOLUTIONS LEGISLATIVES

Les articles 29-1B et 29-1 de la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 sont modifiés pour prévoir la fixation par décret des modalités d'intervention des administrateurs provisoires et des mandataires ad hoc.

L'article 29-1 de la loi de 1965 est modifié et l'article 29-1C est créé pour préciser les personnes pouvant exercer les fonctions de mandataires ad hoc et d'administrateurs provisoires. Ce sont prioritairement :

- les administrateurs judicaires ;
- des personnes qualifiées dont les compétences sont définies par décret.

Des règles déontologiques sont également définies pour prévenir les conflits d'intérêt. Ainsi, si un syndic est désigné mandataire ad hoc, il ne pourra être désigné syndic à l'issue de sa mission.

IV IMPACTS

Ces mesures permettront d'élargir le vivier des experts capables d'apporter leur expertise pour le redressement de la copropriété alors que le recours aux procédures d'administration provisoire et de mandataire ad-hoc va se développer.

V MODALITES DE SUIVI

Ces mesures n'appellent pas de suivi particulier.

VI CONSULTATIONS

La professionnalisation des administrateurs provisoires et des mandataires ad hoc ainsi que l'élargissement du vivier ont fait consensus lors des consultations menées par le ministère de l'égalité et des territoires :

- Les administrateurs judiciaires souhaitent développer le vivier des administrateurs spécialisés.
- Les syndics professionnels sont prêts à labelliser certains de leurs membres pour être syndic spécialisé dans le redressement de copropriétés ;
- Le réseau associatif et coopératif ainsi que les bailleurs sociaux développent des compétences de syndic social.

VII MODALITES D'APPLICATION

Plusieurs mesures réglementaires devront être prises par les ministères du logement et de la justice pour l'application de ces mesures :

- la fixation du barème de rémunération en lien avec la profession,
- les modalités de rétablissement de la spécialité civile des administrateurs judiciaires.

Section 2 : Réformer la procédure d'administration provisoire et mettre en place de nouveaux outils à disposition de l'administrateur provisoire

Le redressement des copropriétés en plus grande difficulté peut nécessiter l'intervention d'un administrateur provisoire pour lever des blocages persistants dans la gestion et la gouvernance de la copropriété. Avec le développement des difficultés des copropriétés, les tribunaux de grande instance sont de plus en plus sollicités pour désigner des administrateurs provisoires pour gérer les syndicats de copropriété. 701 demandes ont ainsi été formulées en 2010 devant les tribunaux, contre 381 en 2002[31].

Plusieurs difficultés nuisent actuellement à l'efficacité de la procédure d'administration provisoire. En premier lieu, la nécessité de redresser les comptes de la copropriété oblige l'administrateur provisoire à procéder à des appels de fonds exceptionnels pour financer l'engagement des procédures de recouvrement et satisfaire les créanciers. En parallèle, l'administrateur provisoire doit concilier cet objectif de redressement financier avec la nécessité de pourvoir à la conservation de l'immeuble et à la sécurité des occupants ce qui implique fréquemment d'engager des travaux alors que la trésorerie du syndicat est insuffisante et que les copropriétaires ne sont pas en capacité de répondre à des appels de fonds trop fréquents.

Enfin le redressement pérenne de la copropriété nécessite parfois une restructuration juridique et physique complète de la copropriété. Ainsi, il peut s'avérer nécessaire :

- de renégocier totalement l'ensemble des contrats d'entretien ;
- de prendre des mesures d'ordre technique comme abandonner un chauffage collectif techniquement obsolète et vétuste pour faire baisser les charges ;
- céder des parties communes (voirie, espaces verts) pour faire rentrer des fonds et diminuer des charges d'entretien courant ;
- diviser le syndicat en plus petites entités plus facilement gouvernables.

La loi n°65-557 du 10 juillet 1965 ne permet pas actuellement à l'administrateur provisoire de gérer la pluralité des objectifs de ses missions et n'organise pas suffisamment les modalités de restructuration des syndicats, ce qui est pourtant essentiel dans des sites comme la copropriété de Grigny 2 dans l'Essonne ou le quartier du Bas-Clichy à Clichy-sous-Bois.

[31] Source : Les contentieux de la copropriété - Ministère de la Justice – DACS –Juin 2012

Mesure 1 : Améliorer les outils de traitement des dettes (article 30 – 2° et 3°)

I DIAGNOSTIC

L'organisation du traitement de cette dette accumulée est fondamentale pour ne pas compromettre la réalisation de travaux souvent indispensables pour assurer la sécurité des occupants. La plupart des copropriétés qui s'inscrivent dans les dispositions de traitement de l'Anah accusent en effet de forts taux d'impayés qui génèrent année après année un passif important.

Figure 49 : Part des impayés dans les copropriétés

% des impayés par rapport au budget de la Copropriété				
Taux d'impayé	PLS		OPAH COP	
> 50	46	51%	42	49%
25% à 50%	28	31%	17	20%
10% à 25%	10	11%	21	24%
0% à 10%	6	7%	6	7%
	90		86	

Source Anah / SEP (étude faite sur un échantillon réduit car l'information n'est systématiquement diponible)

Faute d'outil adéquat, le redressement de la copropriété implique donc de devoir faire des arbitrages complexes entre faire des appels de fonds pour réaliser les travaux d'urgence ou faire des appels de fonds pour résorber le passif et maintenir les contrats en cours.

Le tableau illustre par quelques cas concrets ces situations :

Figure 50 : Exemple de copropriétés en difficulté

Exemples de copropriété cumulant en difficulté financière et besoin de travaux		Nbr logt.	Budget	Charges / Logement	Impayés	Taux	Travaux à réaliser	par logement
Cas d'une copropriété à Aulnay sous-Bois	Syndicat principal	897	2 200 000 €	2 453 €	1 452 000 €	66%	20 800 000 €	23 188 €
	Syndicat 1	38	37 555 €	988 €	57 459 €	153%		
	Syndicat 2	75	134 871 €	1 798 €	41 810 €	31%		
Cas de différentes copropriétés à strasbourg	Syndicat principal	66	214 000 €	3 242 €	47 824 €	22%	726 000 €	11 000 €
	Syndicat principal	60	130 000 €	2 167 €	43 260 €	33%	1 080 000 €	18 000 €
	Syndicat principal	144	432 000 €	3 000 €	99 360 €	23%	1 152 000 €	8 000 €
	Syndicat principal	121	284 471 €	2 351 €	68 273 €	24%	2 057 000 €	17 000 €
	Syndicat principal	169	391 000 €	2 314 €	46 000 €	12%	1 014 000 €	6 000 €
	Syndicat principal	325	723 775 €	2 227 €	84 165 €	12%	2 437 500 €	7 500 €
Cas d'une copropriété aux Mureaux	Syndicat 1	28	35 163 €	1 256 €	6 564 €	19%	635 501 €	12 221 €
	Syndicat 2	24	34 434 €	1 435 €	20 234 €	59%		

Source : Cas pratiques Anah

II OBJECTIFS

Pour offrir plus de souplesse de gestion et de marges de manœuvre aux administrateurs provisoires chargés d'intervenir dans les copropriétés présentant de tels symptômes, il est proposé d'introduire un mécanisme structuré de traitement du surendettement des copropriétés.

III EVOLUTIONS JURIDIQUES

Afin de permettre à l'administrateur d'avoir plus de moyens d'actions et surtout plus de temps pour redresser la situation financière de la copropriété, plusieurs dispositions nouvelles sont insérées dans la loi n°65-557 du 10 juillet 1965.

L'article 29-3 révisé de loi n°65-557 du 10 juillet 1965 prévoit une suspension automatique des poursuites des créanciers pendant 12 mois prorogeable jusqu'à 30 mois à compter de la désignation de l'administrateur provisoire qui n'est plus obligé d'assigner chacun des créanciers pour y parvenir. Sous contrôle du juge et afin également de faire baisser les charges, l'administrateur provisoire peut demander la résiliation de certains contrats dont le maintien rend insoutenable la gestion de la copropriété.

A l'inverse, le maintien de certains contrats est rendu possible afin notamment que la copropriété ne soit pas privée de contrats d'entretien ou de maintenance essentiels à sa sauvegarde.

Les nouveaux articles 29-4 et 29-5 organisent un processus complet d'apurement des dettes débutant par un recensement des créanciers et débouchant sur l'élaboration d'un plan d'apurement des dettes étalé sur 5 ans qui s'impose aux créanciers. Dans le cadre de l'élaboration du plan, les créanciers peuvent consentir des remises de dette. Afin de faciliter le recouvrement des impayés de charge, la loi prévoit que l'administrateur judicaire peut conclure des échéanciers de remboursement des dettes de charge avec les copropriétaires de bonne foi si la situation financière du syndicat le permet. Les créances non déclarées sont inopposables à la procédure et le plan d'apurement reste valable même si la copropriété n'est plus sous administration provisoire.

Le nouvel article 29-6 organise la cession d'actifs de la copropriété par l'administrateur provisoire. Sans que cela constitue une règle générale, certaines copropriétés peuvent disposer d'actifs cessibles dont la cession peut accélérer le redressement financier du syndicat. A titre d'illustration, les actifs concernés peuvent être une loge de gardien ou des parcelles de terrains pouvant être recyclées dans le cadre d'une opération d'aménagement pour devenir constructibles

Le nouvel article 29-7 introduit la possibilité d'un effacement partiel de dettes lorsque la copropriété est confrontée à des problèmes de charges irrécouvrables. Ainsi lorsqu'un copropriétaire a fait l'objet d'une procédure de rétablissement personnel ayant abouti à l'effacement de dettes de charges, les autres copropriétaires doivent assumer les conséquences financières sans avoir nécessairement les ressources nécessaires. Il est proposé que cette annulation puisse être répercutée sur les créanciers qui ont des outils notamment comptables pour absorber ce type d'aléas par le biais notamment des provisions sur créances douteuses.

L'article 29-14 reprend une disposition existante qui permet d'affirmer la spécificité des procédures de redressement des copropriétés par rapport aux procédures du code de commerce

IV IMPACT DES MESURES

Les informations précises sur les copropriétés dégradées restent assez difficiles à rassembler de façon exhaustive comme indiqué dans le préambule. En conséquence, l'estimation du nombre potentiel de copropriétés concernées par ces mesures résulte d'approches indirectes qui reposent :

- sur les données collectées par l'Anah et l'Anru sur les copropriétés dégradées qu'elles traitent ;
- sur des extrapolations des résultats de l'étude de pré-repérage présentée en introduction du présent chapitre.

Le nombre des copropriétés considérées comme fragiles est estimé à environ 100 910 en 2011 soit 15% des copropriétés et regroupe plus de 1.067 M de logements[32]. L'ensemble de ce parc est donc potentiellement concerné par les présentes mesures mais à des degrés différents.

L'Anah estime qu'environ 90 % de ces copropriétés ne nécessiteront pas d'interventions curatives très lourdes si les mesures préventives proposées dans le cadre du projet de loi jouent pleinement leur rôle. Certaines d'entre elles (environ 20% soit de 17 000 à 18 000) devraient toutefois faire l'objet d'un accompagnement renforcé dans le cadre d'opérations programmées de l'habitat (OPAH) et pourront faire l'objet de déclenchement d'une procédure de mandataire ad hoc prévue à l'article 29-1A de la loi réformée dans le cadre de ce projet de loi, voire, dans les cas de blocage des institutions de la copropriété, de la nomination d'un administrateur provisoire en application de l'article 29-1.

Environ 9% à 10 % des copropriétés fragiles soit entre 8 500 et 9 000 copropriétés (environ 160 000 logements) pourrait potentiellement nécessiter des interventions plus lourdes : des OPAH-Copropriété Dégradée, des plans de sauvegarde, voire des procédures de carence, conjugués selon les cas avec l'intervention d'un administrateur provisoire utilisant tout ou partie des outils réformés de l'administration provisoire. Environ 50% des copropriétés traitées dans les plans de sauvegarde et dans les OPAH ont des taux d'impayés supérieur à 50% (voir tableau ci-dessus) et accumulent donc un passif important, entre 4 000 et 4 500 copropriétés pourraient donc bénéficier de ce type de plan

Il ne s'agit là que d'une estimation d'un potentiel de syndicats de copropriétés qui ne repose pas sur un recensement exhaustif. Cependant cette estimation semble cohérente avec l'accroissement du nombre annuel de demandes de nomination d'un administrateur provisoire (748 pour 2010).

V MODALITES DE SUIVI

Le projet de loi ne prévoit pas de mesures de suivi particulières.

VI CONSULTATIONS

La plupart de ces mesures résultent des propositions du rapport Braye qui ont fait l'objet d'une large concertation auprès des opérateurs spécialisés dans les copropriétés dégradées, les associations d'élus, les bailleurs sociaux ainsi que les représentants de syndics. Le ministère a mené plusieurs réunions de concertation supplémentaires associant les mêmes acteurs.

VII MODALITES D'APPLICATION

Plusieurs mesures réglementaires devront être prises par les ministères du logement et de la justice pour l'application de ces mesures :

- Les modalités de mise en œuvre des procédures d'apurement des dettes prévus aux articles 29-4 à 29-5 (modalités de publicité et forme du plan),
- Les modalités d'effacement des dettes prévues à l'article 29-7.

[32] Chiffres 2009.

Mesure 2 : Faciliter le financement des travaux et permettre la réalisation d'opérations complexes en copropriété (article 29-8 à 29-13)

I DIAGNOSTIC

Parmi les dossiers traités par l'Anah dans le cadre des plans de sauvegarde ou des OPAH Copropriétés, de nombreuses copropriétés nécessitent de lourds investissements (plus de 20 000 € par lot) pour un redressement pérenne de la copropriété en raison d'un bâti obsolète ou d'une grande complexité technique source de coûts d'entretien trop importants.

MONTANT MOYEN TRAVAUX PAR LOGEMENT DANS LES COPROPRIETES FINANCEES PAR L'ANAH ENTRE 2006 à 2011		
Tranche de Travaux / Logts	**OPAH D**	**PLS**
Moins de 5000 €	150	106
De 5000 € à moins de 10,000 €	96	21
De 10.000 € à moins de 20,000 €	149	40
20.000 € ou plus	117	31
TOTAL	512	198
Tranche de Travaux / Logts	**OPAH D**	**PLS**
Moins de 5000 €	29%	54%
De 5000 € à moins de 10,000 €	19%	11%
De 10.000 € à moins de 20,000 €	29%	20%
20.000 € ou plus	23%	16%
TOTAL	100%	100%

Source : ANAH / SEP

Ces copropriétés qui cumulent endettement, besoin massif de travaux et complexité technique sont des copropriétés qui sont fréquemment dans une impasse car elles sont dans l'incapacité de mobiliser les compétences techniques et le financement nécessaire à la restructuration de la copropriété. Des accidents comme celui qui s'est produit dans la copropriété des Tilleuls à Uckange en Moselle peuvent ainsi se reproduire si les outils adéquats ne sont pas mis en place.

Pour traiter efficacement ce genre de situations et ainsi enrayer le processus de dégradation, le rapport de M. Dominique Braye « Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés » comme le rapport plus récent du sénateur de Seine Saint-Denis M. Claude Dilain, sur les copropriétés très dégradées mettent en avant l'insuffisance des outils existants.

En effet, les pouvoirs de l'administrateur provisoire ne lui permettent pas de restructurer efficacement les copropriétés dont la complexité juridique ou technique est source de charges extrêmement lourdes. En outre dans de telles situations, les moyens dont dispose l'administrateur provisoire peuvent s'avérer insuffisants face à d'importants travaux à réaliser tant sur le plan de la compétence technique que sur la capacité à mobiliser des fonds auprès des copropriétaires.

II OBJECTIF

Pour répondre à cet enjeu majeur, le projet de loi prévoit :

1. d'adosser l'intervention de l'administrateur provisoire à un opérateur pouvant jouer le rôle de tiers-financeur des travaux sur parties communes et faciliter la réalisation d'opérations complexes ;

2. faciliter la restructuration des copropriétés.

III EVOLUTIONS LEGISLATIVES

Pour répondre à ces objectifs, la section 2 du chapitre II de la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 est profondément remaniée. Ainsi les nouveaux articles 29-8 à 29-13 organisent une nouvelle procédure d'administration renforcée, destinée à faciliter la réalisation de travaux et de scission dans les copropriétés complexes en adossant l'administrateur provisoire à un opérateur qui peut être un bailleur social ou un opérateur d'aménagement.

L'article 29-8 assouplit les possibilités de restructuration des syndicats de copropriétés. L'administrateur provisoire peut ainsi proposer de constituer des syndicats secondaires au sein d'un syndicat comportant plusieurs immeubles dont l'état de dégradation n'est pas homogène. Les immeubles en bon état et financièrement sains ne seront ainsi plus bloqués pour la gestion courante de leur immeuble par les dysfonctionnements du syndicat.

L'article 29-8 précise également les modalités de division du syndicat en précisant qui doit établir les règlements de copropriété, en autorisant l'administrateur à faire les travaux préalables à la scission et à organiser la disparition du syndicat d'origine. Une clé de répartition des dettes est introduite dans le droit commun de la division de syndicats prévu à l'article 28 et appliqué aux copropriétés en difficulté. La division en volumes est autorisée mais strictement encadrée.

Afin de faciliter la scission des syndicats, l'article 29-9 facilite le délaissement d'équipements communs tels que les chaufferies collectives dont l'entretien est trop coûteux pour une copropriété mais qui peuvent être reprises et rentabilisées par une collectivité en raccordant d'autres immeubles à la chaufferie. Il n'est pas créé d'obligation de reprise mais la possibilité de cession à titre gracieux, ce qui devrait faciliter la reprise par les collectivités.

Afin de mieux coordonner les interventions des collectivités territoriales avec celles de l'administrateur provisoire, en particulier dans le cas d'opérations très complexes, l'article 29-10 organise les modalités d'articulation avec le plan de sauvegarde et autorise l'administrateur provisoire à signer toute convention portant attribution de subventions et conformes aux objectifs de sa mission.

Le nouvel article 29-11 de la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 précise les conditions de mise en œuvre de la procédure d'administration renforcée qui est déclenchée soit à l'initiative de l'administrateur provisoire soit de la commune ou de l'EPCI. Celle-ci permet l'intervention d'un opérateur par un contrat signé avec l'administrateur provisoire agissant au nom du syndicat et qui consiste à assurer la maîtrise d'ouvrage et le préfinancement des travaux nécessaires au redressement de la copropriété. L'opérateur sollicite et perçoit les subventions pour le compte du syndicat. La quote-part d'investissement est récupérée sous forme d'une rémunération versée par les copropriétaires et lissée dans le temps afin que la charge soit moins lourde. Le contrat est homologué par le juge.

L'article 29-12 de la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 précise les conditions de mise en œuvre du contrat en cas de division du syndicat, les modalités de résiliation anticipée ainsi que les possibilités de modification ou de prolongation de la mission.

L'article 29-13 ouvre aux copropriétaires occupants le bénéfice de l'aide au logement pour la rémunération versée dans le cadre de ce contrat

IV IMPACT DES MESURES

1) Impact quantitatif

Comme indiqué plus haut, environ 9% à 10 % des copropriétés fragiles soit entre 8 500 et 9 000 copropriétés (environ 160 000 logements) pourrait potentiellement nécessiter des interventions plus lourdes : des OPAH-Copropriété, des plans de sauvegarde, voire des procédures de carence, conjugués selon les cas avec l'intervention d'un administrateur provisoire utilisant tout ou partie des outils réformés de l'administration provisoire.

Environ 20 % des copropriétés traitées dans le cadre des diapositifs OPAH-Copropriété et plan de sauvegarde, sont confrontées à des besoins de travaux supérieurs à 20 000 € par logement. Le nombre de copropriétés pouvant potentiellement bénéficier d'un dispositif d'administration renforcé est donc estimé à 1 700 à 1 800.

Pour les copropriétés pouvant bénéficier de mesures de scission : l'échantillon est beaucoup plus restreint. Il paraît acceptable de faire l'hypothèse que les grandes copropriétés fragiles comptant plus de 100 logements seront les principales concernées, soit environ 1500 copropriétés dont environ 9 à 10% pourraient connaître des difficultés avérées soit 150 environ.

2) Impact opérationnel

En termes qualitatifs, l'impact de ces mesures combinées avec la mise en place des mesures relatives au traitement de la dette ouvre de nouvelles perspectives opérationnelles.

A titre d'illustration, il est possible d'illustrer ces différentes mesures en les appliquant au cas d'une copropriété en très grande difficulté en Seine-Saint-Denis victime de marchands de sommeil et qui accumulait plus 3.4 millions d'euros d'impayés fin 2011 tout ayant à assumer des travaux d'urgence sur les équipements communs d'un montant estimé à 8 à 9 millions d'euros. Pour satisfaire les créanciers et engager les travaux d'urgence, l'administrateur provisoire n'avait pas d'autre choix que de faire des appels de fonds exceptionnels auprès des copropriétaires dont près 60% étaient sous le seuil de pauvreté et mettre ainsi en grande difficulté les propriétaires modestes de bonne foi. En effet le recouvrement des sommes auprès des marchands de sommeil ne produit pas des résultats immédiats et nécessite plusieurs années de procédure ainsi que des frais préalables de procédure.

Avec les mesures contenues dans le projet de loi, l'administrateur provisoire bénéficiera des souplesses suivantes :

- la pression des créanciers pourra être diminuée par la suspension des poursuites puis la conclusion d'un plan d'apurement d'une durée de cinq ans prorogeable : les procédures de saisie immobilière pouvant durer jusqu'à quatre ans avant de porter leurs fruits, ce répit accordé au syndicat prend tout son sens. ;
- Pour le financement des travaux d'urgence mais aussi de travaux permettent de baisser les charges, l'administrateur provisoire ne sera plus contraint d'appeler entre 10 000 et 15 000 € par logement sur une période très restreinte de 2 à 3 ans grâce au déclenchement d'une procédure d'administration renforcée permettant de pré-financer les travaux ;
- Comme la copropriété en question est dans une situation technique et juridique très complexe, sa scission sera facilitée par les dispositions prévues ; outre que cette scission permettra aux syndicats en relative bonne santé de pouvoir s'inscrire dans une dynamique vertueuse, elle sera un facteur de diminution des charges du fait du délaissement d'espaces publics, de l'abandon d'un chauffage collectif trop coûteux.

3) Impact pour un propriétaire occupant modeste

La mise en place de l'administration renforcée est un nouvel outil développé pour les copropriétés dégradées pour lesquels un pré-financement est nécessaire.

Les tableaux ci-dessous illustrent par un cas simplifié ce qu'implique actuellement la réalisation d'un programme de travaux d'urgence réalisés sur 3 ans et nécessitant un investissement de 20 000 € TTC par logement et subventionné à hauteur de 50% ainsi que les possibilités de financement.

Figure 51 : Exemple de plan de financement global

Dépenses		Recettes	
Travaux + honoraires	20 000 €	Subvention ANAH (35%)	7 000 €
		Autre subventions (15%)	3 000 €
		Copropriétaire	10 000 €
Total	**20 000 €**		**20 000 €**

Figure 52 : Appel de fonds sur 3 ans.

	Année 1	**Année 2**	**Année 3**
Dépenses effectives	**6 667 €**	**6 667 €**	**6 667 €**
Versement des subventions (hypothèse d'une avance à 40% puis versement d'acomptes)	**4 000 €**	**2 667 €**	**3 333 €**
Appel de fonds annuel auprès du copropriétaire **(en plus des charges)**	**2 667 €**	**4 000 €**	**3 333 €**

Dans ce schéma, le plan de financement sur 3 ans n'est soutenable que si le copropriétaire a la capacité de répondre aux appels ou d'emprunter soit individuellement pour couvrir les dépenses soit dans le cadre d'un emprunt collectif.

Or il convient de rappeler que l'emprunt collectif de la loi Warsman ne peut être voté qu'à l'unanimité des copropriétaires et nécessite une caution solidaire qui ne peut être consentie que par une entreprise d'assurance spécialement agréée, par un établissement de crédit ou une institution mentionnée à l'article L. 518-1 du code monétaire et financier qui comprend notamment la Banque de France, La Poste, ou la Caisse des dépôts et consignations.

4) L'emprunt collectif peut également être souscrit par une partie des copropriétaires.

Dans le cadre de copropriétés très dégradées avec un fort risque d'impayés, outre la difficulté de trouver une banque acceptant de consentir le crédit dans le secteur privé, se pose également le problème de la caution solidaire, c'est-à-dire une assurance contre les impayés. Le taux effectif moyen global peut être assez élevé dans le cas de copropriétés dégradées et est sans doute supérieur aux taux effectif global moyen constaté sur les prêts immobiliers (4.29%).

Figure 53 : Plan d'emprunt par un groupe de copropriétaires

Catégories	**1er trimestre 2012**		**2eme trimestre 2012**		**3eme trimestre 2012**		**4eme trimestre 2012**	
	J.O. du 24/03/2012		J.O. du 28/06/2012		J.O. du 29/09/2012		J.O. du 26/12/2012	
	TEM	TU au 01.04.12	TEM	TU au 01.07.12	TEM	TU au 01.10.12	TEM	TU au 01.01.13
Prêts aux particuliers entrant dans le champ d'application des articles L.312-1 à L312-36 du code de la consommation (prêts immobiliers)								
Prêts à taux fixe	4,74	6,32	4,77	6,36	4,49	5,99	4,29	5,72
Prêts à taux variable	4,41	5,88	4,36	5,81	4,23	5,64	4,03	5,37
Prêts relais	4,86	6,48	4,74	6,32	4,42	5,89	4,34	5,79

Source : Banque de France, TEM : taux effectif global moyen (y compris assurance), TU : taux de l'usure.

Cette difficulté à monter des dossiers d'emprunt collectif en copropriétés dégradées est un sérieux frein pour le redressement des copropriétés car cela complique le préfinancement des travaux. Même si des avances peuvent versées sur les subventions publiques, elles ne sont pas suffisantes pour couvrir les premières factures.

L'administration renforcée est donc prévue pour les cas dans lesquels l'investissement est conséquent et que les travaux sont complexes. L'administration renforcée permet donc de mobiliser un opérateur (bailleur social ou société publique locale d'aménagement) qui a les compétences techniques nécessaires tout en proposant une solution de financement intégrée, car, du fait de la garantie de la collectivité publique qui mandatera l'opérateur, l'accès aux prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations pourra être facilité.

5) Plan de financement théorique dans le cadre d'une administration provisoire

Le plan de financement est identique au cas simplifié présenté plus haut. Il est fait l'hypothèse que l'opérateur souscrit un emprunt CDC au taux de 2.25% intégrant un préfinancement du prêt sur 24 mois.

Figure 54 : Plan de financement

	Année 1	Année 2	Année 3
Dépenses effectives	**6 667 €**	**6 667 €**	**6 667 €**
Versement des subventions	**4 000 €**	**2 667 €**	**3 333 €**
Option 1: appel de fonds classiques auprès du copropriétaire			
Appel de fonds annuel auprès du copropriétaire	**2 667 €**	**4 000 €**	**3 333 €**

Option 2 : administration renforcée								
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Année 6	Année 7	Année 8
Prêt 15 ans à 2,35%	Période de Prefinance ment	10 000 €	9 436 €	8 859 €	8 269 €	7 664 €	7 045 €	6 412 €
Capital		564 €	577 €	591 €	604 €	619 €	633 €	648 €
Intérêts		235 €	222 €	208 €	194 €	180 €	166 €	151 €
Annuité (constante)		799 €	799 €	799 €	799 €	799 €	799 €	799 €
	Année 9	Année 10	Année 11	Année 12	Année 13	Année 14	Année 15	Année 16
Prêt 15 ans à 2,35%	5 764 €	5 101 €	4 422 €	3 727 €	3 016 €	2 288 €	1 543 €	780 €
Capital	663 €	679 €	695 €	711 €	728 €	745 €	763 €	780 €
Intérêts	135 €	120 €	104 €	88 €	71 €	54 €	36 €	18 €
Annuité (constante)	799 €	799 €	799 €	799 €	799 €	799 €	799 €	799 €

La charge annuelle à payer est alors beaucoup plus soutenable pour le copropriétaire, d'autant que la mise en œuvre des mesures de redressement de la copropriété et de travaux peut aboutir généralement à une baisse des charges courantes. Dans le cas cité plus haut, la réalisation des travaux combinée avec la division du syndicat devrait aboutir à une baisse des charges courantes pouvant aller jusqu'à 15%.

Pour les copropriétés les plus en difficulté ou caractérisées par une organisation complexe, le montant des travaux nécessaire au redressement peut être très important. L'article 29-4 prévoit donc une disposition de sauvegarde pour les propriétaires occupants très modestes (par exemple au RSA ou au minimum vieillesse). Lorsque le coût des travaux devient très important et que le reste à charge par logement pour les copropriétés approche les 19 000 €, les aides aux logements peuvent être mobilisées pour les propriétaires occupants pour contribuer à les solvabiliser. Ainsi pour un reste à charge très élevé (25 000 €), le versement d'aides au logement peut diminuer d'environ 17% la contribution d'un ménage avec deux enfants percevant 1 250 € par mois.

En prenant comme hypothèse que 8 000 logements environ pourraient être concernés par ces situations dont 50% sont propriétaires occupants qui bénéficieront de ces aides au logement, l'impact sur les aides au logement devrait rester modeste : environ 1 M€ si les travaux atteignent en moyenne 45 000 € par logement.

V MODALITES DE SUIVI

Le projet de loi ne prévoit pas de mesures de suivi particulières.

VI CONSULTATIONS

La plupart de ces mesures résultent des propositions du rapport Braye qui ont fait l'objet d'une large concertation auprès des opérateurs spécialisés dans les copropriétés dégradées, les associations

d’élus, les bailleurs sociaux ainsi que les représentants de syndics. Le ministère a mené plusieurs réunions de concertation supplémentaires associant les mêmes acteurs.

VII MODALITES D’APPLICATION

Plusieurs mesures réglementaires devront être prises par les ministères du logement et de la justice pour l’application de ces mesures pour préciser notamment les modalités de déclenchement de la procédure d’administration renforcée, le choix de l’opérateur et la détermination de sa rémunération.

Section 3 : Permettre la requalification des copropriétés très dégradées

Le redressement réussi d'une copropriété n'est souvent pas possible avec la simple mise en œuvre des procédures judicaires. Compte tenu de la faiblesse des ressources des propriétaires occupants, le redressement de la copropriété ne peut être envisagé sans une intervention complémentaire et coordonnée des autorités judicaires et administratives.

A cet effet, le projet de loi propose plusieurs mesures destinées à mettre en place ou adapter des outils d'intervention de l'Etat et des collectivités publiques permettant d'apporter des réponses appropriées aux différentes situations rencontrées.

Le projet de loi prévoit ainsi :

- de mettre en place un cadre d'intervention global pour les quartiers accueillant de nombreuses copropriétés en difficulté et permettant une intervention de l'Etat ;
- d'adapter les modalités de mise en œuvre du plan de sauvegarde pour traiter de façon plus efficace les copropriétés en difficulté ;
- développer des outils permettant un démembrement de propriété ciblé par la réforme du bail à réhabilitation et du bail dans le cadre de la convention d'usufruit.

Mesure 1 : La création des opérations de requalification de copropriétés dégradées (articles 31 à 33)

I DIAGNOSTIC

Plusieurs sites en France concentrent les copropriétés dégradées et sont en proie à de graves difficultés urbaines et sociales. Le traitement de ces dysfonctionnements est particulièrement complexe en raison de la conjonction des problèmes sociaux, juridiques, urbains et financiers et nécessite la mobilisation de moyens financiers importants de l'Etat, de ses opérateurs et des collectivités territoriales.

Le cas du quartier du Bas-Clichy à Clichy-sous-Bois est à cet égard particulièrement emblématique et la réflexion menée sur le traitement des difficultés de ce site, notamment les rapports remis par M. François Delarue, directeur général de l'AFTRP et M. Pierre Sallenave, directeur général de l'ANRU au ministre en charge de la ville en février 2012, ont mis en évidence la nécessité de coordination des projets urbain et social afin de traiter l'ensemble des problèmes affectant les copropriétés dégradées et mettre en œuvre des dispositifs de portage massif de lots, seule solution pour empêcher l'arrivée de marchands de sommeil supplémentaires et pour financer les travaux de rénovation des immeubles compte tenu de la faiblesse des ressources des occupants.

Le territoire national n'est cependant pas concerné de façon homogène. La région Ile-de-France est particulièrement affectée par le développement du phénomène des copropriétés dégradées mais d'autres régions connaissent les mêmes phénomènes comme la région Provence Alpes Côte d'Azur ou la région Languedoc Roussillon.

Figure 55 : Sites potentiels pour des requalifications de copropriétés

Région	Nombre de sites potentiellement concernée	Besoin de portage
Île-de-France	Entre 4 et 7	3200 lots environ
Provence Alpes Côte d'Azur	5 à 6	nd (mais 2 040 logements concernés)
Languedoc Roussillon	1 à 2	nd (6880 logements concernés)
Rhône Alpes	2 à 3	nd (1260 logements concernés)

Sources : DRIHL Ile de France, Anah, ANRU

Des cas ponctuels apparaissent également en Lorraine et en Alsace. D'autres pourraient également être identifiés à l'occasion du bilan des conventions de rénovation urbaine dans quelques sites.

II OBJECTIFS

Pour répondre à cette problématique, l'objectif de la mesure proposée consiste à favoriser la mise en place d'opérations intégrées mobilisant des ressources suffisantes et pouvant réaliser dans la durée des opérations de portage massif de lots et leur gestion locative, voire le cas échéant d'aménagement dans la perspective de démolitions ou de cession à des bailleurs sociaux, afin de permettre le redressement de la copropriété et de l'ensemble du quartier concerné.

En effet, l'avantage majeur lié à la mise en place de telles opérations est de concentrer entre les mains d'un acteur unique tous les leviers d'action opérationnels utiles à la mise en œuvre de projets aussi complexes que le traitement de copropriétés dégradées. Ces acteurs disposeraient en effet des moyens humains pour assumer les missions sociales, juridiques et techniques liées à ce type de projet.

III EVOLUTION LEGISLATIVES

Au sein d'un nouveau livre du code de la construction et de l'habitation, l'article L 741-1 définit la notion d'opération de requalifications dégradées afin de mieux structurer l'intervention publique sur les copropriétés et donne un cadre opérationnel global des opérations de portage massif de lots de copropriétés ; il précise les objectifs de ce type d'opération : enrayer le développement de l'indignité dans les lots de copropriétés ainsi que la dégradation du bâti qui mettent en péril la santé et la sécurité des occupants.

L'opération de requalification de copropriétés reposerait sur un diagnostic, s'appliquerait sur un périmètre d'intervention rendu public et indiquerait que, dans le cadre de l'opération de requalification de copropriétés, devront être menées de façon concomitante des actions de portage immobilier, d'accompagnement social, voire des actions d'aménagement. Les collectivités locales auraient la compétence pour mener, si elles le souhaitent, ces opérations intégrées de requalification des copropriétés. Le lancement ce type d'opération pourrait ainsi motiver également l'instauration d'un droit de préemption urbain renforcé.

La mise en place d'un tel cadre de traitement des copropriétés dégradées est nécessaire pour enrayer le développement de l'habitat indigne et dégradé observé dans le parc des copropriétés. En effet si

l'opération consistant à porter des lots de copropriétés dégradées est déjà pratiquée par certaines collectivités, leur réussite pêche parfois par manque de stratégie globale ainsi que par défaut de coordination entre cette opération et les actions sociales et urbaines nécessaires. Les difficultés opérationnelles rencontrées dans le traitement des copropriétés de Grigny et de Clichy–sous-Bois permettent de définir les conditions de réussite d'une intervention sur des sites concentrant des copropriétés dégradées.

Il apparaît nécessaire de pouvoir mener de façon concomitante et coordonnée des actions pour :

- Acquérir et assurer la gestion locative de lots de copropriétés, ce qui implique non seulement de gérer les attributions de logements, de recouvrer les recettes locatives, mais aussi d'entretenir les logements, de gérer les contentieux locatifs ;
- Mettre en œuvre un programme de rénovation du bâti de grande ampleur afin de valoriser les bâtiments, d'une part en rénovant les lots acquis, et, d'autre part en participant au vote des travaux en tant que copropriétaire afin de favoriser l'accélération de la rénovation des parties communes, y compris le cas échéant en assumant des fonctions de syndic et / ou de maître d'ouvrage pour le compte des copropriétaires ;
- Mettre en place un dispositif d'accompagnement social permettant de suivre les occupants en difficulté et d'assurer le relogement en cas de sur occupation
- Réaliser une opération de renouvellement urbain favorisant la requalification du quartier et donc mener des opérations d'aménagement.

C'est la raison pour laquelle l'ensemble de ces actions sont visées dans l'article L 731-1 pour donner à l'opération de requalification de copropriétés dégradées un rôle d'opération « ensemblier » dont les opérations menées dans le cadre du PNRU et du PNRQAD ont pu démontrer l'intérêt.

L'article L 731-2 également créé prévoit un mécanisme qui permet de dépasser les limites rencontrées par les collectivités territoriales dans leur intervention. La mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine a montré que l'attribution de certaines concessions d'aménagement pouvait se heurter à l'absence de candidats. De plus, les capacités financières des bailleurs sociaux, ainsi que les capacités des collectivités à garantir la reprise d'un volume important de lots ne sont pas à la hauteur des enjeux rencontrés sur les sites concernés.

En Ile-de-France, seule l'intervention de l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne a compensé ce défaut d'initiative privée. Il a également été constaté que les collectivités locales n'avaient pas toujours la capacité d'ingénierie suffisante pour mener des opérations aussi complexes que le traitement d'un quartier concentrant les copropriétés dégradées.

C'est ce qui motive la création de l'article L 731-2 qui permet à l'Etat de confier à un établissement public foncier d'Etat une mission de service public lui permettant d'intervenir dans ces sites en proie à des difficultés insurmontables sans une mobilisation exceptionnelle de la puissance publique. L'incendie ayant détruit la copropriété de 200 logements d'Uckange en 2011 montre tout l'intérêt de disposer d'opérateurs dédiés au traitement des ensembles immobiliers en copropriété source de danger pour leurs occupants et qui engagent la responsabilité des autorités publiques en cas d'incident mortel.

Cette responsabilité implique cependant de donner à cet opérateur les différentes missions énumérées précédemment (portage immobilier, gestion des biens acquis, accompagnement social et conduite des opérations d'aménagement) pour qu'il ait la maîtrise de la mise en œuvre de toutes les actions qui conditionnent la réussite de ces opérations de requalification de copropriétés.

L'établissement public foncier d'Etat (EPF) en charge de la mission de portage n'interviendrait que si le projet ne peut être mené par les acteurs locaux et que la réalisation de certains volets de l'opération se heurte à l'absence d'opérateurs proposant ses services.

Les compétences des EPF, des SPLA ainsi que de l'AFTRP afin qu'elle apporte son concours à l'EPF d'Ile-de-France, sont modifiées en conséquence pour mener ces opérations par la création d'un nouvel article L 321-1 et la modification des articles L 321-29 et L 327-1 du code de l'urbanisme.

Les EPF pourront mobiliser à cet effet les recettes de la taxe spéciale d'équipement (TSE) dans la limite de 5 € par habitant.

IV IMPACT DES MESURES

L'intervention d'un acteur unique est un outil puissant de traitement de ces sites à la dérive car elle favorise une approche intégrée et coordonnée de leurs problèmes. L'intervention d'un établissement public d'Etat doté de ressources propres permettra d'initier des opérations d'envergure dans des sites en très grande difficulté tels que le quartier du Bas-Clichy à Clichy-sous-Bois ou à Grigny et ainsi résorber le phénomène des copropriétés en difficulté. L'intervention de cet acteur enrayera plus facilement un processus de dégradation des sites concernés qui, s'il devait aller à son terme déboucherait sur la nécessité d'une expropriation massive comme à Uckange. Les coûts sociaux et financiers seraient alors encore plus importants que ceux auxquels l'établissement public en charge de la requalification des copropriétés devra faire face.

Impact de l'intervention des EPF et articulation avec les acteurs existants.

Les compétences nécessaires pour la mise en œuvre de cette politique publique ne sont pas des compétences opérationnelles que les services de l'Etat sont en mesure de mobiliser. Les agences nationales existantes (Anru et Anah) ne disposent pas non plus des moyens humains leur permettant d'assurer l'intervention territorialisée nécessaire à la mise en œuvre d'opérations de portage de lots. En outre, si elles peuvent s'appuyer sur des pôles d'expertise, elles ne disposent d'aucun service permettant d'assurer directement de la gestion locative, de l'accompagnement social, ou la conduite d'opérations de réhabilitation ou d'aménagement en maîtrise d'ouvrage directe.

Ces compétences sont en revanche présentes pour partie dans les établissements publics fonciers qui font déjà du portage immobilier en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement. En Ile-de-France, l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne qui a expérimenté une opération de portage ciblée de lots de copropriétés à Grigny a acquis également des compétences en la matière.

Il apparaît donc pertinent de confier aux établissements publics fonciers d'Etat la compétence pour mener les opérations de requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national. Le réseau actuel des établissements publics fonciers d'Etat couvre déjà les territoires présentant des enjeux en matière de copropriétés dégradées. De plus, le statut du personnel des établissements publics fonciers et des établissements publics d'aménagement permet le recrutement par contrat de droit privé de personnes disposant de compétences spécialisées sans obérer à long terme le budget de l'Etat, sans créer de structures nouvelles, en optimisant ainsi les frais de structure des établissements existants.

Compte tenu du caractère complexe de telles opérations, l'extension des compétences des établissements publics fonciers spécialisés permettra de concentrer les compétences techniques et de développer de façon pérenne une ingénierie opérationnelle très pointue adaptée au traitement des copropriétés les plus en difficultés. L'ingénierie opérationnelle mise en place dans le cadre des

projets de rénovation urbaine a tendance à disparaître à la fin du projet de rénovation urbaine. Développer cette ingénierie et l'adosser à un établissement doté d'une mission pérenne permettent de conserver cette expertise opérationnelle.

En Ile de France, compte tenu de l'expérience acquise par l'AFTRP, il est prévu dans la loi la possibilité pour l'EPF Ile-de-France d'avoir recours par convention aux services de l'AFTRP, limitant ainsi les besoins de recrutement de l'EPFIF, ainsi que la durée de montée en charge de la structure.

Impact de la mesure pour l'EPF Ile-de-France – territoire pilote.

Le modèle financier d'une opération de requalification de copropriétés dégradées repose sur les caractéristiques suivantes :

- un investissement initial important est nécessaire pour acquérir les lots, les rénover et réaliser les actions d'aménagement nécessaires à la revalorisation du site ;
- le portage des lots induit des frais de gestion comparables, voire supérieurs, à ceux d'un bailleur social (gestion et recouvrement des loyers, frais de surveillance et de gardiennage, gestion des mutations, gestion sociale) ;
- sans la rendre équilibrée ni rentable, l'opération va générer des recettes qui compenseront partiellement les coûts: des recettes locatives, le produit des cessions de charges foncières et immobilières à l'issue de la période de portage.

Lorsque les premières opérations de portage arriveront à leur terme (entre 15 et 20 ans selon la dynamique du projet), l'établissement public affichera alors des excédents de trésorerie qui lui permettront de reconstituer partiellement l'investissement initial et de rembourser les prêts consentis initialement par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour compenser des déficits de trésorerie.

Outre les prêts à remboursement différé habituellement consentis aux établissements publics fonciers par la CDC, la circulaire du 4 septembre 2000 relative aux emplois des prêts au renouvellement urbain (PRU), prévoit un prêt PRU Portage Privé (ou PRU PP) qui permet de financer un opérateur maître d'ouvrage pour l'acquisition, le portage et la restructuration de tout ou partie d'une copropriété placée en plan de sauvegarde. Le PRU PP est proposé au taux du livret A + 0.60%, sur une durée maximale de 15 ans.

Cependant pour que la CDC puisse consentir à l'octroi de tels prêts, il convient de présenter des garanties. Dans le cas d'une opération de portage classique d'ampleur limitée telle que les collectivités territoriales les pratiquent, cette garantie est apportée par les collectivités locales.

Dans le cas d'un opérateur public compétent en matière de portage, il est proposé que cette garantie prenne la forme d'une affectation de ressources propres et pérennes. L'affectation de la TSE à cette opération paraît appropriée car elle peut être modulée dans le temps, à la baisse notamment lorsque l'établissement public commence à percevoir des recettes de revente.

Une projection des dépenses et des recettes a été effectuée à partir des éléments de chiffrage connus grâce aux expériences de Grigny et de Clichy-sous-Bois.

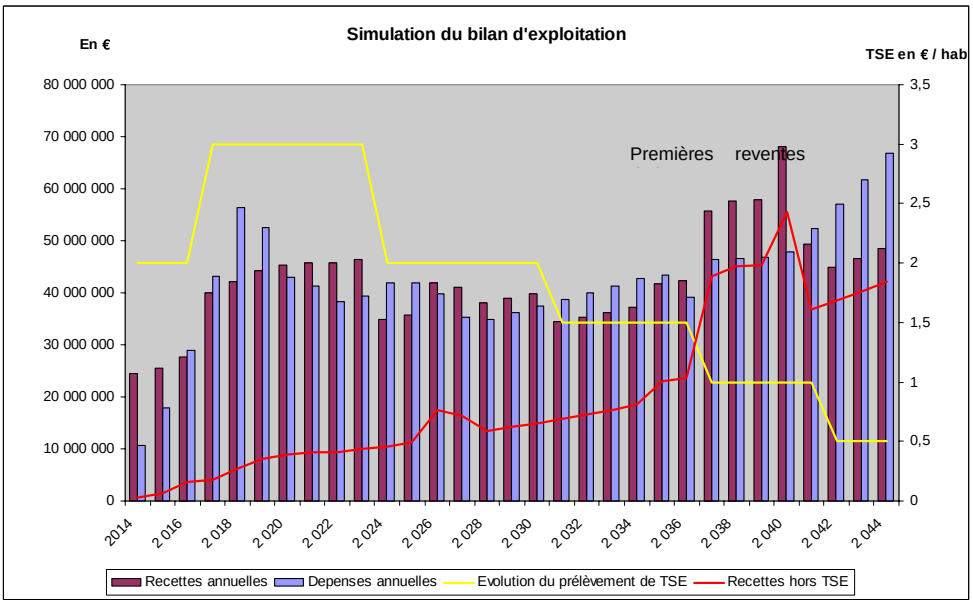
Le nombre cumulé de lots pouvant être portés par l'établissement est plafonné à 2 500 par an. Un effort particulier est fait à Clichy-sous-Bois pour acquérir rapidement les logements à démolir et les logements devant être portés (787). Les acquisitions sont réalisées au rythme de 100 par an sur le reste de l'Ile de France. En cumulé, sur la période d'étude (2014-2044), l'Etablissement public aura

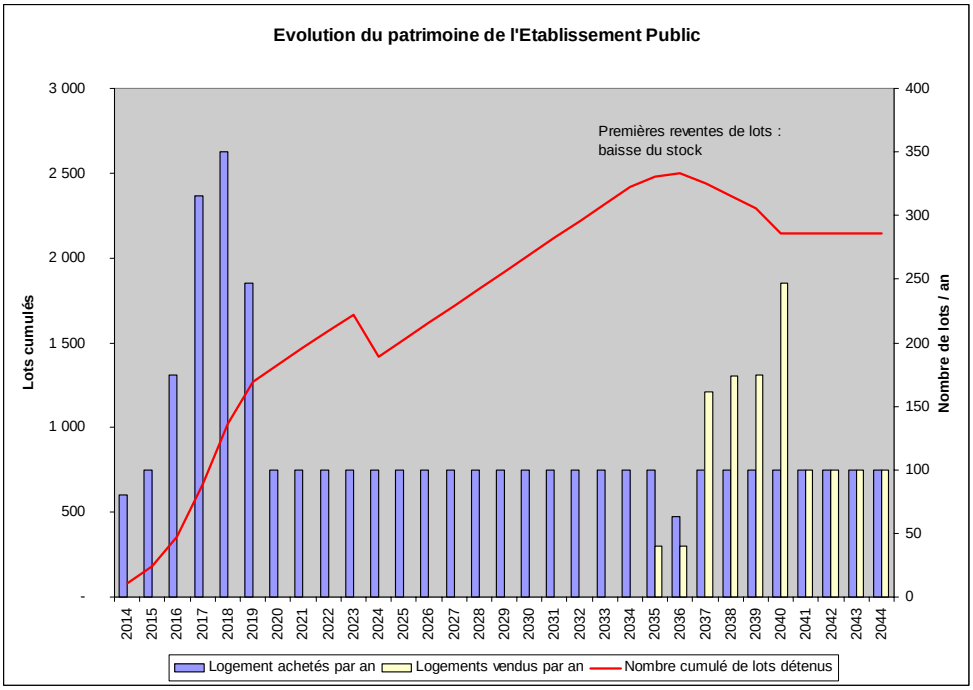
acquis environ 3 730 logements, dont 350 pour être démolis et 1 237 pour être revendus progressivement au bout de 20 ans.

Les résultats excédentaires sont mis en réserve et reportés l'année suivante. Ils compensent les déficits des années suivantes. Lorsque malgré ce cumul, la trésorerie risque de venir négative, l'Etablissement public contracte un prêt CDC de type PRU PP à 2.35%, sur une durée maximale de 15 ans.

Comme il s'agit d'une mission de longue durée assignée à l'EPF et que l'acquisition progressive des lots s'étend sur une période assez longue, il convient de préciser qu'il s'agit de simulations « glissantes » qui s'arrêtent en 2044. Le cumul des dépenses et des recettes est donc délicat à réaliser. Sur 30 ans, on peut estimer que l'investissement total cumulé est de 1.3 Mds d'euros, dont 53% environ est financé par de la TSE (soit environ 692 Millions d'euros).

Il convient de souligner que cette simulation est indicative et repose sur des hypothèses de montée en charge qui peuvent être modifiées en fonction de la réalité des projets. Si des projets de requalification de copropriété plus avancés sont pris en charge, le rythme d'acquisition pourrait être accéléré si des procédures d'expropriation sont lancées sur certains sites. De même, l'opérateur d'Etat pourrait prendre en charge la conduite d'autres opérations d'aménagement.




Evolution du patrimoine de l'Etablissement Public
Premières reventes de lots :
baisse du stock
Lots cumulés
Nombre de lots / an
3 000
2 500
2 000
1 500
1 000
500
-
400
350
300
250
200
150
100
50
0
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
2025
2026
2027
2028
2029
2030
2031
2032
2033
2034
2035
2036
2037
2038
2039
2040
2041
2042
2043
2044
Logement achetés par an
Logements vendus par an
Nombre cumulé de lots détenus

	Cumul 30 ans ou ratio	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
DEPENSES TOTALES	**1 308 942 764**	**10 531 964**	**17 826 566**	**28 983 678**	**43 105 470**	**56 333 186**	**52 566 911**	**42 972 227**	**41 189 332**	**38 335 836**
Dont acquision foncière	456 127 316	6 440 520	9 657 445	17 458 032	29 257 521	36 867 691	28 474 052	11 763 071	11 882 987	12 004 149
Dont gestion du patrimoine acquis	752 459 241	1 048 543	5 119 804	8 458 482	11 462 114	16 992 132	21 638 276	24 963 577	17 922 869	17 983 141
Dont dépenses d'aménagement	71 948 010	2 529 058	2 527 766	2 537 790	1 848 519	1 927 988	1 901 026	5 052 553	10 192 989	7 160 472
Frais de structure	20 092 196	**513 844**	**521 551**	**529 375**	**537 315**	**545 375**	**553 556**	**561 859**	**570 287**	**578 841**
FRAIS FINANCIERS		**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**631 167**	**620 200**	**609 233**
Intérets	1 316 000							164 500	153 533	142 567
Capital	7 000 000							466 667	466 667	466 667
RECETTES TOTALES	**1 313 562 900**	**24 364 177**	**25 452 581**	**27 571 186**	**39 916 312**	**42 227 448**	**44 290 309**	**45 262 518**	**45 679 275**	**45 823 310**
APPORT DE TSE : 2 € par habitant, 3 € sur la période 2017-2023 puis baisse de TSE à partir de 2023	692 320 466	23 800 000	23 859 500	23 919 149	35 968 420	36 058 341	36 148 487	36 238 858	36 329 455	36 420 279
RECETTES LIEES A LA REVENTE PROGRESSIVE DES LOTS	**198 140 297**	-	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Dont Clichy (Prix = acquisition + coût travaux PP) / décote 15%	106 218									
Dont Ile de France (prix = acquisition + coût travaux PP) décote 15%	131 607									
RECETTES LOCATIVES	**305 718 954**	**127 051**	**473 919**	**1 397 805**	**2 584 027**	**4 236 966**	**5 540 387**	**6 611 420**	**6 889 335**	**6 893 337**
Dont Loyers perçus (taux impayés = 10%)	*90,00%*	84 068	312 158	795 306	1 478 002	2 465 085	3 202 727	3 822 870	3 953 613	4 087 418
Dont Honoraires de syndic (50% récupéré) facturés	*50,00%*	-	30 525	61 407	118 212	183 564	232 576	255 951	280 168	305 252
RECETTES OPERATION AMENAGEMENT	**9 212 696**	-	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Dont vente de charge foncière LLS	5 091 840									
Dont vente de charge foncière Privé	2 384 000									
Autres recettes Commerces et équipements	1 737 216									
SUBVENTIONS POTENTIELLES	*108 043 436*	437 127	1 119 162	2 254 233	1 363 865	1 932 141	2 601 435	2 412 240	2 460 485	2 509 694
Subvention ANAH (35% du PDS Clichy)		179 993	370 867	683 511	-	-	-	-	-	-
Subvention CRIF (50% du PDS Clichy)		257 133	529 810	976 445	-	-	-	-	-	-
Subvention ANAH potentielle sur réhabilitation autres logements IDF	35%	-	218 484	594 276	1 363 865	1 932 141	2 601 435	2 412 240	2 460 485	2 509 694
Subvention collectivités	*Non évaluable*									
Subvention ANRU	*Non évaluable*									
PRETS SOUSCRITS Prêt Portage à 2,35%							7 000 000			
Résultat annuel consolidé		13 832 213	7 626 015	-1 412 492	-3 189 158	-14 105 738	-8 276 602	2 290 291	4 489 943	7 487 474
Résultat cumulé mis en réserve (report à nouveau)		13 832 213	21 458 227	20 045 735	16 856 577	2 750 839	-5 525 762	-3 235 472	1 254 471	8 741 945
Evolution trésorerie		13 832 213	21 458 227	20 045 735	16 856 577	2 750 839	1 474 238	3 764 528	8 254 471	15 741 945

	Cumul 30 ans ou ratio	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
DEPENSES TOTALES	**1 308 942 764**	**39 320 495**	**41 966 663**	**41 849 615**	**39 816 670**	**35 297 774**	**34 973 763**	**36 178 974**	**37 414 188**	**38 680 203**	**39 977 839**	**41 307 936**
Dont acquision foncière	456 127 316	12 126 569	12 250 260	12 375 237	12 501 513	12 629 103	12 758 019	12 888 278	13 019 893	13 152 878	13 287 249	13 423 020
Dont gestion du patrimoine acquis	752 459 241	18 934 133	18 322 519	17 973 588	18 969 006	19 990 695	21 039 380	22 115 806	23 220 735	24 354 951	25 519 255	26 714 470
Dont dépenses d'aménagement	71 948 010	7 074 003	10 210 247	10 319 175	7 166 424	1 500 000	-	-	-	-	-	-
Frais de structure	20 092 196	**587 524**	**596 337**	**605 282**	**614 361**	**623 576**	**632 930**	**642 424**	**652 060**	**661 841**	**671 769**	**681 845**
FRAIS FINANCIERS		**598 267**	**587 300**	**576 333**	**565 367**	**554 400**	**543 433**	**532 467**	**521 500**	**510 533**	**499 567**	**488 600**
Intérets	1 316 000	131 600	120 633	109 667	98 700	87 733	76 767	65 800	54 833	43 867	32 900	21 933
Capital	7 000 000	466 667	466 667	466 667	466 667	466 667	466 667	466 667	466 667	466 667	466 667	466 667
RECETTES TOTALES	**1 313 562 900**	**46 410 228**	**34 904 801**	**35 659 652**	**41 909 813**	**40 969 546**	**38 050 590**	**38 891 286**	**39 755 358**	**34 434 919**	**35 330 535**	**36 251 234**
APPORT DE TSE : 2 € par habitant, 3 € sur la période 2017-2023 puis baisse de TSE à partir de 2023	692 320 466	36 511 330	24 401 739	24 462 743	24 523 900	24 585 210	24 646 673	24 708 289	24 770 060	18 623 989	18 670 549	18 717 225
RECETTES LIEES A LA REVENTE PROGRESSIVE DES LOTS	**198 140 297**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Dont Clichy (Prix = acquisition + coût travaux PP) / décote 15%	106 218								-	-	-	-
Dont Ile de France (prix = acquisition + coût travaux PP) décote 15%	131 607								-	-	-	-
RECETTES LOCATIVES	**305 718 954**	**7 339 010**	**7 891 976**	**8 533 601**	**9 194 383**	**9 875 691**	**10 577 594**	**11 300 146**	**12 044 791**	**12 811 613**	**13 600 682**	**14 413 519**
Dont Loyers perçus (taux impayés = 10%)	*90,00%*	4 323 913	4 686 147	5 058 275	5 440 072	5 832 632	6 235 745	6 649 177	7 074 078	7 510 229	7 957 392	8 416 769
Dont Honoraires de syndic (50% récupéré) facturés	*50,00%*	331 226	287 183	313 599	340 957	369 284	398 607	428 956	460 359	492 846	526 449	561 199
RECETTES OPERATION AMENAGEMENT	**9 212 696**	**0**	**0**	**0**	**5 474 956**	**3 737 740**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Dont vente de charge foncière LLS	5 091 840				2 545 740	2 545 740						
Dont vente de charge foncière Privé	2 384 000				1 192 000	1 192 000						
Autres recettes Commerces et équipements	1 737 216				1 737 216							
SUBVENTIONS POTENTIELLES	*108 043 436*	2 559 888	2 611 086	2 663 308	2 716 574	2 770 905	2 826 324	2 882 850	2 940 507	2 999 317	3 059 303	3 120 490
Subvention ANAH (35% du PDS Clichy)		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Subvention CRIF (50% du PDS Clichy)		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Subvention ANAH potentielle sur réhabilitation autres logements IDF	35%	2 559 888	2 611 086	2 663 308	2 716 574	2 770 905	2 826 324	2 882 850	2 940 507	2 999 317	3 059 303	3 120 490
Subvention collectivités	*Non évaluable*											
Subvention ANRU	*Non évaluable*											
PRETS SOUSCRITS Prêt Portage à 2,35%												
Résultat annuel consolidé		7 089 733	-7 061 862	-6 189 963	2 093 142	5 671 772	3 076 827	2 712 311	2 341 170	-4 245 284	-4 647 305	-5 056 702
Résultat cumulé mis en réserve (report à nouveau)		15 831 678	8 769 816	2 579 852	4 672 995	10 344 767	13 421 594	16 133 905	18 475 076	14 229 792	9 582 487	4 525 785
Evolution trésorerie		22 831 678	15 769 816	9 579 852	11 672 995	17 344 767	20 421 594	23 133 905	25 475 076	21 229 792	16 582 487	11 525 785

	Cumul 30 ans ou ratio	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044
DEPENSES TOTALES	**1 308 942 764**	**42 671 354**	**43 333 572**	**39 114 776**	**46 387 128**	**46 601 974**	**46 770 422**	**47 766 154**	**52 258 608**	**56 917 734**	**61 745 364**	**66 746 388**
Dont acquisition foncière	456 127 316	13 560 208	13 698 826	8 718 501	13 980 418	14 123 423	14 267 922	14 413 931	14 561 467	14 710 546	14 861 186	15 013 402
Dont gestion du patrimoine acquis	752 459 241	27 941 440	28 932 292	29 683 284	31 683 025	31 744 010	31 756 942	32 595 480	36 929 047	41 427 573	46 092 869	50 929 806
Dont dépenses d'aménagement	71 948 010	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Frais de structure	20 092 196	**692 073**	**702 454**	**712 991**	**723 686**	**734 541**	**745 559**	**756 743**	**768 094**	**779 615**	**791 309**	**803 179**
FRAIS FINANCIERS		**477 633**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Intérets	1 316 000	10 967	-0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Capital	7 000 000	466 667	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RECETTES TOTALES	**1 313 562 900**	**37 196 646**	**41 709 364**	**42 395 971**	**55 713 464**	**57 657 151**	**57 972 121**	**68 171 903**	**49 455 149**	**44 862 674**	**46 692 258**	**48 581 124**
APPORT DE TSE : 2 € par habitant, 3 € sur la période 2017-2023 puis baisse de TSE à partir de 2023	692 320 466	18 764 018	18 810 928	18 857 956	12 603 400	12 634 909	12 666 496	12 698 162	12 729 908	6 380 866	6 396 818	6 412 810
RECETTES LIEES A LA REVENTE PROGRESSIVE DES LOTS	**198 140 297**	**0**	**5 288 434**	**5 341 319**	**24 937 588**	**26 957 785**	**27 364 942**	**37 643 347**	**17 389 140**	**17 563 032**	**17 738 662**	**17 916 049**
Dont Clichy (Prix = acquisition + coût travaux PP) / décote 15%	106 218	-	5 288 434	5 341 319	8 226 966	10 080 056	10 318 436	20 426 376	-	-	-	-
Dont Ile de France (prix = acquisition + coût travaux PP) décote 15%	131 607	-	-	-	16 710 622	16 877 728	17 046 506	17 216 971	17 389 140	17 563 032	17 738 662	17 916 049
RECETTES LOCATIVES	**305 718 954**	**15 249 729**	**14 363 444**	**14 885 208**	**14 085 436**	**13 895 678**	**13 688 528**	**13 051 111**	**13 242 516**	**13 460 228**	**13 681 106**	**13 905 767**
Dont Loyers perçus (taux impayés = 10%)	*90,00%*	8 887 639	9 156 788	9 382 390	8 769 762	8 493 479	8 198 743	7 488 641	7 564 932	7 665 152	7 766 108	7 868 369
Dont Honoraires de syndic (50% récupéré) facturés	*50,00%*	597 129	624 191	642 586	639 445	632 445	624 637	596 231	608 155	620 319	632 725	645 379
RECETTES OPERATION AMENAGEMENT	**9 212 696**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Dont vente de charge foncière LLS	5 091 840											
Dont vente de charge foncière Privé	2 384 000											
Autres recettes Commerces et équipements	1 737 216											
SUBVENTIONS POTENTIELLES	*108 043 436*	3 182 899	3 246 557	3 311 488	4 087 039	4 168 780	4 252 155	4 779 282	6 093 585	7 458 548	8 875 672	10 346 497
Subvention ANAH (35% du PDS Clichy)		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Subvention CRIF (50% du PDS Clichy)		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Subvention ANAH potentielle sur réhabilitation autres logements IDF	35%	3 182 899	3 246 557	3 311 488	4 087 039	4 168 780	4 252 155	4 779 282	6 093 585	7 458 548	8 875 672	10 346 497
Subvention collectivités	*Non évaluable*											
Subvention ANRU	*Non évaluable*											
PRETS SOUSCRITS Prêt Portage à 2,35%												
Résultat annuel consolidé		-5 474 707	-1 624 208	3 281 195	9 326 335	11 055 178	11 201 699	20 405 749	-2 803 459	-12 055 060	-15 053 106	-18 165 264
Résultat cumulé mis en réserve (report à nouveau)		-948 922	-2 573 131	708 064	10 034 400	21 089 577	32 291 276	52 697 025	49 893 565	37 838 505	22 785 399	4 620 135
Evolution trésorerie		6 051 078	4 426 869	7 708 064	17 034 400	28 089 577	39 291 276	59 697 025	56 893 565	44 838 505	29 785 399	11 620 135

Les hypothèses de chiffrage retenues sont donc les suivantes :

En recettes

L'établissement public loue les logements acquis 5,98 € par m² actualisé à 1,5% par an. Le taux de vacance estimé est de 35% avant réhabilitation. Après réhabilitation, ce taux de vacance est aligné sur la vacance des organismes HLM (soit 1%) et les logements réhabilités vacants sont reloués à un loyer majoré de 10%. Il convient de noter que le montant de ce loyer est adapté au profil socio-économique des occupants de ces quartiers et soutenable pour eux (loyer équivalent au niveau du PLAI en construction neuve).

Les charges de copropriété sont récupérées sur les locataires à hauteur de 70% (50% à Clichy avant la scission de la copropriété qui induira de fortes baisses de charges et un meilleur taux de récupération. Les propriétaires occupants expropriés et en attente de relogement versent une indemnité d'occupation (prévue par le projet de loi).

Un abattement de 50% est pratiqué chaque année sur les recettes locatives des logements acquis en cours d'année : ces logements acquis ne rapportent pas en effet une année pleine de loyers (abattement pratiqué également sur les charges).

La TSE consacrée au financement de l'Etablissement public varie dans le temps : elle est relativement élevée dans les premières années 2 € puis 3 € de 2017 à 2023 avant d'être réduite progressivement avec les premières recettes liées aux ventes de charges foncières puis les premières recettes de revente de lots 20 ans après. Il convient de noter que la revente peut intervenir plus tôt si le projet urbain se traduit par la transformation de logements privés en logements sociaux. L'EPF revend les lots au prix d'acquisition auquel est additionné le coût de la rénovation des parties privatives. Une décote de 15% est appliquée sur le prix de revente pour tenir compte de l'usure du logement. La population retenue pour le calcul de la TSE est de 11 900 000 habitants, avec une croissance de 0.25% (hypothèse basse de l'INSEE)

Ce scénario n'intègre à ce stade que le financement des opérations d'aménagement de Clichy nécessaires à la réussite de l'opération de portage. Il s'agit donc d'un plancher en l'attente d'éléments plus précis sur les autres sites potentiellement concernés.

En dépenses

L'établissement public achète au prix de 1 300 € du m² à Clichy et au prix de 1 800 € du m² en Ile de France. Le coût est actualisé à 1.5% par an. Les frais divers sont évalués à 3% (exonération de droit de mutations) et des coûts d'assistance juridique sont prévus.

Outre tous les frais de gestion locative, de sécurisation du patrimoine et d'accompagnement social évalués à partir des ratios de l'AFTRP basée sur l'expérience de Grigny (cf annexe détaillée), l'Etablissement public réhabilite les logements avec un an de décalage lié aux délais d'études par rapport à leur achat.

Un coût total de 80 000 € TTC par logement est retenu (incluant les travaux sur parties communes). Les ratios utilisés pour Clichy sont issus des évaluations de l'AFTRP (47 300 € en parties privatives et 38 000 € en parties communes).

Ce coût est cependant étalé sur 4 ans pour tenir compte des délais de réalisation des travaux souvent assez longs lorsqu'il y a une réhabilitation en milieu occupé (relogements tiroirs à

organiser, avancée inégale d'un logement à l'autre, etc..). Il faut tenir compte également des capacités contributives des autres copropriétaires pour la rénovation des parties communes ce qui conduit à étaler le coût des travaux. Il est donc supposé qu'en moyenne l'EP dépense 20 000 € par an pour la réhabilitation des logements.

L'établissement est exonéré de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant la durée du portage (cette exonération pourrait constituer à minima l'apport des collectivités à l'opération).

Le scénario intègre la dernière estimation du bilan d'aménagement de l'AFTRP pour Clichy-sous-Bois. Les dépenses sont étalées sur 10 ans (phase études puis réalisation).

Les frais de fonctionnement liés à l'exercice des différentes missions sont intégrés dans les postes de dépenses. Les frais de structure (fonctions supports transversales) sont difficiles à évaluer surtout si l'Etablissement Public est intégré à une structure existante. Une hypothèse de 5 ETP est retenue avec un coût valorisé à 45 000 € / an avec un coefficient multiplicateur tenant compte des frais de fonctionnement de 2.25 .

V MODALITES DE SUIVI

L'établissement public foncier aura comme objectif stratégique de conduire des opérations de requalification de copropriétés qui lui sont confiées par l'Etat par un acte réglementaire formel. L'Etat pourra également lui donner des orientations stratégiques. Ces opérations pourront ainsi être intégrées à une programmation pluriannuelle d'intervention approuvée par le conseil d'administration et sous le contrôle des préfets de par leur fonction de commissaires du gouvernement. Les élus locaux seront associés au pilotage des projets impactant directement un territoire par le biais d'une instance de pilotage ad hoc.

VI CONSULTATIONS

Les dispositions du projet de loi ont été élaborées dans le cadre du suivi du protocole relatif aux copropriétés du Bas-Clichy signé le 17 septembre en présence des ministres chargés du logement et de la ville.

VII MESURES REGLEMENTAIRES

Des précisions pourront être apportées aux modalités de mise en œuvre des opérations de requalification de copropriétés dégradées : concertation, modifications réglementaires pour permettre à l'Anru et l'Anah de subventionner les opérations.

Le recours aux établissements publics fonciers limite le besoin de mesures réglementaires. Seul des décrets en conseil d'état déclarant d'intérêt national les sites les plus touchées

Mesure 2 : La réforme du plan de sauvegarde (article 35)

I DIAGNOSTIC

Depuis sa création en 1996 et sa modification dans le cadre de la loi SRU en 2000, le plan de sauvegarde, outil de traitement des copropriétés en difficulté le plan de sauvegarde, dont les objectifs initiaux étaient assez larges, « restaurer le cadre de vie », a été conçu comme un instrument plus formel de traitement des copropriétés en grande difficulté :

- il est approuvé par arrêté par le préfet,
- il réunit de droit de multiples partenaires et comporte un dispositif formel de coordination qui s'avère particulièrement utile lorsqu'il faut mobiliser des acteurs nombreux pour le traitement de situation complexes,
- il ouvre droit à des subventions majorées de l'Anah.

Le plan de sauvegarde est ainsi devenu l'outil destiné à traiter les difficultés les plus importantes que connaissent les copropriétés en difficulté, en particulier sur le plan organisationnel et technique. Il constitue fréquemment le pendant administratif de l'administration provisoire.

Le dispositif n'a subi cependant aucune modification législative ou réglementaire en dépit de l'évolution du contexte institutionnel avec la mise en place des délégations de compétences. Or comme l'avait montrée notamment une étude commandée en 2008 par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, il devenait nécessaire de revoir le contenu ainsi que les objectifs initiaux du plan de sauvegarde qui n'étaient plus en phase, ni avec la pratique, ni avec les évolutions du paysage institutionnel des politiques de l'habitat avec la mise en place des délégations de compétences.

D'autres difficultés opérationnelles ont également rapidement émergé : une durée insuffisante et trop rigide et une **association insuffisante des copropriétaires à la procédure qui nuit à sa mise en oeuvre. L'assemblée des copropriétaires n'est jamais formellement consultée ou informée à aucun stade de la procédure.** Cette absence d'information peut avoir des conséquences néfastes sur la conduite du plan de sauvegarde, en particulier au moment du vote des travaux.

II OBJECTIFS

Pour adapter le contenu du plan de sauvegarde aux nouveaux enjeux de copropriétés en difficulté, les mesures proposées visent à

- redéfinir les objectifs du plan de sauvegarde ;
- adapter ses modalités de mise en œuvre pour tenir compte des enseignements opérationnels ;
- mieux associer certains acteurs à la mise en œuvre du plan de sauvegarde.

III EVOLUTIONS JURIDIQUES PROPOSEES

L'article L.615-1 du code de la construction et de l'habitation est modifié pour faire du plan de sauvegarde l'outil privilégié des copropriétés cumulant les difficultés et adapter le plan de

sauvegarde aux délégations de compétence. L'utilisation du plan de sauvegarde est ainsi recentrée sur les copropriétés connaissant des difficultés particulièrement graves résultant notamment de leur grande complexité juridique ou technique.

Le plan de sauvegarde est adapté pour tenir compte des délégations de compétence. Ainsi par des modifications de l'article L 615-1, le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat peut solliciter la mise en place du plan de sauvegarde, est désormais consulté sur son contenu, peut désormais faire partie de la commission d'élaboration ou la présider si le Préfet lui en offre la possibilité (modifications de l'article L 615-2).

Les liens avec l'administrateur provisoire sont précisés. La mise en place du plan de sauvegarde et la mobilisation de subventions facilite l'accomplissement de sa mission et réciproquement sa présence garantit la mise en œuvre des mesures prévues dans le plan de sauvegarde. En conséquence avec les modifications des articles L 615-1 et L 615-2, l'administrateur provisoire peut demander la mise en place du plan de sauvegarde, est membre de la commission d'élaboration et peut signer la convention de mise en œuvre. Pour les autorités publiques, une passerelle est mise en place avec l'administration provisoire puisque celle-ci peut être déclenchée dès lors que le syndicat des copropriétaires ne met pas en place les mesures prévues par le plan de sauvegarde, donnant ainsi plus de poids à celui-ci.

La bonne coordination entre autorités publiques et administrateur provisoire repose sur coordonnateur du plan de sauvegarde prévu à l'article L 615-2, dont le rôle est affirmé. Il est chargé d'aplanir les divergences de vues entre administrateur provisoire et collectivités territoriales sans pour autant avoir autorité sur l'administrateur provisoire, auxiliaire de justice mandaté par un juge. Cette disposition vient en miroir de celle prévue à l'article 29-10 créé dans la loi N°65-557 du juillet 1965.

L'article L 615-1 est également adapté pour prévoir une consultation plus formelle des copropriétaires avec un passage obligatoire en assemblée générale que le syndic est tenu d'organiser dans un délai maximum de 6 mois.

La mise en œuvre du plan de sauvegarde est également facilitée par les modifications des articles L 615-2 et la création de l'article L 615-4-2. Le plan de sauvegarde peut désormais être prolongé ou modifié. Un dispositif d'évaluation doit être obligatoirement prévu ainsi que des modalités de suivi après la fin du plan de sauvegarde. Afin de garantir les financements, il fait l'objet d'une convention de mise en œuvre entre les personnes publiques concernées.

Afin de s'assurer de la bonne coopération du syndic, ce dernier a l'obligation de transmettre toutes les pièces nécessaires à l'autorité administrative ce qui dégage sa responsabilité par rapport à la confidentialité éventuelle des pièces. S'il ne coopère pas avec les autorités publiques, le syndic s'expose aux sanctions disciplinaires introduites par le présent projet de loi dans la loi n°70-9 du 2 janvier 1970, dite loi Hoguet.

IV IMPACT DES MESURES

Ces mesures sont destinées à renforcer l'efficacité du plan de sauvegarde et à clarifier le jeu d'acteurs.

En 2011, l'Anah a financé 56 plans de sauvegarde : 10 775 logements ont été subventionnés pour un montant global de 27,3 M€, soit 2 532 € par logement, correspondant à un volume de

travaux subventionnables de 46,2 M€. En 2012, une mise à jour des informations issues des territoires fait apparaître 48 plans de sauvegarde en cours, répartis sur 26 départements. Les opérations sont essentiellement concentrées en Ile-de-France et plus particulièrement en Seine-Saint-Denis et dans le Val-d'Oise et dans une proportion nettement moindre en Rhône-Alpes. Plusieurs programmes ont été lancés en Alsace (notamment sur Strasbourg, Mulhouse et Colmar.)

Avec des conditions de mise en œuvre facilitées et une durée prolongée, la procédure du plan de sauvegarde sera plus couramment utilisée. Et l'accroissement des difficultés des copropriétés pourrait augmenter également le nombre de plans de sauvegarde.

Cependant on peut légitimement escompter que les réformes prévues par le projet de loi, notamment celle du mandataire ad hoc, permettront de maintenir le rythme actuel du flux des nouveaux plans.

V MODALITES DE SUIVI

Le dispositif ne nécessite pas de modalité de suivi.

VI CONSULTATIONS

Le Ministère de la justice, DGCL, AMF, AdCF, Anah, et les opérateurs ont été consultés.

VII MESURES REGLEMENTAIRES

Les mesures proposées ne nécessiteront pas de mesures réglementaires particulières.

Mesure 3 : Adapter les outils de démembrement de propriété : la réforme du bail à réhabilitation (article 34)

I DIAGNOSTIC

La réalisation de travaux d'amélioration des copropriétés est un enjeu central pour le redressement des copropriétés dégradées. Plusieurs outils existent pour permettre la réalisation des travaux :

- des aides de l'Etat, de ses opérateurs et des collectivités pour la rénovation des logements et des parties communes ;
- des procédures coercitives résultant de l'exercice des polices administratives et prescrivant la réalisation de travaux ;
- la collectivité peut développer des stratégies de portage immobilier en achetant ou faisant acheter les lots de copropriétés pour se substituer aux propriétaires modestes et ainsi « solvabiliser la copropriété » pour la réalisation des travaux ;
- la mise en oeuvre de procédures de restauration immobilière (ORI) permettant de contraindre les propriétaires à réaliser des travaux sous peine d'expropriation.

Ces procédures présentent toutefois des inconvénients :

- les procédures de police peuvent permettre la réalisation de travaux d'urgence mais sans pour autant permettre la rénovation complète des appartements et de la copropriété, et donc la baisse des charges ;
- les aides à la rénovation ne permettent pas toujours de solvabiliser suffisamment les copropriétaires et leur efficacité est limitée par les problèmes de pré-financement des travaux,
- les procédures d'ORI comme les dispositifs de portage nécessitent que la collectivité dispose des moyens suffisants pour exproprier ou acheter le moment venu des lots de copropriétés, assumer les coûts de rénovation et dans certains cas assurer le relogement des occupants.

Il est donc utile de pouvoir disposer de solutions alternatives permettant de réaliser les travaux à la place des copropriétaires occupants ou bailleurs modestes et de bonne foi sans pour autant en arriver jusqu'au rachat ou à l'expropriation du bien. Pour remplir cet objectif, le projet peut s'appuyer sur un démembrement temporaire de la propriété et offrir la possibilité pour un propriétaire n'ayant pas la capacité contributive suffisante pour financer un programme de travaux, en parties privatives et /ou parties communes, de faire réaliser et financer ceux-ci par un tiers, sans pour autant que ceci entraîne un transfert définitif de propriété.

Ce transfert de droits réels à un tiers pendant une durée déterminée permet de lui confier l'entière gestion du lot au cours de cette période. Le propriétaire reste nu-propriétaire, et peut le cas échéant rester occupant en devenant locataire durant la période de démembrement. Au terme de celui-ci, le propriétaire retrouve la plénitude de son droit de propriété.

Pour la collectivité et l'opérateur, le coût d'intervention est ainsi limité au coût de rénovation des logements. Il n'est donc pas nécessaire de mobiliser des fonds pour l'acquisition des lots. Ce dispositif de démembrement facilite également l'intervention d'un tiers-investisseur et le pré-financement de la rénovation et constitue un mode alternatif de portage lorsque plusieurs lots font l'objet d'un bail d'un même preneur.

L'utilisation du bail à réhabilitation revêt aussi un objectif social qui permet dans certains cas d'éviter à un propriétaire occupant de bonne foi et en difficulté de voir partir son logement en adjudication et dans le cas de logements locatifs de produire du logement conventionné.

Dans les quartiers anciens dégradés concernés par des processus de gentrification, l'utilisation de ce type d'outil couplée avec les procédures classiques peut permettre de maintenir une mixité sociale en maintenant en place des copropriétaires modestes dans des copropriétés durablement rénovées.

Deux outils permettent actuellement ce démembrement temporaire de propriété :

- le **bail à réhabilitation** prévu aux articles L. 252-1 à L. 252-4 du code de la construction et de l'habitation et destiné principalement aux organismes HLM, aux SEM de construction de logements locatifs sociaux, aux collectivités locales ou aux organismes agréés sous réserve de conventionner les logements ;
- le **bail dans le cadre d'une convention d'usufruit** prévu aux articles L. 253-1 à L. 253-8 du code de la construction et de l'habitation prévue pour une durée minimale de quinze ans, en vue de la location de ce ou ces logements et pouvant bénéficier de financements PLS.

En dépit de leurs avantages, ces outils sont peu utilisés en copropriété dégradée. Le seul exemple de recours massif à ce type de dispositif a été mis en place dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine dans les Hauts-de-Seine. Si l'opération a pu aboutir, elle s'est heurtée à un certain nombre de difficultés opérationnelles qui explique le faible recours à ce type d'outils, notamment l'articulation entre ces dispositifs de démembrement et les dispositions de la loi 65-557 du 10 juillet 1965.

II OBJECTIFS

La mesure vise donc à faciliter le recours à ce type de procédure et s'attache notamment à éclaircir :

- Le statut du preneur et du bailleur dans la loi n° 65-557 du 10 juillet de 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, notamment pour lui permettre de faire voter les travaux qu'il s'est engagé à mener dans le cadre du bail à réhabilitation ;
- les conditions de mise en œuvre opérationnelle: le traitement de la situation des occupants lorsque le bail est conclu par un bailleur social pour un lot occupé, le modèle économique et le financement ;

III EVOLUTIONS JURIDIQUES PROPOSEES

L'architecture du bail à réhabilitation et de l'usufruit locatif dans sa forme actuelle, avec quelques modifications et améliorations, est conservé mais des mesures spécifiques sont nécessaires lorsque le bail à réhabilitation ou l'usufruit locatif concerne un ou plusieurs lots dans un immeuble soumis à la loi de 65.

L'article 23 de la 1965 est modifié afin d'intégrer plus clairement la notion de démembrement de propriété **et donner un statut plus explicite au** preneur du bail à réhabilitation ou du bail à usufruit.

Les articles L. 252-1-1 et L. 253-1-1 du code de la construction et de l'habitat (CCH) sont créés pour préciser les modalités de représentation en assemblée générale du preneur ou de l'usufruitier qui ne sont actuellement pas définies en cas de convention d'usufruit et de conclusion d'un bail à réhabilitation. Le preneur ou l'usufruitier est automatiquement mandataire sans dérogation possible dans le contrat de bail ou la convention d'usufruit. Il peut ainsi prendre part au vote des résolutions de l'assemblée générale mais doit solliciter l'accord du bailleur ou du nu-propriétaire pour les décisions dont la prise en charge n'est pas prévue dans le contrat. Lorsque le bail ou l'usufruit porte sur plusieurs des lots, le mandataire représente tous les lots sans limitation ; la disposition de l'article 22 de la loi de 1965 réduisant les droits de vote du mandataire lui reste cependant appliquée. Dans l'optique de la conclusion de baux ou de conventions d'usufruit à grande échelle pour le redressement d'une copropriété, il est en effet indispensable que l'opérateur entrant dans la copropriété dans le cadre de baux à réhabilitation puisse « peser » sur le vote des travaux.

Le preneur ou l'usufruitier supporte toutes les charges courantes, les appels de fonds de travaux dès lors que le bail le prévoit.

Les articles L. 252-3 et 4 du CCH sont modifiés et les articles L 252-5 et L 252-6 créés pour mieux organiser la gestion des occupants dans le cadre du bail à réhabilitation lorsque le

logement est occupé, soit par un locataire, soit par le propriétaire qui souhaite être maintenu dans les lieux **:**

- Les modalités de reprise des contrats de location par le bailleur sont alignées sur celles prévues par les articles L 353-7 et L 353-16 du CCH en cas d'achat de logements occupés du parc privé par les bailleurs HLM pour prendre en compte les droits des occupants ;
- Les modalités de fin de bail sont alignées sur le bail à usufruit afin d'organiser le plus en amont possible l'information du locataire et du propriétaire (6 mois avant la fin de bail) ce qui permettra ainsi au preneur d'organiser le relogement du locataire si celui-ci n'est pas maintenu dans les lieux à l'issue du bail.

IV IMPACT DES MESURES

Il est difficile d'évaluer le nombre de lots de copropriétés concernés mais il est vraisemblable qu'une partie des lots identifiés comme devant faire l'objet d'un portage dans le paragraphe 1.3.1 pourrait faire l'objet de baux à réhabilitation.

V MODALITES DE SUIVI

Le dispositif ne nécessite pas de modalité de suivi.

VI CONSULTATIONS

Une concertation avec les opérateurs et les bailleurs sociaux a été organisée pour présenter la mesure.

VII MESURES REGLEMENTAIRES

Le ministère du logement devra :

- procéder à des modifications de l'article 6 du décret du 17 mars 1967 pour signifier au syndic le démembrement de la propriété.
- introduire une dérogation au processus d'attribution des logements prévu à l'article R. 441-1 afin de maintenir l'occupant en place.

Section 4 : Réformer la procédure de carence

Mesure 1 : Réformer la procédure de carence (article 37)

I DIAGNOSTIC

La procédure de carence, créée par la loi n°2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, et réformée par la loi la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, permet à l'autorité publique d'acquérir par expropriation des immeubles en copropriété, lorsque le syndicat des copropriétaires est, en raison de graves difficultés financières ou de gestion et de l'importance des travaux à effectuer, dans l'incapacité d'assurer la conservation de l'immeuble ou la sécurité des occupants.

Cette procédure a été réformée en 2009 pour faciliter sa mise en œuvre. L'état de carence est donc devenu l'un des motifs de la déclaration d'utilité publique (DUP) et entraîne une procédure d'expropriation exorbitante du droit commun, inspirée dans ses principes de la loi Vivien (absence d'enquête publique en vue de raccourcir la phase d'expropriation). Auparavant, l'expropriation se déroulait dans le cadre du droit commun de l'expropriation et la DUP était motivée par un projet relevant de l'article L.300.1 du code de l'urbanisme sans que ne soit pris en compte l'état de carence. Ce dernier permettait seulement d'engager la procédure d'expropriation.

L'expropriation pour état carence est donc la mieux à même de permettre l'acquisition des copropriétés non « redressables », puisqu'elle est la seule à mettre en relation les besoins de travaux et les difficultés financières et de fonctionnement. Cette procédure avait été mise en place tout particulièrement pour les copropriétés qui se trouvaient hors périmètre d'aménagement ou qui étaient dans une situation d'urgence non compatible avec les délais de mise en œuvre des projets urbains.

Le nombre de procédures est resté très faible. Avant 2009, trois copropriétés (à la connaissance de la DHUP) ont fait l'objet d'une procédure d'état de carence : Paris, Territoire de Belfort et Villeneuve Saint-Georges, dont deux ne sont pas allées au terme puisque la copropriété a été intégrée dans une opération d'aménagement. Depuis la modification de la procédure en 2009, seule une copropriété a fait l'objet d'un état de carence à Uckange.

Même si cette procédure reste une procédure ultime du fait de son coût et n'a vocation à être utilisée qu'après utilisation de tous les autres outils créés par la présente loi, elle reste cependant une procédure d'urgence utile lorsque la copropriété n'est pas redressable. Dans le cadre des travaux du rapport du président de l'Anah, M. Dominique Braye, ont ainsi été identifiés plusieurs freins à la mise en œuvre de la procédure.

- le délai entre le constat de carence et la prise de possession est trop long au regard des difficultés rencontrées ;
- les effets juridiques de la carence sont insuffisants notamment en ce qui concerne le montant de l'indemnité d'expropriation et la possibilité d'exproprier des syndicats secondaires.

II OBJECTIFS

Les mesures proposées visent à améliorer la procédure pour la rendre plus efficace et plus rapide au regard des situations d'urgence qu'elle a vocation à traiter.

III EVOLUTIONS LEGISLATIVES

Les articles L 615-6 et L 615-7 du CCH sont modifiés pour revoir l'enchainement des étapes de la procédure et réduire les délais de mise en œuvre.

Le délai d'élaboration du projet d'acquisition publique n'intervenait jusqu'à présent qu'après la déclaration de l'état de carence du syndicat. Afin de faire en sorte que le projet d'appropriation publique soit élaboré en même temps que le dossier servant à la saisine du juge, le maire ou le président de l'EPCI à l'origine de la saisie présente pour information à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale le projet simplifié d'acquisition publique de façon concomitante. Ce projet d'acquisition publique, le cas échant modifié est, une fois la carence prononcée, approuvé par l'assemblée délibérante et mis à disposition du public. Le Préfet prend ensuite l'arrêté déclarant l'utilité publique et la procédure d'expropriation peut alors commencer.

L'article L. 615-6 modifié prévoit également la possibilité de mener la procédure de carence uniquement à l'encontre d'un syndicat secondaire ainsi que la nomination d'un administrateur provisoire dès que le juge prononce l'état de carence afin d'éviter que la situation de l'immeuble ne se dégrade encore en raison de la démobilisation des copropriétaires consécutive au prononcé de l'état de carence.

Afin de limiter les coûts d'expropriation, il est désormais indiqué dans l'article L 615-7 que la valeur du bien est appréciée par le juge de l'expropriation en tenant compte non seulement des travaux sur les parties communes mais également de travaux prescrits sur les logements des propriétaires bailleurs indélicats. A cet effet l'article L 615-6 impose au préfet et au maire d'engager les procédures d'habitat indigne dès prononcé de l'état de carence pour que la valeur des biens puisse être appréciée en tenant compte de l'état des parties privatives. Ce système d'évaluation paraît compatible avec le principe d'une évaluation juste et préalable telle que définie par le Conseil constitutionnel dans le cadre de l'examen récent d'une question prioritaire de constitutionnalité.

L'alternative consistait à aligner totalement le dispositif d'évaluation sur les dispositions de l'article 18 de la loi Vivien qui prévoit que, pour les propriétaires bailleurs, la valeur des biens est appréciée, compte tenu du caractère impropre à l'habitation des locaux et installations expropriés, à la valeur du terrain nu, déduction faite des frais entraînés par leur démolition. Cette seconde option paraît plus fragile sur le plan constitutionnel. La procédure de carence aboutit en effet au constat de l'incapacité collective du syndicat à pourvoir à la conservation de l'immeuble et non au constat de l'inhabitabilité de l'immeuble, critère validé par le Conseil constitutionnel pour justifier le calcul de la loi Vivien. De plus s'agissant d'une mesure menée à l'encontre de la collectivité des copropriétaires, la justification d'un traitement différencié entre propriétaires occupants et bailleurs serait fragile.

L'article L 615-9 est destiné à faciliter le règlement des indemnités d'occupation par les propriétaires-occupants modestes qui sont maintenus dans leur logement après expropriation dans l'attente d'un relogement.

Les articles L 615-6 et L 615-7 sont modifiés pour clarifier les modalités de notification des ordonnances de carence et des arrêtés préfectoraux liés.

IV IMPACT DES MESURES

1) Impact financier

L'évaluation de l'impact des modifications des règles d'évaluation de la valeur des biens est difficile. Cependant, il convient de rappeler que l'expropriation des 200 logements de la copropriété d'Uckange a coûté près de 20 millions d'euros alors que cet immeuble comprenait de nombreux logements en mauvais état propriétés de marchands de sommeil. Une meilleure prise en compte de l'état des logements contribuerait à diminuer le montant supporté par les autorités publiques.

La mesure ouvrant aux propriétaires occupants le bénéfice des aides au logement pendant la durée de leur maintien dans les lieux après expropriation a un impact très limité. Elle suppose en effet que ce maintien dans les lieux ne devrait concerner qu'un très petit nombre de logements. Ainsi en supposant que l'indemnité d'occupation est équivalente à un loyer PLAI majoré des charges courantes (environ 7 364 € par an) et qu'environ 1 000 logements sont concernés par une occupation prolongée de personnes avec des ressources très faibles, le coût serait d'environ 575 K€ par an

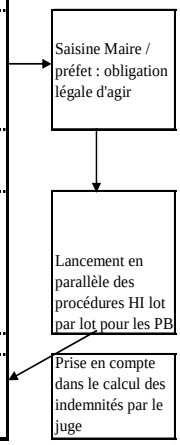
2) Impact en termes de délais

La révision des étapes de la procédure de carence et la réalisation concomitante du projet d'acquisition publique et du dossier de carence devrait accélérer notablement le déroulé de la procédure et la prise de possession des lieux. En effet, le relogement des occupants pourra être planifié et organisé dès le début de la procédure et non au fil de l'eau.

Une projection du délai global de la procédure a été réalisée et comparée avec les délais effectifs constatés à Uckange. En préparant mieux la phase amont il paraît raisonnable d'envisager un gain de temps de 9 à 20 mois selon le degré de préparation du dossier. Plus la collectivité aura anticipé le dispositif de relogement, plus la procédure aboutira vite.

Figure 56 : Projection globale des délais de procédure

Procédure actuelle	Délai Uckange (en mois)	Délai cumulé (en mois)	Evolution proposée	Délai estimé (en mois)	Délai cumulé (en mois)
Constat initial de la carence par les opérateurs	3	3	Constat initial de la carence par les opérateurs	3	3
Information de la collectivité, montage du dossier, saisine du TGI	5	8	Information de la collectivité, montage du dossier de carence, projet simplifié du dossier de DUP présenté en assemblée	6	9
Expertise	6,5	14,75	Expertise	3	12
Notification du rapport et convocation des parties, déclaration état de carence	1,25	16	Notification du rapport et convocation des parties, déclaration état de carence + adminsitrateur provisoire nommé	1,5	13,75
Élaboration du projet soumis à enquête publique	6	22	Approbation du projet en assemblée et enquête publique	2	15,75
Mise à disposition du public du projet avec possibilité de formuler des observations.	2	24			
Arrêté du préfet	1	25	Arrêté du préfet	1	16,75
Délai de prise de possession	12	37	Délai de prise de possession	2	18,75



V MODALITES DE SUIVI

Le projet de loi ne prévoit pas de mesures de suivi particulières.

VI CONSULTATIONS

La plupart de ces mesures résultent des propositions du rapport Braye qui ont fait l'objet d'une large concertation auprès des opérateurs spécialisés dans les copropriétés dégradées, des associations d'élus, des bailleurs sociaux ainsi que des représentants de syndics. Le ministère a mené plusieurs réunions de concertation supplémentaires associant les mêmes acteurs.

VII MODALITES D'APPLICATION

Aucune mesure réglementaire ne paraît nécessaire à ce stade.

Mesure 2 : Prévoir la possibilité d'exproprier l'ensemble des parties communes dans le cadre de la procédure de carence (article 37 – 4°, article 38 et article 39)

I DIAGNOSTIC

La spécificité de la procédure de carence est liée au fait qu'elle est menée à l'encontre du syndicat. Or elle produit des effets à l'encontre de tous les copropriétaires, y compris les propriétaires occupants de bonne foi comme cela a été le cas à Uckange où les instances de gouvernance de la copropriété étaient bloquées par des marchands de sommeil.

L'autre inconvénient de la procédure de carence est son coût ainsi que la nécessité de procéder au relogement de tous les occupants de l'immeuble ce qui est très difficile lorsque le marché du logement est très tendu et que la vacance dans le parc social est faible.

Par ailleurs, la situation de carence illustre également les limites du régime juridique issu de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965. Face à des copropriétaires indélicats ou lorsque la copropriété nécessite de lourds investissements, les règles de fonctionnement et de prise de décision, malgré les modifications proposées par le projet de loi, favorisent les blocages parfois irrémédiables du fonctionnement des copropriétés, en raison d'un absentéisme important lors des assemblées générales, des grandes divergences d'intérêt entre les différents copropriétaires ou du manque de moyens de propriétaires occupants.

En cas de carence, une sortie du régime de la copropriété doit pouvoir être envisagée et un effet logique de cette procédure pourrait donc consister à ouvrir la possibilité **d'exproprier l'ensemble des parties communes plutôt que de l'intégralité de l'immeuble.**

II OBJECTIFS

L'objectif de la mesure est donc de tester à titre expérimental la viabilité d'un modèle alternatif de gestion des immeubles collectifs dont il apparaît qu'ils ne peuvent être correctement gérés selon le régime de la loi de 1965.

III EVOLUTIONS LEGISLATIVES

Les articles L 615-6 et L. 615-7 du code de la construction et de l'habitation sont modifiés pour intégrer la possibilité d'exproprier les parties communes. L'article 6 de la loi de 65 qui dispose que « les parties communes et les droits qui leur sont accessoires ne peuvent faire l'objet, séparément des parties privatives, d'une action en partage ni d'une licitation forcée » est modifié pour prévoir une exception pour l'expropriation des parties communes.

Un nouvel article L. 615-10 organise l'expérimentation pour une période de 10 ans et, afin d'éviter l'expropriation de la totalité de l'immeuble, prévoit donc la possibilité de n'exproprier que les parties communes au profit de la commune, de l'EPCI ou d'un opérateur désigné par eux. Aux biens privatifs listés dans l'état de division est attaché un droit d'usage

des biens d'intérêt collectif en contrepartie duquel les copropriétaires sont tenus de verser une redevance qui ouvre droit, pour les copropriétaires occupants, à l'allocation de logement.

Un règlement d'usage définit les modalités d'usage des biens collectifs

Des dispositifs sont également prévus pour garantir les droits du propriétaire exproprié et faciliter la sortie de l'expérimentation :

- le propriétaire peut demander l'expropriation totale de son lot ;
- il est également prévu la possibilité de retour au statut de la copropriété ou l'expropriation totale en cas d'expérimentation non concluante.

Il est également prévu que l'opérateur bénéficiaire de l'expropriation des parties communes bénéficie du privilège spécial prévu à l'article 2374 du code civil sur le bien privatif du propriétaire pour recouvrer les redevances.

IV IMPACT DES MESURES

L'expérimentation touchera peu de copropriétés : moins d'une dizaine probablement.

La valorisation des parties communes est à préciser même si quelques pistes méthodologiques sont envisageables ;

- évaluation par valorisation du nombre de mètres carrés de parties communes ;
- recours à la méthode du taux de capitalisation en supposant que le revenu tiré des parties communes est égal au montant des charges augmenté de la marge opérationnelle de l'opérateur.

Le coût d'expropriation pour les autorités publiques devrait être beaucoup moins important que celui de l'expropriation de la totalité de l'immeuble, même si certains copropriétaires utilisent la possibilité de demander l'expropriation totale de leurs lots.

Ce coût sera, d'un autre côté, une source de revenus pour les copropriétaires qui resteront dans la copropriété qui contribuera à les solvabiliser.

La redevance ouvre droit à l'aide au logement mais le nombre de cas restera très limité. Sur la base d'une redevance annuelle d'environ 5 000 € intégrant le financement de travaux lourds et d'environ 300 PO très modestes qui pourraient en bénéficier (15 000 € pour un couple avec deux enfants) concernés par l'expérimentation, le coût est estimé à 900 K€ par an. Il convient de noter que les aides au logement couvrent dans cette hypothèse une large part de la redevance (plus de la moitié).

V MODALITES DE SUIVI

Le projet de loi ne prévoit pas de mesures de suivi particulières. Toutefois un suivi attentif des expérimentations sera fait par le ministère en charge du logement et la Chancellerie.

VI CONSULTATIONS

Cette mesure a l'objet d'une concertation auprès des opérateurs spécialisés dans les copropriétés dégradées, les associations d'élus, les bailleurs sociaux ainsi que les représentants de syndics.

VII MODALITES D'APPLICATION

Plusieurs dispositions seront à préciser par le ministère du logement : les modalités de fixation de la redevance, les modalités de choix et de contrôle de l'opérateur.

CHAPITRE III : RENFORCER LES OUTILS DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

Mesure 1 : Interdire l'achat de biens immobiliers de location aux marchands de sommeil condamnés (article 42)

I DIAGNOSTIC

L'un des facteurs de dégradation de la situation financière des copropriétés, puis par conséquence, de dégradation de l'état du bâti risquant de porter atteinte à la sécurité et à la santé des occupants et des tiers, est la présence de propriétaires indélicats, communément appelés « marchands de sommeil ».

Ces derniers précipitent en effet le cercle vicieux dans les copropriétés dégradées en ne s'acquittant pas de leurs charges.

Mais ils sont également actifs hors copropriétés en achetant des maisons individuelles qui peuvent aussi, comme les logements en copropriétés, être louées dans des conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine : par exemple, insalubrité, sur-occupation organisée par le bailleur, division de pavillons etc.

II OBJECTIFS

Il s'agit de freiner autant que possible les agissements de ces personnes en les empêchant d'acheter :

- des logements en général lorsqu'ils ont été condamnés comme propriétaires indélicats;
- des lots dans une copropriété où ils sont déjà copropriétaires et qui connaît des impayés dont ils sont, partiellement ou totalement, à l'origine.

Comme ils agissent fréquemment sous couvert de « société-écrans » les mesures prévues doivent également couvrir le cas où ces personnes sont associés ou dirigeants sociaux de sociétés, et celui où ils utilisent des « prête-nom ».

III EVOLUTIONS JURIDIQUES

Afin d'endiguer l'activité des marchands de sommeil, notamment dans les copropriétés, le projet de loi prévoit les mesures suivantes :

- L'introduction dans les articles L. 225-19 du code pénal, L. 1337-4 du code de la santé publique et L. 511-6 du code de la construction et de l'habitation d'une peine complémentaire d'interdiction d'achat de nouveaux biens par les « marchands de sommeil » condamnés, sauf si cet achat est destiné à leur occupation personnelle ; mesure prévue à l'article 42 du projet de loi ;
- L'empêchement des copropriétaires endettés de bloquer les procédures de saisie de leur bien en ne tenant pas compte de leur vote en assemblée générale ;

- la suspension des achats de lots par des copropriétaires endettés dans la même copropriété.

Ces deux dernières mesures sont prévues dans le chapitre 2 du titre II du présent projet de loi (cf. supra)**.**

La mesure prévue à l'article 42 a pour objet d'empêcher les copropriétaires identifiés comme « indélicats » par une décision de justice devenue définitive de pouvoir acquérir des biens immobiliers et de les mettre en location. Le juge aura désormais la possibilité de prononcer en complément ou en substitution des peines principales (emprisonnement et amende) prévues aux articles L. 225-14 du code pénal, L. 1337-4 du code de la santé publique et L. 511-6 du code de la construction et de l'habitation une peine d'interdiction d'acquérir un bien immobilier à des fins autres que son occupation personnelle pendant une durée pouvant aller jusqu'à 5 ans.

Les personnes concernées sont les personnes condamnées sur le fondement des articles L. 225-19 du code pénal, L. 1337-4 du code de la santé publique et L. 511-6 du code de la construction et de l'habitation.

Afin d'éviter le recours à une structure-écran, les sociétés ayant en leur sein un gérant, un dirigeant ou un associé sous le coup de cette peine d'interdiction sont également concernées par la mesure.

Pour protéger le vendeur, le texte prévoit la nullité de la vente aux torts de l'acquéreur concerné par cette condamnation, ce qui permet au vendeur de conserver le bénéfice du dépôt de garantie versé au moment de la promesse de vente.

Toutefois afin de ne pas porter atteinte au droit au logement de la personne, l'achat pourra cependant être autorisé si le vendeur atteste dans l'acte de vente que le logement est destiné à son occupation personnelle. En cas de fausse déclaration, le marchand de sommeil s'exposerait aux sanctions prévues pour faux et usage de faux par les articles L. 441-1 et suivants du code pénal et à la condamnation pour violation de la peine complémentaire prévue à l'article L. 434-41 du code pénal. Pour inciter à ne pas faire de fausses déclarations, il est prévu que le notaire communique cette attestation, ainsi que l'acte, à l'administration fiscale afin que la taxe d'habitation soit bien appelée auprès de l'acquéreur et non d'un locataire.

Cette mesure sera applicable pendant les durées prévues à l'article 133-13 du code pénal au-delà desquelles la réhabilitation est acquise de plein droit à la personne physique condamnée.

IV IMPACTS

1) Procédure opérationnelle de contrôle au moment des cessions

Au moment de la transaction le notaire, via l'association pour le développement du service notarial placée sous le contrôle du conseil supérieur du notariat, émettra une demande de renseignement auprès du casier judiciaire national sur la base des informations dont il dispose sur l'acquéreur potentiel (pièce d'identité).

Le casier transmettra les renseignements figurant sur le bulletin n°2, qui ne peut être délivré qu'à des organismes et non à des personnes physiques.

Si aucune information ne figure au casier, un bulletin avec la mention « néant » sera accessible en ligne à l'association pour le développement du service notarial dans **un délai de 24 heures** suivant sa demande.

Si le casier comporte des condamnations ou qu'un problème d'identité est détecté, l'extrait sera adressé par courrier simple à l'association pour le développement du service notarial qui en fera l'analyse et signalera au notaire la présence de condamnations comme propriétaire indélicat.

A aucun moment, le notaire n'aura connaissance directement du contenu du bulletin n°2.

2) Effets sur les transactions

Le nombre de transactions relatives au logement varient selon les années entre 600 000 et 1 million, ce qui devrait générer des demandes supplémentaires en même nombre au casier judiciaire en vue de la mise en œuvre du contrôle. Cependant le casier traitant environ 10 millions de demandes par an de manière dématérialisée, cette nouvelle procédure pourra être mise en place sans difficultés.

Le contrôle sera effectué au moment de l'élaboration de l'acte authentique qui prend au minimum 2 à 3 mois à compter de la signature de la promesse de vente.

Pour les acquéreurs dont le bulletin n°2 du casier judicaire est vierge, le délai de vérification étant très court, cette mesure ne ralentira en aucune façon la transaction. Cela concernera la majorité des cas.

Pour les personnes ayant un bulletin n°2 comportant des condamnations, le délai sera un peu plus long car le bulletin est transmis par courrier simple mais le délai restera faible et en tout état de cause compatible avec celui de l'élaboration de l'acte authentique.

Cette procédure n'aura pas d'impact significatif sur les frais de transactions. La rémunération du notariat est encadrée par décret.

V MODALITES DE SUIVI

Le projet de loi n'en prévoit pas ; cependant la Chancellerie et le ministère en charge du logement veilleront, en lien avec le conseil supérieur du notariat, à être en mesure d'évaluer cette disposition.

VI CONSULTATIONS

Le conseil supérieur du notariat a été étroitement associé à l'élaboration de cette mesure.

VII MODALITES D'APPLICATIONS

Une mise à jour de l'article R 39 du code de procédure pénale sera nécessaire pour inclure le conseil supérieur du notariat et l'association pour le développement du service notarial dans la liste des personnes pouvant avoir accès au casier judicaire.

Mesure 2 : Créer un régime d'astreinte administrative pesant sur les propriétaires qui ne réalisent pas les travaux prescrits par arrêté pour péril ordinaire et insalubrité (articles 43 et 44)

I DIAGNOSTIC

La lutte contre l'habitat indigne est une priorité d'action de l'État en matière de politique du logement. Elle se traduit par des mesures incitatives pour encourager la réhabilitation des logements et par des mesures coercitives visant les propriétaires bailleurs indélicats et les obliger à procéder à des travaux de rénovation.

La mobilisation du volet coercitif est nécessaire. Les logements concernés peuvent ainsi être frappés de diverses mesures de polices administratives relevant principalement de l'insalubrité, de la compétence du préfet ou du péril, de la compétence du maire. Ces mesures visent à imposer la réalisation de travaux au propriétaire dans un délai déterminé. Dans l'éventualité où le propriétaire ne réalise pas les travaux dans le délai imparti, le préfet ou le maire les réalise d'office, aux frais du propriétaire, à l'issue d'une ultime mise en demeure.

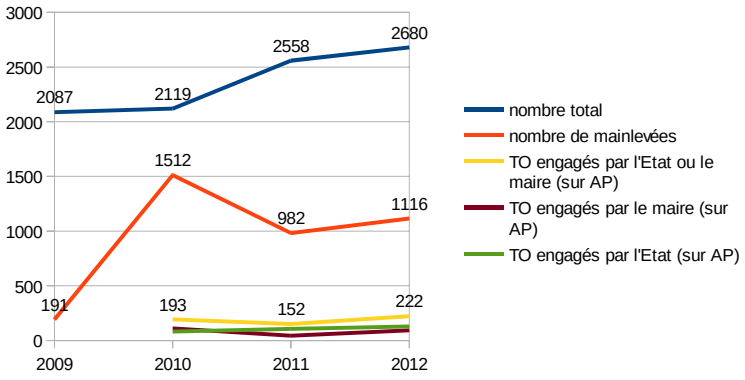
Cependant, la réalisation par les directions départementales interministérielles (DDI) ou les communes, des travaux d'office, n'incite guère les propriétaires à agir. Par ailleurs, la réalisation d'office des travaux est chronophage et complexe : elle demande des compétences rares. Ainsi, un nombre toujours croissant d'arrêtés reste non suivi d'effet.

Les données relatives aux mesures coercitives de lutte contre l'habitat indigne sont issues de l'enquête habitat indigne conduite par la DIHAL, la DHUP et la DGS auprès des directions départementales interministérielles (DDT, DDCS) et des délégations territoriales des agences régionales de santé (DT ARS).

Concernant les arrêtés préfectoraux (AP) pris au titre du code de la santé publique, en considérant les données disponibles en flux :

- 2680 arrêtés ont été pris en 2012,
- 1116 ont fait l'objet de mainlevées, donc 42% des arrêtés ont une suite dans l'année donnée ;
- 222 opérations de travaux d'office ont été conduites, soit 20% des mainlevées, ce qui signifie que les autorités publiques se substituent dans un cas sur cinq aux propriétaires défaillants ;
- Ainsi, il apparaît que près de 58% des arrêtés ne sont pas suivis d'effet.

Figure 57 : Nombre de travaux d'offices et de main levées



Concernant les polices du maire, les services de **27 départements** ont indiqué disposer des informations demandées. Sur ces 27 départements, en 2012 :

- 154 arrêtés ont été pris au titre de l'article L. 511-1 du CCH relatif au péril,
- 1239 arrêtés ont été pris au titre de l'article L. 123-3 du CCH (hôtels meublés)
- 4563 arrêtés ont été pris au titre des articles L. 129-1 à 7 relatifs aux équipements communs des immeubles collectifs d'habitation.
- 4 opérations de travaux d'office ont été réalisées par l'Etat sur des arrêtés de la compétence du maire.

II OBJECTIFS

Inciter, grâce à la perspective d'une astreinte administrative, les propriétaires défaillants à réaliser plus vite les travaux afin de diminuer les cas où les autorités publiques doivent les prendre en charge, procédure certes efficace mais confrontée à des délais incompressibles liés à la mise au point des travaux et à la commande publique.

III EVOLUTIONS LEGISLATIVES

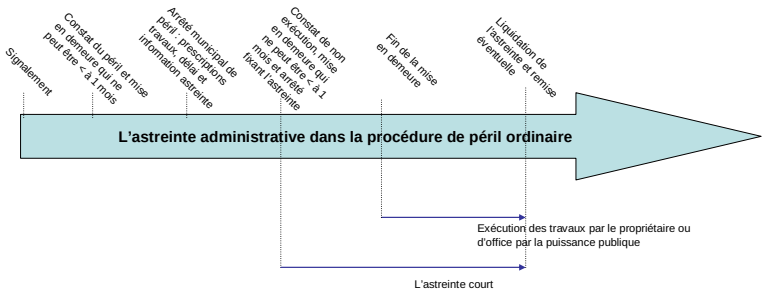
Le projet de loi prévoit la création d'une astreinte à l'encontre des propriétaires bailleurs indélicats, en amont des procédures pénales afin de les inciter à faire les travaux, sans attendre la substitution de l'État ou de la collectivité territoriale.
Dès la prise de l'arrêté, le préfet ou le maire, selon la police mise en œuvre, informe le propriétaire bailleur que la non réalisation dans les délais fixés des mesures prescrites l'expose au paiement d'une astreinte par jour de retard. A l'issue du délai fixé par l'arrêté pour la réalisation des mesures prescrites, le préfet ou le maire, selon la police mise en œuvre, après constat de la non-exécution des travaux prescrits :

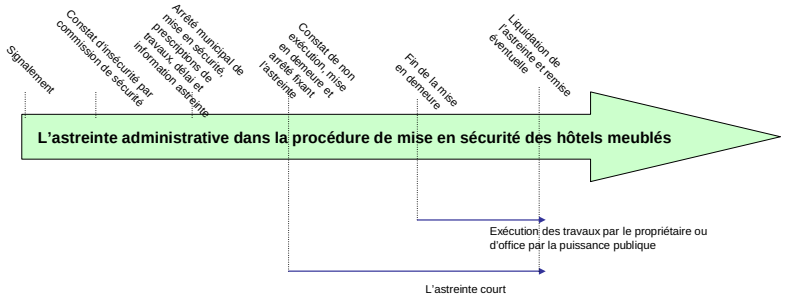
- peut fixer par arrêté une astreinte par jour de retard à l'encontre du propriétaire défaillant. L'astreinte court à compter de la notification de l'arrêté fixant l'astreinte et jusqu'à la complète exécution des travaux prescrits.

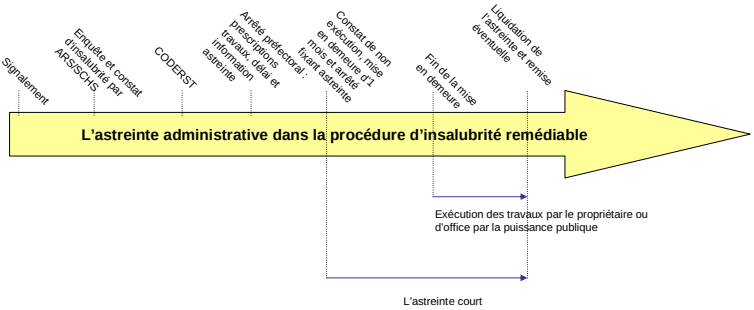
- **Dans le même temps ou ultérieurement**, adresse une ultime mise en demeure d'un mois au propriétaire avant réalisation des travaux d'office.

Cette astreinte administrative s'appliquerait aux trois mesures les plus utilisées et qui comportent la prescription de travaux : insalubrité remédiable (article L. 1331-26 du CSP), péril ordinaire (article L 511-2 du CCH) et les « hôtels meublés » (article L 123-3 du CCH), hors procédures d'urgence. En effet dans ce dernier cas les mesures doivent être mises en œuvre sans délai et donc, sans qu'une nouvelle procédure puisse être engagée.

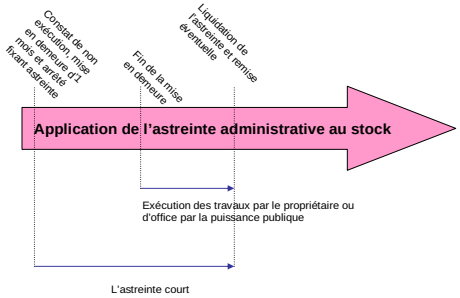
Pour la bonne mise en œuvre du dispositif, les mises en demeure de prescription de remise en état des équipements communs (article L129-1 et suivant du CCH) et les arrêtés portant que les parties communes des immeubles régis par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis sont écartés du champ d'application de l'astreinte. En effet, dans ces cas, les mises en demeure de réaliser les travaux sont faites au syndicat des copropriétaires ; la charge de l'astreinte ne pourrait ensuite qu'incomber à l'ensemble des copropriétaires, y compris ceux qui auraient voté favorablement à la réalisation des travaux nécessaires, ou aux seuls copropriétaires n'ayant pas voté en assemblée générale la décision de travaux. Il existerait alors un risque d'application de l'astreinte aux copropriétaires qui auraient des raisons valables de s'opposer au vote des modalités d'exécution des travaux (devis manifestement surdimensionnés, propriétaires occupants impécunieux, etc.).







D'un montant plafonné à 200 euros par jour de retard et pouvant être modulée, l'astreinte concernerait aussi bien le flux (arrêtés pris après promulgation de la loi) que le stock (arrêtés anciens).



Le produit de l'astreinte sera affecté, outre aux frais de recouvrement (4%), à divers usages qui faciliteront le traitement de l'habitat indigne :

- la mise en œuvre de l'astreinte en renforçant la pression sur les propriétaires indélicats peut générer du contentieux : l'affectation d'une partie du produit de l'astreinte (14 %) au budget de la direction générale de la santé permettra de financer ce surcoût potentiel ;
- les subventions de l'Anah permettant aux propriétaires de bonne foi de réaliser plus facilement les travaux prescrits, une partie du produit de l'astreinte sera affectée à l'Anah (43 %) ;
- le relogement étant souvent un frein majeur à la réalisation des travaux dans les logements dégradés et dangereux pour leurs occupants, il est également prévu une affectation, par la loi de finances, d'une partie du produit de l'astreinte (43 %) au fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU) du ministère de l'intérieur qui sera ainsi mis à disposition, non seulement des collectivités territoriales mais également des préfets pour aider les collectivités dans la lutte contre l'habitat indigne.

IV IMPACTS

1) Flux des arrêtés :

Le flux annuel des arrêtés pouvant donner lieu à astreinte est estimé à 2 000, relevant à parts égales de la compétence des maires et de l'Etat.

Si 25 % d'entre eux concernent des propriétaires de mauvaise foi pour lesquels la mise en œuvre de l'astreinte sera nécessaire, la durée de cette dernière étant estimée à 2 mois en moyenne et en supposant l'astreinte fixée au plafond de 200 €, le produit de l'astreinte peut être estimée, pour l'Etat, comme pour les collectivités à 3 M€ par an.

2) Stock des arrêtés

Si l'on considère que 50% des arrêtés du stock nécessitent une action soit environ 5 000 et que la moitié débouchera sur une astreinte, les autres faisant l'objet de travaux d'office et que le stock de ces arrêtés anciens sera résorbé en 5 ans, le produit de l'astreinte serait de l'ordre de 5 M€ par an, pour l'Etat comme pour les communes.

3) Estimation du coût du contentieux :

Le contentieux potentiel sera supporté par les ARS et la Direction générale de la santé, que les arrêtés soient pris par le maire ou le préfet ; le besoin supplémentaire est estimé à 9 agents équivalents temps plein (ETP).

4) Affectation du produit.

Comme mentionné ci-dessus le produit de l'astreinte peut être estimé, pendant les 5 ans à venir à environ 8 M€ par an, pour l'Etat comme pour les communes. C'est donc un produit qui ne peut aller qu'en diminuant au fur et à mesure du traitement du stock des arrêtés et de la diminution du nombre de logements indignes.

Mesure 3 : Faire payer au propriétaire dont le bien a bénéficié de travaux d'office les coûts d'ingénierie (article 45)

I DIAGNOSTIC

Les polices utilisées dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne, qu'elles soient de la compétence du maire ou du représentant de l'Etat dans le département, permettent d'imposer par arrêté ou mise en demeure des travaux visant à mettre fin à une situation de risque constatée. Dès lors que les travaux n'ont pas été exécutés dans les délais prescrits, la puissance publique peut les réaliser d'office aux frais avancés des propriétaires, des gérants ou des responsables des désordres. Les travaux achevés, le recouvrement des dépenses est assuré comme en matière de contributions directes et la créance peut être garantie, par un privilège spécial immobilier.

Les dépenses recouvrées sont celles des travaux eux-mêmes ainsi que les dépenses afférentes (maîtrise d'œuvre, bureaux d'études, assurances…). En revanche le travail des services de

l'État ou des communes pour la maîtrise d'ouvrage des travaux en lieu et place des propriétaires ou gérants défaillants, assuré en régie, n'est pas prévu parmi les dépenses recouvrables alors qu'il constitue une charge supplémentaire directement imputable au non-respect, par les propriétaires ou/et gérants, des actes administratifs leur prescrivant la réalisation de travaux. Or, la spécificité des travaux d'office nécessite un investissement de la maîtrise d'ouvrage en régie plus importante que pour d'autres opérations, malgré le recours à des entreprises privées dont l'intervention est recouvrée auprès des propriétaires. En effet, les services doivent gérer les occupants, le propriétaire, le volet juridique, les études, les mitoyennetés, les activités commerciales de proximité, les autorisations, les concessionnaires, les marchés, la comptabilité, valider les options proposées par le maître d'œuvre sur les aléas de chantier...

Ces dépenses engagées par l'Etat ou les communes ne sauraient être assimilées à des dépenses résultant de ses missions d'intérêt général puisqu'il s'agit de pallier la défaillance de propriétaires ne respectant la réglementation. En se substituant au propriétaire défaillant et en assurant directement la mise en œuvre des mesures prescrites par arrêté, l'Etat ou la commune épargnent au propriétaire les frais inhérents aux différentes démarches accomplies par tout maître d'ouvrage pour la conduite de travaux et d'opérations d'hébergement ou de relogement. Il en résulte un enrichissement sans cause des propriétaires défaillants au détriment des autres contribuables. Selon les données déclaratives issues des enquêtes annuelles habitat indigne, 222 opérations de travaux d'office ont été menées sur des arrêtés préfectoraux en 2012, contre 152 en 2011. Chaque année ce sont entre 6 et 7M€ qui sont consacrés au financement de ces opérations par l'Etat et par l'Anah.

II OBJECTIFS

Mettre à la charge des propriétaires défaillants le coût de la maîtrise d'ouvrage des mesures, dont le relogement ou l'hébergement des occupants et les travaux d'office qui, dans la réglementation actuelle, est imputé sur le budget de l'Etat ou de l'Anah.

III EVOLUTIONS LEGISLATIVES

Comme pour les dispositions relatives au relogement des occupants qui sont insérées dans le code de la construction et de l'habitation, que l'arrêté soit pris sur le fondement du CCH ou du code de la santé publique, il est proposé d'insérer dans le CCH au titre deuxième « bâtiments insalubres » un nouvel article L. 543-1 prévoyant cette mise à charge.

IV IMPACTS

Le coût de cette ingénierie est très variable d'un service à l'autre en fonction de la difficulté du dossier. Afin de simplifier le recouvrement des sommes dues, déjà confronté à de nombreuses difficultés, dont la principale est l'organisation, par les propriétaires concernés, de leur insolvabilité, le montant forfaitaire est fixé à 8%. Le recouvrement devrait ainsi être augmenté d'un montant maximum de 560 k€, compte tenu des difficultés de recouvrement précitées.

V MODALITES DE SUIVI

Pas de suivi particulier prévu par le projet de loi.

VI CONSULTATIONS

Mesure faisant partie des améliorations envisagées pour lutter contre l'habitat indigne et examinée dans le cadre du pôle national de l'habitat indigne (PNLHI).

VII MODALITES D'APPLICATION

Pas de mesures règlementaires nécessaires.

Mesure 4 : Adapter les modalités de versement de l'Allocation logement en cas d'indécence du logement de l'allocataire (article 46)

I DIAGNOSTIC

Un dispositif actuel qui pénalise le locataire tout en laissant la possibilité au bailleur de capter l'aide dans l'établissement du loyer sans pour autant l'inciter à réaliser des travaux

La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, prévoit que le logement doit répondre à certaines caractéristiques de décence pour être loué et ouvrir droit à l'allocation logement sociale (ALS) ou à l'allocation de logement familiale (ALF). Les logements conventionnés au titre de l'aide personnalisée au logement (APL) sont réputés être décents, la décence constituant une des conditions du conventionnement. La décence s'apprécie par rapport à la conformité du logement à des caractéristiques minimales de confort et d'équipement mais aussi par rapport à des normes de sécurité et de salubrité.

Intégré dans la politique plus générale de lutte contre l'habitat indigne menée par les autorités publiques, le traitement des situations de non-décence des logements relève actuellement, pour sa résolution, des seules relations contractuelles entre le bailleur et le locataire. La décence du logement est en effet une obligation qui s'impose aux propriétaires bailleurs au titre de leurs obligations d'entretien des logements mis en location. Si le logement loué est indécent, il appartient au locataire de demander sa mise en conformité au bailleur. En cas de refus, le locataire peut saisir la commission départementale de conciliation, puis exercer son droit par les voies et moyens d'un recours devant la juridiction civile. La demande de mise en conformité ne porte pas atteinte à la validité du contrat de location et le locataire n'est donc pas exonéré de ses obligations, et notamment pas du paiement du loyer, au contraire des situations d'insalubrité ou de péril, qui entraînent l'exercice de pouvoir de police contraignant à l'égard des propriétaires.

Les incidences de la non-décence en matière de droit à l'allocation logement s'inscrivent dans cette limite. Ainsi, le bailleur doit déclarer, sur l'attestation de loyer jointe à la demande d'aide au logement, le caractère décent du logement loué. Les organismes payeurs peuvent être informés de la non-décence par signalement, et sont habilités à procéder à des vérifications sur place. Si la non-décence est vérifiée, le versement de l'allocation logement

en tiers payant doit être refusé et, pour pouvoir continuer à percevoir l'aide, le locataire est invité par l'organisme payeur à entamer une démarche amiable ou judiciaire auprès de son bailleur visant à demander la mise en conformité de son logement. A défaut l'allocation logement (AL) peut être suspendue.

La suspension de l'AL en cas d'indécence du logement pénalise le locataire qui signale la situation, et non le propriétaire à qui incombe pourtant la responsabilité de louer un logement décent, sans que le dispositif existant permette d'aboutir à l'objectif recherché qui est d'obtenir la mise en conformité du logement pour le locataire. Par ailleurs, la suspension du tiers payant, obligatoire en cas d'indécence, aboutit le plus souvent à ajouter une situation d'impayé de loyer à une situation d'indécence du logement. En effet, confronté à l'indécence de son logement, le locataire peut être amené à estimer ne plus devoir payer son loyer, ce qui le met en faute vis-à-vis du bailleur. En outre, en cas d'impayé de loyer, si un plan d'apurement est mis en œuvre, le tiers payant est pourtant obligatoire et les deux réglementations sont d'application contradictoire.

L'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a examiné cette question dans son rapport de mai 2012 sur l'évaluation des aides personnelles au logement. Il relève notamment que : « La suspension de l'AL en cas d'indécence du logement pénalise le locataire qui signale la situation, et non le propriétaire à qui incombe pourtant la responsabilité de louer un logement décent. »

II OBJECTIF

L'objectif de la mesure est de clarifier les responsabilités du bailleur et du locataire, bénéficiaire d'aide au logement en créant une incitation des bailleurs à effectuer les travaux de mise en conformité du logement loué, tout en limitant l'impact sur le locataire bénéficiaire. Avec cette mesure, l'aide publique versée ne cautionne plus la location d'un logement indécent ; celle-ci ne peut plus être captée par un bailleur indélicat.

a) Justification de la nécessité de recourir à une loi

Les dispositions applicables actuelles en matière de respect des conditions de décence pour l'octroi de l'allocation de logement relèvent de la loi. Par ailleurs, la mesure proposée introduit des éléments nouveaux dans les relations bailleurs-locataires régis par la loi du 6 juillet 1989.

b) Présentation du dispositif juridique envisagé et articulation avec le droit communautaire en vigueur

Nb : Le droit communautaire en vigueur n'est pas impacté par cette mesure.

L'article modifie les articles L. 542-2 et L. 831-3 du code de la sécurité sociale en instaurant un système de consignation des allocations de logement par les organismes payeurs dans l'attente de la réalisation, par le bailleur, des travaux nécessaires pour rendre le logement décent. Pendant cette période, le locataire ne doit au bailleur que la part résiduelle (hors AL) de son loyer.

Les étapes de la procédure sont les suivantes :

- Si un logement fait l'objet d'un constat d'indécence, le droit à l'AL est maintenu durant un délai d'un an pour le locataire, mais son versement est différé tant que le propriétaire n'a pas effectué les travaux de mise en conformité. Durant ce délai, le locataire ne s'acquitte que du loyer et des charges récupérables résiduels (i.e. le loyer plus les charges nets des AL). Dès que les travaux sont réalisés, l'aide est reversée au bailleur.
- Si les travaux n'ont pas été réalisés à l'issue du délai d'un an :
  - Le montant de l'AL conservée par l'organisme pendant un an est perdu ; le propriétaire ne peut demander au locataire le paiement de la part de loyer non perçue correspondant au montant de l'allocation conservée.
  - Le droit à l'AL peut être maintenu par décision de l'organisme payeur et son montant conservé par ce dernier, à titre exceptionnel, pour une durée de 6 mois renouvelable une fois ;
- A l'issue du délai de 12 mois, éventuellement prolongé pour 6 à 12 mois, si les travaux de mise en conformité n'ont pas été réalisés, le bénéfice de l'AL est suspendu.
- Si le locataire quitte le logement et que la non-décence du logement est à nouveau constatée, l'allocation de logement peut être maintenue et conservée par l'organisme payeur pour une durée de 6 mois, éventuellement prolongée, à titre exceptionnel sur décision de l'organisme payeur pour une durée de six mois.
- De même, à l'issue de ce délai de 6 mois, éventuellement prolongé pour 6 mois, le montant de l'AL conservé est perdu et le bénéfice de l'AL est suspendu.

III ETUDE D'IMPACT

Nb : L'impact en termes d'égalité entre les hommes et les femmes ainsi qu'en termes de handicap est sans objet dans le cadre de la présente mesure.

Les chiffres actuels en matière de traitement de l'indécence des logements et d'allocation logement moyenne

a) Les chiffres actuels en matière de traitement de l'indécence des logements

Le nombre de logements repérés comme non décents par les CAF s'élevait, en 2009, à 271 000 sur l'ensemble du territoire national, avec cependant des disparités importantes selon les départements : dans près d'une caisse d'allocations familiales (CAF) sur cinq, le nombre de logements non décents enregistré est inférieur à 20 tandis que 14 CAF comptent plus de 1 000 logements non décents.

En 2009, près de 4 000 logements ont été réhabilités et sont redevenus « décents » suite aux différentes interventions des CAF et de leurs partenaires soit un résultat de 1,5%.

b) Les montants moyens d'allocation logement :

En 2011, le montant moyen de l'allocation logement versée était de 192 € pour l'ALS et de 298 € pour l'ALF.

Ainsi, le montant moyen qui serait consigné sur une période d'un an, par application de la disposition, correspond à 2 304 € pour un locataire qui perçoit l'ALS et à 3 576 € pour un locataire qui perçoit l'ALF.

L'impact de la procédure envisagée par le projet de loi n'est donc pas disproportionné au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi qui est de limiter le nombre de logements indécents loués et éviter la captation des allocations de logement par le bailleur ne respectant pas les conditions de décence du logement qu'il loue.

Les gains et améliorations attendus

Les actions menées par les caisses pour traiter les logements non décents s'appuient essentiellement sur une incitation à mobiliser des aides financières de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), pour accompagner les propriétaires dans le financement des travaux. Le dispositif proposé permet d'aller plus loin, et d'inciter financièrement (par le montant des AL consignées) les bailleurs d'effectuer les travaux pour rendre le logement décent.

Actuellement, les informations relatives à la décence du logement sont rattachées à chaque dossier d'allocataire et non pas au logement. Il est donc impossible à ce stade pour les CAF d'assurer le suivi des logements non décents. La connexion entre les systèmes d'information des organismes payeurs et l'outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne et non décent (ORTHI) du ministère chargé du logement, prévue fin 2013, permettra aux caisses d'identifier les logements non décents dès le dépôt des demandes d'allocation de logement et d'en assurer le suivi pour aboutir à une évaluation de la politique publique de lutte contre l'habitat indigne et non décent, à laquelle le dispositif proposé concourt.

Le nouveau dispositif vise, non seulement à traiter les logements non décents, mais en premier lieu à réduire le nombre de logements non décents loués par des allocataires d'AL.

IV MODALITES D'APPLICATION

1) Textes à modifier ou à abroger

La présente mesure implique une modification des articles L.542-2 et L.831-3 du code de la sécurité sociale, ainsi que des ordonnances n°2002-149 du 7 février 2002 et n°2002-411 du 27 mars 2002.

2) Modalités d'entrée en vigueur

Cette nouvelle procédure nécessitera différentes évolutions des systèmes informatiques des organismes payeurs et la mise en place de nouvelles modalités de gestion.

3) Modalités d'application outre-mer

La procédure actuellement en vigueur en métropole ne s'appliquant pas à Mayotte, il est prévu que ces nouvelles dispositions ne s'y appliquent pas. Cette dérogation est justifiée par l'existence de règles spécifiques en matière d'indécence à Mayotte.

Les ordonnances n°2002-149 du 7 février 2002 et n°2002-411 du 27 mars 2002 sont modifiées afin de prévoir cette exception.

La consultation du Conseil général de Mayotte a par ailleurs été engagée le XX mai 2013.

4) Mesures transitoires et textes d'application requis

Aucune mesure transitoire ne s'avère nécessaire.

Le projet de loi prévoit un décret, qui fixera les cas dans lesquels l'AL pourra être maintenue par décision de l'organisme payeur et conservée par ce dernier à titre exceptionnel, pour une durée de six mois renouvelable une fois. Ce projet de décret sera rédigé conjointement par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et la Direction de la sécurité sociale (DSS).

Une circulaire DHUP-DSS à destination de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et de la caisse centrales de mutualité sociale agricole (CCMSA) précisera les modalités de mise en œuvre de cette procédure.

TITRE III : AMELIORER LA LISIBILITE ET L'EFFICACITE DES POLITIQUES PUBLIQUES DU LOGEMENT

CHAPITRE I : REFORMER LES PROCEDURES DE DEMANDE D'UN LOGEMENT SOCIAL POUR PLUS DE TRANSPARENCE, D'EFFICACITE ET D'EQUITE

I DIAGNOSTIC

1) Rappel des chiffres-clés

Le parc social français représente plus de 4,5 millions de logements sociaux, soit 20% du parc global de logements, ce qui place la France en troisième position européenne, derrière les Pays-Bas (34%) et le Royaume Uni (21%).

Le parc et l'occupation de logements sociaux	
Nombre :	4 652 300 logements sociaux en France
Nouvelles mises en locations :	87 200 par an (dont 91% de logements neufs)
Attributions :	462 000 en 2011
Taux de rotation :	9% dans le parc social 18% dans le parc privé[33]
Nombre de demandes LLS :	1 700 000 à fin 2012

[33] HOUARD N., Centre d'Analyse Stratégique, *Le logement social pour qui ?* Note n°230, 2011

2) L'attribution de logements sociaux, enjeu fondamental de la politique du logement

En synthèse, le processus d'attribution de logements sociaux doit répondre à :

- Un enjeu de qualité et d'égalité devant le service public rendu aux 1 700 000 demandeurs en attente d'un logement social fin 2012, qui sont en droit d'exiger des règles claires, transparentes et équitables ;
- Un enjeu d'efficacité de l'action publique, en s'assurant que les 462 000 attributions annuelles effectuées qui ont donné lieu à la signature d'un bail en 2011 correspondent aux objectifs de la politique du logement fixée ;
- Un enjeu politique pour les collectivités territoriales, qui souhaitent maîtriser l'occupation du parc social, dans un souci notamment de mixité sociale et d'équilibre de leurs territoires ;
- Un enjeu économique pour les autres réservataires, dont notamment Action Logement qui agit en faveur des salariés ;
- Un enjeu de justice sociale, notamment pour l'Etat, garant du droit au logement des personnes qui ne peuvent y accéder ou s'y maintenir par leurs propres moyens.

Le gouvernement a annoncé des objectifs très volontaristes pour la construction de logements sociaux. Toutefois, la mise en œuvre des moyens pour les atteindre ne dispense pas de travailler sur l'amélioration de la chaîne des attributions perçue par le public comme peu lisible et peu efficace, voire injuste.

La réforme de la demande de logement social du 25 mars 2009 a déjà constitué un progrès important : avec la mise en place d'un nouveau système informatique national d'enregistrement des demandes de logement locatif social (SNE) en mars 2011, qui a rendu possible le partage de la connaissance des demandes entre les services enregistreurs, et la demande unique : le demandeur ne dépose qu'une seule fois le formulaire Cerfa auprès d'un service enregistreur.

Cependant, l'unicité du dépôt de la demande n'a pas supprimé la nécessité pour le demandeur de dupliquer son dossier (pièces justificatives nécessaires à l'instruction de la demande) pour le communiquer aux différents acteurs susceptibles de prendre en compte sa demande.

Il convient donc de parachever cette réforme en simplifiant les démarches des demandeurs.

Les actes de gestion de la demande ne sont pas relatés par le SNE et n'ont pas vocation à y être. Néanmoins, le fait que les actes accomplis par l'un ou l'autre des acteurs impliqués restent ignorés des autres et du demandeur nuit à l'efficacité de la procédure et rend impossible toute information cohérente du demandeur. Globalement, la procédure est marquée par une opacité qui suscite des interrogations, voire alimente des soupçons et des incompréhensions qui dominent la perception du public.

Les attributions sont affectées d'une complexité issue notamment de la multiplicité des acteurs dont la connaissance par les demandeurs est relative : ils peuvent au mieux lister les institutions concernées, mais sans cerner leurs rôles respectifs.

Aussi, afin de redonner confiance dans un système qui est au cœur des besoins primordiaux du public, deux axes de progrès sont impulsés par le projet de loi : la simplification de la demande et l'information des demandeurs.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET PRESENTATION DES EVOLUTIONS LEGISLATIVES

1) La simplification de la procédure de demande de logement social

a) Enregistrement sur Internet et dossier unique

Les deux mesures de simplification les plus importantes sont :

- la possibilité pour le demandeur de déposer sa demande sur Internet ;
- la constitution d'un dossier unique de la demande de logement social (pour l'ensemble des réservataires et des bailleurs).

Le dépôt de la demande de logement social sur Internet est déjà expérimenté dans certains départements dans lesquels les acteurs se sont dotés de fichiers partagés.

Il est prévu de rendre possible l'enregistrement directement dans le SNE via Internet au plan national. C'est un élément fort de simplification et de modernisation du processus de demande de logement social. En outre, cela correspond à la demande des usagers qui souhaitent être davantage acteurs dans la procédure.

Concernant le dossier unique de la demande de logement social, il s'agit de parachever la création de la demande unique en évitant au demandeur d'avoir à dupliquer le dossier en autant d'exemplaires que d'acteurs susceptibles de faire prospérer sa demande.

Une simplification très importante qu'apporte le projet de loi est qu'il sera offert au demandeur la possibilité de déposer les pièces justificatives en un seul exemplaire, soit auprès d'un service enregistreur, soit sur Internet (scan des pièces). Les pièces en question seront rattachées à la demande. L'ensemble, qui constitue le dossier, sera donc accessible par l'ensemble des acteurs (bailleurs et réservataires), présents sur le territoire départemental ou, en Ile-de-France, régional.

b) Les améliorations du SNE

D'autres mesures contribueront à améliorer la procédure d'enregistrement des demandes et le SNE.

- ***Enregistrer les demandes déposées auprès des CIL dans le système national d'enregistrement (SNE)***

Aujourd'hui, les demandes d'attribution de logements sociaux sont déposées auprès des bailleurs de logements sociaux mentionnés à l'article L. 441-1. Elles peuvent également être déposées, lorsqu'ils l'ont décidé, auprès de réservataires de logements prévus au même article, de services de l'Etat, de collectivités territoriales ou d'établissements publics de coopération intercommunale.

Le projet de loi va plus loin : non seulement les demandes d'attribution de logements sociaux continueront à pouvoir être faites auprès des bailleurs de logements sociaux, mais elles pourront également l'être auprès des CIL (associés collecteurs de l'Union économique et sociale pour le logement) bénéficiaires de réservations de logements pour les demandes déposées par les salariés des entreprises cotisantes.

- ***Confier la gestion du SNE à l'Agence nationale d'information sur le logement (ANIL)***

Le projet de loi prévoit par ailleurs que l'Etat confie la gestion du système national d'enregistrement à l'Agence nationale d'information sur le logement (ANIL) mentionnée à l'article L. 366-1 du Code de la construction et de l'habitation.

Aujourd'hui, l'Etat réalise en régie la gestion du dispositif. L'organisation qui est proposée, dans un souci d'efficacité, consiste à conserver la maîtrise d'ouvrage et à externaliser la gestion.

Les tâches confiées à l'ANIL comporteront aussi l'animation du réseau des gestionnaires départementaux (ou régional pour IDF) et la gestion d'actes de procédure générant l'envoi de courriers aux demandeurs inscrits, dont notamment l'envoi annuel d'un rappel de la nécessité de renouveler la demande.

Le financement du développement de l'outil informatique, de la gestion de ce système et des procédures applicables au dépôt et au renouvellement des demandes sera assuré conjointement par la Caisse de garantie du logement locatif social et par l'Etat, selon une clé de répartition fixée par le ministère chargé du logement.

Un pilotage Etat/collectivités territoriales, Action Logement et bailleurs sociaux sera mis en place.

- ***Mettre un terme à certains dysfonctionnements observés dans la mise en œuvre de la réforme de 2009***

Aujourd'hui, de par la loi, chaque demande doit déjà faire l'objet d'un enregistrement dans le SNE, enregistrement assorti d'un numéro unique délivré au niveau régional en Ile-de-France et départemental sur le reste du territoire. De plus, les attributions de logements doivent être enregistrées, ce qui conduit à la radiation de la demande.

Or, la connaissance qualitative et quantitative de l'état réel de la demande de logement social est faussée par l'enregistrement parfois tardif des demandes déposées auprès des services enregistreurs et par le fait que les attributions ne sont pas toujours enregistrées, ce qui se traduit par la non-radiation de la demande.

Ces dysfonctionnements ont conduit à proposer de rendre la loi plus précise sur les deux points suivants :

i) Effectuer l'inscription au SNE dès la réception de la demande

Dès réception de la demande, il convient d'imposer l'enregistrement en temps réel :

Un certain nombre de réservataires se limitent à enregistrer les demandes dans leur système privatif respectif, sans les enregistrer dans le SNE. Cette situation a deux conséquences principales :

- la demande ne bénéficie pas de son ancienneté réelle et le délai pour saisir la commission ne commence pas à courir, ce qui porte atteinte aux garanties accordées par le législateur aux demandeurs au travers du délai anormalement long ;
- la deuxième conséquence est que les données relatives à la demande de logement social contenues dans le SNE, et, en particulier, celles relatives au délai effectif d'attribution d'un logement par rapport à la date des demandes, sont fausses.

ii) Enregistrer les attributions dès la signature du bail

Le bailleur ou l'organisme mentionné à l'article L. 441-1 qui a attribué le logement doit procéder à l'enregistrement de l'attribution et à la radiation de la demande dès la signature du bail. S'agissant des attributions effectuées par un organisme mentionné à l'article L. 365-2, elles sont communiquées au gestionnaire du SNE afin d'être enregistrées.

L'enregistrement des attributions, dont dépend l'exactitude et complétude de la base de données, est un impératif. Il y a sur certains territoires un défaut d'enregistrement des attributions non justifié par des obstacles techniques. La clarification du texte législatif permettra d'y mettre un terme, en rappelant que des sanctions financières pour défaut d'enregistrement des attributions sont d'ores et déjà prévues dans la loi.

2) L'information des demandeurs

L'information du demandeur est le pivot de l'amélioration du système des attributions de logement social en France.

Le projet de loi confère à toute personne susceptible de demander un logement social un droit à une information portant sur les modalités de dépôt de la demande et des pièces justificatives et sur les caractéristiques du parc social dans les secteurs qui l'intéressent, ainsi que sur le délai d'attente moyen sur ces secteurs.

Tout demandeur de logement social aura également droit à ces informations, ainsi qu'aux données le concernant qui figurent dans le SNE, ainsi que dans le futur dispositif de gestion de la demande (voir infra), etsur les principales étapes du traitement de sa demande.

Pour rendre effectif ce nouveau droit, le projet de loi prévoit deux mesures complémentaires :

- d'une part, la mise en place d'un dispositif destiné à permettre la mise en commun des demandes de logement social et des pièces justificatives associées, des informations concernant la situation du demandeur issues de la gestion de sa demande et son évolution au cours des différentes étapes du traitement de la demande ;
- d'autre part, la création d'un service partagé d'information et d'accueil des demandeurs, dont les principes sont arrêtés au niveau intercommunal par l'ensemble des partenaires (Etat, collectivités, bailleurs, réservataires dont Action logement) et qui figurera dans le plan départemental de gestion de la demande et d'information des demandeurs.

a) Dispositif de partage de la connaissance et de la gestion de la demande

Les informations déclarées par le demandeur et enregistrées dans le SNE sont d'ores et déjà partagées entre les bailleurs et les réservataires qui enregistrent les demandes. Pour autant, pour des raisons, tant d'efficacité, que de transparence, il convient que les informations relatives aux différentes étapes du traitement de la demande soient partagées entre les différents acteurs du processus de gestion des demandes.

En conséquence, le projet de loi prévoit la mise en place au niveau intercommunal d'un dispositif de partage, qui loin d'être seulement un outil, implique une modification profonde des pratiques et un partage effectif d'informations aujourd'hui conservées par les acteurs concernés. Il aura également pour finalité d'améliorer la connaissance des demandes sur les territoires.

Ces dispositifs seront mis en place par les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs, avec les bailleurs sociaux, les réservataires de logements sociaux et les organismes et services qui assurent l'information et/ou l'enregistrement des demandes de logement social. Une convention passée entre ces acteurs précisera son contenu et ses conditions de fonctionnement. A défaut, il pourra être mis en place par le représentant de l'Etat dans le département et, en Ile-de-France, par le représentant de l'Etat dans la région.

Ils seront interfacés avec le SNE ou avec les systèmes locaux assurant pour le compte du SNE l'enregistrement des demandes et la délivrance du numéro unique, et ce pour des raisons d'efficience.

Les fonctions remplies par le dispositif de gestion partagée sont les suivantes :

- des fonctions de base (droit commun) : enregistrement des demandes, modifications, renouvellements, radiations, délivrance du numéro unique et alimentation du SNE ; partage du dossier ;
- des fonctions de gestion « partagée » à géométrie variable selon les territoires :
    - fonction supplémentaire minimum dans les territoires qui le justifient : saisie en ligne des demandes, données relatives aux différentes étapes du traitement de la demande ;
    - et, selon les territoires : historique des propositions et / ou offres commerciales, mise en regard pour chaque bailleur des demandes avec son offre patrimoniale.

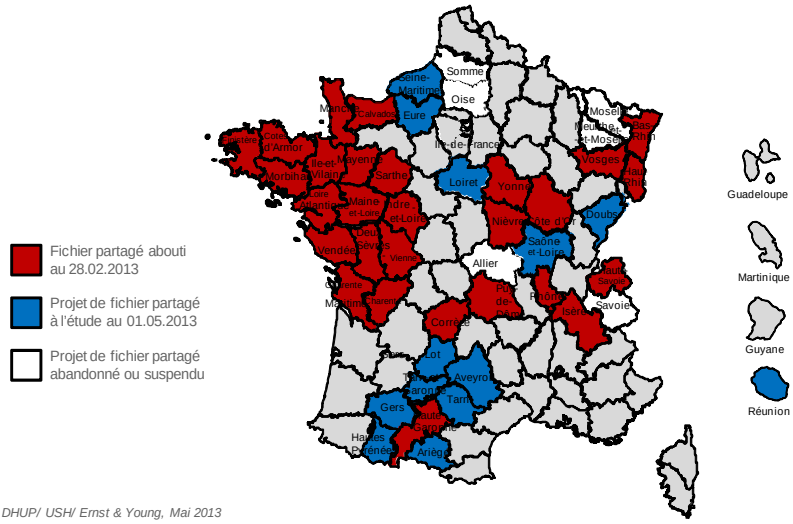
L'objectif est d'asseoir sur un outil commun les fonctionnalités à développer pour mettre en place les éléments essentiels de la nouvelle politique de gestion et de suivi des demandes, permettant à la fois de gérer collectivement les demandes de façon plus efficace et de pouvoir informer le demandeur de l'état d'avancement de sa demande.

L'intention est ambitieuse et pragmatique. Il est proposé de conserver les fichiers partagés existants ou de les créer au niveau départemental ou régional. Sur la base de ces fichiers, des fonctions supplémentaires pourront être développées par les partenaires au niveau intercommunal.

Aujourd'hui, 14 fichiers de gestion partagée ont été déployés sur 27 départements et d'autres sont à l'étude. Les fonctionnalités du fichier partagé sont variables d'un fichier à l'autre,

notamment en fonction des ambitions que se sont données les acteurs (partage du suivi de l'instruction, gestion des CAL, mise en regard pour chaque bailleur de la demande avec son patrimoine), de l'outil choisi et enfin de l'ancienneté de la démarche.

Figure 58 : Etat de partage des fichiers par département



Source : DHUP/ USH/ Ernst & Young, Mai 2013

Sur plusieurs territoires, la mise en place d'un fichier partagé a conduit au développement de pratiques nouvelles améliorant directement la qualité du service aux demandeurs et approfondissant la logique de simplification des démarches portée par la réforme de la demande unique de logement social.

3) Pilotage et mise en œuvre opérationnelle : Plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs

Un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs est élaboré par tout établissement public de coopération intercommunale doté d'un programme local de l'habitat approuvé pour une durée de six ans.

Le plan porte sur les orientations retenues pour la gestion de la demande et l'information des demandeurs, déterminés en fonction des besoins en logement social et des circonstances locales. Il définit les actions auxquelles participent les organismes bailleurs, l'Etat et les autres réservataires de logements sociaux et auxquelles peuvent être associées d'autres collectivités et personnes morales concernées dont les associations prévues à l'article L. 366-1.

Il pourra comporter notamment (contenu fixé par un décret en Conseil d'Etat) :

- Les conditions locales d'enregistrement de la demande de logement social ;
- Les fonctions assurées par le dispositif de partage de la connaissance et de la gestion de la demande ;

- Les modalités, d'une part, d'information des demandeurs, d'autre part de création et de fonctionnement du service d'information et d'accueil du demandeur de logement social ;
- Les méthodes permettant de faciliter les mutations internes au parc ;
- Les dispositifs d'accompagnement social.

En ce qui concerne le service d'information et d'accueil du demandeur de logement social, il sera assuré par l'ensemble des acteurs, dont les lieux d'accueil ne sont pas remis en cause. Mais il devra être créé au moins un lieu d'accueil commun financé grâce à une mutualisation des moyens entre l'ensemble des acteurs.

En effet, non seulement il faut améliorer et homogénéiser le contenu de l'information dispensée au demandeur au moment où il remplit son formulaire, mais il convient aussi de le conseiller. Il est important de mettre à sa disposition un accueil physique offrant la possibilité d'un entretien individuel qui, aujourd'hui, pour la plupart des demandeurs de logement social, apparaît comme étant un élément indispensable à une formulation des choix sur le formulaire.

La mise en œuvre du plan fait l'objet de conventions signées entre l'établissement public de coopération intercommunale et les partenaires.

III IMPACT

1) La simplification de la procédure de demande de logement social

a) Enregistrement sur Internet et dossier unique

Rendre possible l'enregistrement directement dans le SNE via Internet au plan national est un élément fort de simplification et de modernisation du processus de demande de logement social.

En revanche, cela ne diminue pas le besoin d'accueil physique des demandeurs pour au moins deux raisons :

- la modernisation du système peut susciter une demande supplémentaire de logements sociaux et ainsi générer une augmentation du nombre des demandeurs qui vont avoir besoin d'un accueil physique pour comprendre le processus et affiner leur demande ;
- les personnes qui ont des problèmes d'accès à la technologie ou sont réticentes à son égard auront toujours besoin d'un dépôt « traditionnel », au moins pour le dépôt des pièces justificatives, par le biais d'un guichet avec une présence physique.

C'est pourquoi il est nécessaire d'articuler cette disposition avec la création d'un service d'information et d'accueil des demandeurs pour que cet effort accru de modernisation du système ne se fasse pas au détriment de l'accueil humain auquel peut prétendre le demandeur.

Le dépôt unique du dossier permettra une plus grande mutualisation entre les différents organismes amenés à enregistrer des demandes : les pièces seront déposées en un seul exemplaire pour l'ensemble des bailleurs et des réservataires, ce qui constitue une mesure de simplification pour les demandeurs et pour les acteurs impliqués dans le processus de traitement des demandes.

b) Les améliorations du SNE

- ***Enregistrer les demandes déposées auprès des associés collecteurs de l'UESL dans le système national d'enregistrement (SNE)***

Les CIL qui saisissent d'ores et déjà dans leur système privatif des demandes, devront désormais les enregistrer dans le système national d'enregistrement (SNE), ce qui ne génèrera pas de surcoût important dès lors que des interfaces seront possibles entre leurs systèmes privatifs et le SNE afin d'éviter la double saisie des dossiers.

- ***Confier la gestion du SNE à l'Agence nationale d'information sur le logement (ANIL) et cofinancer son fonctionnement avec la CGLLS***

Cette disposition permet de faire en sorte que le SNE puisse être doté d'un pilotage partagé entre l'Etat et les bailleurs sociaux, ainsi que les collectivités territoriales et les CIL, qui est de nature à favoriser son bon fonctionnement et son appropriation par les bailleurs, concernés au premier rang. Elle permet également d'assurer le cofinancement de la gestion du SNE et des procédures de dépôt et renouvellement des demandes (coût total d'environ 5 M d'euros).

- ***Mettre un terme à certains dysfonctionnements observés dans la mise en œuvre de la réforme de 2009***

Ces dispositions permettront d'améliorer et de fiabiliser la connaissance qualitative et quantitative de l'état réel de la demande de logement social, en faisant en sorte que les demandes soient saisies dès qu'elles sont déposées et que les ménages qui ont signé un bail pour un logement social ne soient plus comptabilisés parmi les demandeurs.

2) L'information des demandeurs

La définition d'un droit à l'information des personnes susceptibles de demander un logement social et des demandeurs permettra d'assurer qu'un socle minimal d'information soit assuré pour chaque demandeur.

Le dispositif de partage de la connaissance et de la gestion de la demande et des attributions devrait permettre d'améliorer le traitement de la demande et la qualité de service aux demandeurs et d'approfondir la logique de simplification des démarches.

De plus, la mise en place d'un fichier partagé qui fait partie du dispositif permettra de développer la connaissance des demandes sur un territoire : cette meilleure connaissance des demandes alimentera l'information donnée aux demandeurs, pour éclairer leurs choix, mais aussi constituera un outil précieux pour les collectivités locales et l'Etat d'aide à la décision pour le développement de l'offre de logement.

3) Pilotage et mise en œuvre opérationnelle : Plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs

Le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs permet d'améliorer et d'homogénéiser le contenu de l'information dispensée aux demandeurs, quel que soit le lieu où il dépose sa demande.

Il permet aussi de mettre à disposition du demandeur un accueil physique offrant la possibilité d'un entretien individuel qui, aujourd'hui, pour certains d'entre eux, apparaît comme étant un élément indispensable à une formulation de leurs choix. Ce lieu a vocation à s'appuyer sur une mutualisation des ressources consacrées à l'accueil et l'orientation des demandeurs par les différents acteurs.

Ce plan constitue enfin un outil permettant aux collectivités locales au sein des EPCI d'approfondir leur travail commun pour améliorer le traitement des demandes de logement social.

IV CONSULTATIONS

Une large concertation associant l'ensemble des acteurs concernés (bailleurs sociaux, collectivités locales, services déconcentrés, associations de locataires, associations œuvrant dans le champ de l'hébergement et du logement, etc.) s'est déroulée du 15 janvier au 22 mai 2013.

Elle s'est organisée autour de quatre groupes de travail, sur les thèmes suivants :

- Groupe 1 : « Le rapprochement de l'offre et de la demande et la priorisation des demandes »
- Groupe 2 : « L'amélioration du service rendu aux demandeurs : une meilleure information, simplicité, transparence et équité des procédures »
- Groupe 3 : « Les politiques d'attributions de logements sociaux et les spécificités des territoires »
- Groupe 4 : « L'adaptation de l'offre aux besoins, en termes de typologie des logements et d'accompagnement des locataires en difficulté »

Un comité des sages a rendu un avis sur l'ensemble des propositions élaborées par les différents groupes de travail.

Les dispositions législatives ont été élaborées à partir des travaux issus de cette concertation, publiés sur le site du ministère de l'Egalité des territoires et du logement.

Le Conseil d'Etat a été saisi pour avis.

V MODALITES D'APPLICATION

Un décret en Conseil d'Etat :

- fixe les conditions dans lesquelles le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs
- définit le contenu de l'information des demandeurs et les modalités de sa mise à disposition ;
- définit la liste des informations minimales contenues dans le dispositif de partage de la gestion de la demande, les fonctions obligatoires qu'il remplit et les conditions de son fonctionnement.

Un décret fixe la date, au plus tard le 31 décembre 2016, d’entrée en application des articles L. 441-2-1 et L. 441-2-6 à L. 441-2-9.

CHAPITRE II : AMELIORER LE CONTROLE DU SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL (ARTICLE 49)

Les dispositions décrites ci-après correspondent à l'article 49 du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

I DIAGNOSTIC

Modernisation du contrôle des organismes de la PEEC et du logement social

Le secteur du logement social a connu récemment de profondes mutations, marquées notamment par le regroupement d'offices publics de l'habitat et la fusion des collecteurs d'Action Logement, qui ont favorisé la constitution de groupes d'envergure aux stratégies régionales voire nationales.

Or le contrôle exercé par l'Etat sur les organismes de ces deux secteurs est morcelé entre deux organismes, la Mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos) et l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) qui n'ont chacun qu'une vue incomplète des organismes soumis à leur contrôle. Cette organisation n'est plus adaptée à l'évolution d'un secteur marqué par une interdépendance très forte entre les organismes. Elle contribue parallèlement à alourdir l'ensemble du dispositif public de connaissance, de tutelle et de sanctions.

II OBJECTIF ET EVOLUTIONS JURIDIQUES PROPOSEES

- Moderniser le contrôle des organismes de la PEEC et du logement social

L'évolution parallèle du champ et des méthodes de contrôle de l'ANPEEC et de la Miilos permettra aux pouvoirs publics de mieux accompagner la modernisation en cours du secteur, et de garantir l'efficacité des contrôles.

Explication des évolutions juridiques proposées :

a) Etendre le champ de compétence des organismes de contrôle des organismes de la PEEC et du logement social (L. 313-7, L. 451-2 modifié par l'article 49)

Les dispositions introduites au premier article du chapitre 2 ont pour objet d'étendre le champ de contrôle de l'ANPEEC aux organismes de logement social contrôlés par les CIL. Il s'agit , principalement de SA d'HLM.

Symétriquement, elles étendent les contrôles qui peuvent être effectués sur pièces et sur place par les inspecteurs-auditeurs de la Miilos aux bureaux des CIL dans le cadre de contrôle portant sur leurs filiales HLM.

III IMPACT

Renforcement de l'efficacité des contrôles sur le logement social et la PEEC

L'extension du champ de contrôle de l'ANPEEC aux organismes de logement social, et de la Miilos aux CIL, sous certaines conditions, permettra aux deux organismes d'améliorer leur vision d'ensemble du secteur, et ainsi l'efficacité et la pertinence du contrôle.

CHAPITRE III : MODERNISER LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

Section 1 : Moderniser les dispositifs législatifs relatifs au logement social

Le fonctionnement du marché immobilier laisse apparaître depuis le début des années 2000 dans plusieurs zones tendues une forte inflation des prix et une insuffisance de l'offre de logements. Les prix de la construction ont également augmenté, ainsi que le taux d'effort des ménages pour se loger. Corrélativement, l'inégalité dans l'accès au logement se double d'une inégalité dans le taux d'effort pour se loger.

Dans ce contexte, les organismes HLM, qui gèrent la majeure partie des logements sociaux, ont un rôle majeur dans la mission d'intérêt général qui leur est confiée, et notamment dans « la construction, l'acquisition, l'amélioration, l'attribution, la gestion et la cession de logements locatifs à loyers plafonnés » (article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation –CCH-), lorsqu'elles sont destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs à un plafond déterminé par la puissance publique.

Malgré l'effort de recentrage des aides vers les zones les plus tendues, la production des logements sociaux reste très insuffisante pour permettre de répondre à la demande. C'est pourquoi le gouvernement s'est fortement engagé sur les objectifs de construction de logements sociaux.

La loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social a permis d'apporter des outils opérationnels propres à contribuer à la satisfaction de cet objectif, comme la mobilisation du foncier de l'Etat et de ses établissements publics qui doit permettre de produire à moindre coût des logements locatifs sociaux dans les secteurs où les besoins sont manifestes, la mobilisation des collectivités locales par le renforcement des obligations résultant de l'application de l'article 55 de la loi n°2000-108 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, ainsi que la mobilisation de financements supplémentaires (utilisation d'une partie du prélèvement opéré sur les communes qui n'atteignent pas leur objectif en faveur de la construction de logements sociaux).

L'effort consenti en matière de production de logements sociaux ne saurait en revanche masquer la nécessité de sécuriser juridiquement et d'améliorer la lisibilité de l'action de l'outil de production lui-même, à savoir les organismes HLM (article L. 411-2 du CCH) et les sociétés d'économie mixte (SEM) de construction et de gestion de logements sociaux (article L. 481-1 du CCH). Les évolutions législatives proposées visent à répondre à ce double objectif.

Mesure 1 : Répondre à une exigence de sécurité juridique croissante concernant les principes du service d'intérêt économique général (SIEG) (articles 49 et 50)

Les dispositions décrites ci-après correspondent aux articles 49 et 50 du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

I DIAGNOSTIC

Nécessité de renforcer l'encadrement du secteur du logement social au regard des principes du SIEG

Les opérateurs du secteur du logement social sont essentiellement les organismes HLM de l'article L. 411-2 du Code de la construction et de l'habitation et les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux (article L. 481-1 du CCH). Ils sont regroupés comme suit en plusieurs grandes familles :

- les Offices publics de l'habitat : 275
- les sociétés anonymes HLM : 278
- les sociétés coopératives d'HLM : 168
- les SEM : 211

Le droit communautaire qualifie le logement social de SIEG.

Aussi, le secteur du logement social obéit aux principes organisant le SIEG, y compris en matière de réglementation des aides d'Etat. Les missions d'intérêt général dévolues aux opérateurs du logement social (organismes HLM et SEM) ont en effet été précisément identifiées et définies en tant que service d'intérêt économique général par les dispositions du code de la construction et de l'habitation (CCH) applicables à l'ensemble des organismes en charge du logement social. La mission d'intérêt général attribuée aux opérateurs de logement social s'accompagne d'obligations spécifiques incombant directement à l'opérateur. En contrepartie des aides reçues, ils doivent ainsi respecter des plafonds de loyers et de revenus afin d'offrir des solutions de logement adaptées aux capacités des ménages à revenus modestes, et se conformer à des règles d'attribution. La loi et le règlement, les conventions APL (généralement supérieures à 35 ans, automatiquement reconduites sans limite de temps dans le cas des organismes HLM), les conventions d'utilité sociale, fixent donc les contraintes de gestion des logements locatifs sociaux et la durée des obligations de service public.

1) Référence législative à la directive sur les services d'intérêt économique général

Cette référence est obligatoire d'après la directive et n'existe pas actuellement dans les textes.

2) Manque de sécurité juridique dans les activités annexes des bailleurs sociaux

Pour répondre aux besoins d'hébergement, des bailleurs publics mettent à disposition ou louent des logements ordinaires à des gestionnaires de structures d'hébergement. Cette activité est naturellement effectuée à titre subsidiaire au regard du cœur de leur activité, qui reste le logement social. En revanche, cette « pratique » qui correspond à un vrai besoin n'est pas prévue par les textes.

De plus, la décision 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 impose que le mandat identifie l'ensemble des obligations de service public.

3) Manque de cohérence sur les règles applicables aux sociétés d'économie mixte (SEM) de construction et de gestion de logements sociaux et aux les organismes HLM pour des missions similaires

Le code de la construction et de l'habitation prévoit à l'article L. 481-1 que « les sociétés d'économie mixtes bénéficient d'exonérations fiscales et d'aides spécifiques de l'État au titre du service d'intérêt économique général défini à l'article L. 411-2 ».

Les SEM de construction et de gestion de logements sociaux ne sont toutefois pas comprises dans le champ des organismes d'habitation à loyer modéré (HLM), même si elles sont soumises à certaines règles applicables à ces derniers (élaboration d'un plan stratégique de patrimoine, contrôles de l'administration, encadrement de la cession de leurs logements conventionnés, comptabilité distincte des activités du service d'intérêt économique général -SIEG-…).

Leur « non-appartenance » au périmètre des organismes à loyer modéré a pour conséquence le fait qu'elle ne sont pas soumises à certaines règles applicables aux organismes HLM, comme par exemple l'obtention d'un agrément pour leurs activités de logement social ou la transmission de leurs comptes sociaux aux services du ministre chargé du logement.

Le poids des SEM de construction et de gestion de logements sociaux dans le logement social est loin d'être négligeable : elles sont environ 169 sociétés (pour 711 organismes HLM toutes catégories confondues), gèrent près de 520 000 logements, ce qui représente 11,3% du parc social en France. De plus, les deux tiers de ces sociétés réalisent d'autres activités, ce qui nécessite une stricte séparation des comptes, ce que la loi leur impose déjà, mais ne paraît pas suffisant aujourd'hui pour assurer une sécurité adéquate au regard du droit communautaire.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET EVOLUTIONS JURIDIQUES PROPOSEES

Le respect des règles du SIEG est important pour la pérennité du modèle économique du secteur HLM afin de pouvoir continuer à prétendre compenser l'ensemble des coûts des organismes HLM tout en continuant à bénéficier de l'exemption de notification des aides.

1) Référence à la décision 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 (article 50 du projet de loi)

Il s'agit d'inscrire dans le code de la construction et de l'habitation une référence explicite à la décision du 20 décembre 2011 de la Commission relatif à la compatibilité des aides d'État octroyées aux organismes HLM au titre des compensations de service public. En effet,

l'article 4 de cette décision prévoit que le mandat contienne une référence explicite à cette décision.

2) Un mandat encore plus précis pour les organismes HLM de façon à assurer une base légale à l'ensemble de leurs missions (article 49 du projet de loi)

a) Permettre l'utilisation de logements sociaux pour l'hébergement

L'objectif de la proposition est de légaliser la pratique de location de logements sociaux aux fins d'hébergement afin de permettre aux organismes HLM de l'exercer en toute sécurité juridique.

Cela permettra aux bailleurs, principalement des zones moyennement ou peu tendues (B2 et C), d'utiliser la vacance de logements locatifs pour augmenter la capacité d'hébergement de leur région, dès lors que les besoins ont été identifiés dans le plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion approuvé (PDAHI).

Le projet de loi prévoit également la possibilité, pour les bailleurs, de construire des établissements d'hébergement.

Evolutions juridiques proposées :

Les missions des organismes HLM sont modifiées pour permettre que l'hébergement entre dans leur champ de compétence.

b) Permettre l'implication des bailleurs dans l'habitat participatif

La production de logements sociaux doit également favoriser la production d'une offre diversifiée favorisant la mixité sociale. Le projet de loi prévoit donc la création de sociétés d'habitat participatif constituées en application du titre I bis du livre II dans lesquelles les organismes HLM pourront être admis comme associés. Autoriser les prises de participation des organismes HLM dans les sociétés d'habitat participatif répond à cet objectif et à celui de détailler leur mandat. Pour favoriser le développement de ce type de projet, les organismes HLM pourront également réaliser des prestations de services pour ce type de sociétés.

Evolutions juridiques proposées :

Ce dispositif est précisément détaillé dans le titre I – chapitre 7 du projet de loi.

3) Soumettre les sociétés d'économie mixte (SEM) de construction et de gestion de logements sociaux aux mêmes règles que les organismes HLM (article 50 du projet de loi)

Il est nécessaire que les SEM soient agréées par le ministre chargé du logement, le corollaire de cet agrément étant la transmission des comptes sociaux aux services du ministre du logement et la lucrativité limitée à l'instar des sociétés anonymes d'HLM (plafonnement de la rémunération des actionnaires). L'enjeu de ces dispositions réside dans le rapprochement des règles applicables aux SEM de celles qui sont applicables aux organismes d'habitation à loyer modéré, de manière d'une part à assurer une égalité de traitement de l'ensemble des organismes intervenant dans le secteur du logement social, d'autre part à sécuriser le

dispositif français de logement social au regard de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 précitée. Il est essentiel que les SEM de construction et de gestion de logements sociaux à l'instar des organismes HLM disposent d'un mandat de même nature, incarnant leurs obligations de service public en les isolant des autres activités qu'elles peuvent exercer en dehors du SIEG.

Evolutions juridiques proposées :

Modifications du code de la construction et de l'urbanisme, notamment de l'article L. 481-1 précisant que les SEM sont soumises à l'agrément du ministre chargé du logement.

III IMPACT

a) Protection contre un risque juridique au niveau Européen

- Un respect accru des décisions communautaires sur le SIEG et notamment de la décision citée ci-dessus du 20 décembre 2011, et donc une meilleure satisfaction des engagements européens de la France ;
- Une sécurisation juridique de l'activité hébergement pour les organismes HLM propice à créer une offre nouvelle dans ce domaine ;
- Une plus grande égalité de traitement de l'ensemble des organismes intervenant dans le secteur du logement social ;
- Une meilleure connaissance de l'activité des SEM qui permettra en pleine coopération avec les collectivités locales de rationaliser leur action en faveur de la production de logements sociaux.

b) Amélioration de l'offre et de la souplesse du logement social

- Permet d'utiliser des logements vacants pour l'hébergement et donc d'optimiser l'utilisation du parc social ;
- Permet la réalisation de structures d'hébergement à durée temporaire

Mesure 2 : Rationalisation et harmonisation des règles applicables aux organismes HLM, aux sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux et aux organismes de maîtrise d'ouvrage d'insertion (articles 51 et 52)

Les dispositions décrites ci-après correspondent aux articles 51 et 52 du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

I DIAGNOSTIC

Le secteur HLM doit fournir un effort de construction sans précédent avec un objectif de 150 000 logements sociaux par an. La réalisation de cet objectif pourrait être aidée par une approche organisationnelle et territoriale plus pertinente et valorisant l'intercommunalité. Par ailleurs, rien ne justifie que des acteurs qui bénéficient des mêmes aides soient soumis à

des règles différentes, aussi il convient d'harmoniser les règles qui leur sont applicables dans le domaine de la vente de leurs logements conventionnés et dans celui des sanctions.

1) Un tissu d'OPH relativement éclaté

- ***Rattachement des OPH***

En 2013, sur 272 offices, 143 étaient rattachés à des communes (dont Paris), tandis que 34 offices étaient déjà rattachés à des EPCI. Par ailleurs, 90 sont rattachés à des départements et 5 à des syndicats de communes.

Les OPH communaux possèdent 826 000 logements, soit 35% du parc total que possèdent les offices. Les OPH rattachés à un EPCI ne représentent que 319 000 logements, soit 14% du parc total. Les OPH départementaux totalisent quant à eux 1 161 000 logements, soit 50% du parc total.

S'agissant des OPH communaux, 91 sont le seul office de l'EPCI auquel appartient leur commune de rattachement, 31 sont situés dans une commune membre d'un EPCI dont au moins une autre commune a un OPH et enfin 21 sont situés dans des communes ne faisant pas partie d'un EPCI.

Parmi les 31 OPH qui ne sont pas seuls sur le territoire de l'EPCI auquel appartient leur commune de rattachement, 21 sont situés en Île-de-France et concernent 7 EPCI.

- ***Un manque d'incitation au regroupement***

Contrairement aux dispositions concernant les sociétés d'HLM, le CCH ne prévoit rien quant aux bénéficiaires potentiels du boni de liquidation d'un OPH dissous.

Les procédures de dissolution d'organismes restent aujourd'hui rares : seules deux procédures de dissolution ont eu lieu ces cinq dernières années. La possibilité pour les collectivités de rattachement qui se sont impliquées de multiples façons dans la réalisation de projets des organismes, de se voir attribuer une partie du boni pourrait alors avoir un effet financier incitatif.

Alors que la carte de l'intercommunalité a évolué rapidement ces dernières années, le nombre de regroupement d'offices est resté modéré. Ainsi le nombre d'office publics est passé de 296 en 1987 à 270 fin 2012.

2) Des règles différentes appliquées aux organismes du logement social

- ***Vente de logements***

Aujourd'hui, 124 organismes ont obtenu l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage d'insertion de l'article L. 365-2 du CCH. Ils possèdent environ 5 000 logements conventionnés.

La vente de leur patrimoine locatif n'est pas encadrée par le CCH et n'est pas soumise notamment à l'autorisation du représentant de l'Etat dans le département où se situent les logements vendus.

Or ces organismes ont bénéficié d'aides de l'Etat et la vente de leur patrimoine doit être soumise aux dispositions des articles L. 443-7 et suivants du CCH, au même titre que les organismes d'HLM, les collectivités territoriales et les SEM (en ce qui concerne leurs logements conventionnés pour ces deux dernières).

Les ventes des logements locatifs sociaux appartenant aux organismes d'HLM et SEM se sont élevées à 6 142 en 2011.

Les organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L. 365-2 du CCH ont surtout vocation à loger des personnes en grandes difficultés. On peut donc supposer que la vente de leurs logements restera très marginale, ce qui nécessite néanmoins un encadrement pour prévenir d'éventuels effets d'aubaine.

Concernant la procédure de vente, l'autorisation préfectorale prévue à l'article L. 443-7 du CCH n'est assortie d'aucun délai et demeure éternellement valide. Or, des changements de circonstances peuvent amener une commune à émettre un avis défavorable concernant la vente de logements HLM quand bien même elle a pu par le passé émettre un avis favorable.

- ***Révision des loyers et redevances***

Les conventions à l'aide personnalisée au logement (APL) fixent un loyer maximum dans la limite duquel les bailleurs fixent librement un loyer pratiqué qui sera acquitté par le locataire. Cette règle vaut également pour les redevances acquittées par les occupants des logements foyers conventionnés. L'article L. 353-9-2 du CCH prévoit que la révision annuelle des loyers et redevances maximums des logements conventionnés s'effectue dans la limite de l'IRL du 2ème trimestre de l'année précédente. L'article L. 353-9-3 du CCH, dans sa rédaction actuelle, limite la révision annuelle des loyers pratiqués à l'IRL du 3ème trimestre de l'année précédente. Pour faciliter la gestion des bailleurs, l'IRL pris en compte pour la révision des loyers et redevances maximums et pratiqués est désormais celui du deuxième trimestre de l'année précédente. Ce choix a été fait en concertation avec les fédérations représentatives des bailleurs sociaux, à savoir l'Union Sociale de l'Habitat (USH) et la fédération des Établissements Publics Locaux (EPL).

Dans le cadre des CUS, la mise en œuvre d'une remise en ordre des loyers (ROLM) permet de déterminer un nouveau loyer maximum – différent de celui des conventions APL qui régissent les logements – lequel doit tenir compte non seulement du service rendu au locataire, mais aussi de la stratégie patrimoniale et sociale de l'organisme. Par rapport au produit locatif des conventions APL, cette ROLM s'effectue à masse constante. Dans chaque catégorie de service rendu, les loyers maximums des immeubles sont fixés à l'intérieur d'une fourchette des loyers. Une hiérarchie décroissante des loyers existe de la catégorie correspondant au meilleur service rendu à celle du moins bon service rendu.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET EVOLUTIONS JURIDIQUES PROPOSEES

L'objectif se traduit par deux axes d'amélioration :

- Développer une approche territoriale plus rationnelle de la production de logements sociaux en promouvant l'intercommunalité.
- Assurer un fonctionnement plus fluide du secteur grâce à une meilleure lisibilité des règles.

1) Rationaliser le tissu des offices publics de l'habitat (OPH)

a) Rattachement des OPH (article 52 du projet de loi, modifiant l'article L. 421-6 du CCH)

Dans un contexte de développement de l'intercommunalité et pour promouvoir cet échelon, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) peut être systématiquement le premier échelon de collectivité de rattachement d'un OPH, lorsque l'EPCI concerné est compétent en matière d'habitat.

b) Boni de liquidation des OPH (article 52 du projet de loi, modifiant l'article L. 427-7-1 du CCH)

Il est proposé d'ouvrir la possibilité d'attribuer une partie du boni à une collectivité territoriale en libre emploi, en insérant un nouvel article dans le CCH. Cette disposition aura pour effet d'harmoniser les règles d'attribution des excédents de liquidation des organismes dissous.

Dans certains cas, cette disposition pourrait faciliter la décision de collectivités de dissoudre leurs petits offices pour mettre en œuvre des restructurations et rapprochements entre organismes sur leur territoire, notamment lorsque certains organismes ne gèrent plus de logements.

Evolutions juridiques proposées

Afin d'assurer la compatibilité de cette mesure avec les principes gouvernant le service économique d'intérêt général exercé par les organismes HLM, ce nouvel article précise que le montant du boni ne pourra excéder le montant initialement investi par la collectivité dans l'organisme, garantissant ainsi le respect de la destination des aides d'Etat versées à l'organisme HLM dissous. Dans ce cadre général, la répartition concrète du boni entre les bénéficiaires pourra être décidée au cas par cas, en fonction de la situation locale.

La rédaction du texte règle également le cas où les ministres du logement et des collectivités territoriales décident d'affecter le boni de liquidation à la collectivité de rattachement de l'office, sans fermer pour autant la voie à d'autres possibilités. Les ministres veillent dans cette hypothèse à l'affectation du boni au financement de la politique du logement social.

2) Harmonisation des règles applicables concernant la vente des logements ayant bénéficié de financements aidés

a) La vente de patrimoine ayant bénéficié d'aide de l'Etat au titre du logement social (article 52 du projet de loi, modifiant l'article L. 443-7 et en ajoutant l'article L. 443-15-2-2 au CCH)

La nouvelle loi permet d'encadrer de la même manière que les autres organismes HLM la vente de logements ayant bénéficiés de subvention par les MOI (maîtrise d'ouvrage d'insertion).

Le texte institue un délai de péremption de l'autorisation de vente préfectorale, qui est de 5 ans sur l'ensemble du territoire et pour toutes les autorisations. La prorogation de ce délai par le préfet est toutefois possible en cas de nécessité justifiée par les circonstances locales.

b) Loyers : simplification des règles de gestion des bailleurs et harmonisation des règles applicables aux organismes HLM et aux sociétés d'économie mixte (article 51 du projet de loi, modifiant l'article L. 353-9-3 du CCH)

Afin d'harmoniser le régime des SEM sur celui des organismes HLM, deux dérogations à la limitation de la révision des loyers pratiqués à l'IRL sont introduites. Elles valent pour les logements ordinaires conventionnés à l'APL et pour ceux relevant d'une convention d'utilité sociale (CUS) sans que la SEM ait mis en œuvre la remise en ordre des loyers maximums (ROLM) prévue au 6ème alinéa de l'article L. 445-2 du CCH. Ces dérogations peuvent intervenir pour une partie du patrimoine ayant fait l'objet de travaux ou dans le cadre d'un plan de redressement approuvé par la caisse de garantie du logement locatif social. Dans ces deux cas, la révision des loyers pratiqués s'effectue dans la limite de 5% au-delà de l'IRL du 2ème trimestre de l'année précédente.

Afin de rendre effective la remise en ordre des loyers (ROLM), il est nécessaire que les SEM puissent fixer certains loyers pratiqués au delà de l'IRL notamment pour pouvoir, en proportion, effectuer des baisses conséquentes sur d'autres. Aussi, et comme les OHLM, les SEM peuvent augmenter les loyers pratiqués de 5% au-delà de l'IRL définie à l'article 17 d) de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

III IMPACT

1) Rationaliser le tissu des offices publics de l'habitat (OPH)

La promotion de l'intercommunalité concernant le rattachement des OPH est un premier pas vers la mise en commun de moyens, comme l'ingénierie, afin de collectivement améliorer les capacités de production. C'est également un premier pas vers des regroupements de structures afin que les opérateurs puissent sur un territoire donné atteindre une taille critique le permettant de remplir plus efficacement leurs missions et de rendre un meilleur service à leurs locataires.

Concernant la mesure sur le boni de liquidation et l'effet que l'on peut en attendre sur le tissu des opérateurs, le nombre d'organismes potentiellement concernés ne peut pas être déterminé dès à présent, puisque l'opération de dissolution nécessite une démarche volontaire de la collectivité de rattachement, qui s'appuie alors sur un projet local.

2) Harmonisation des règles applicables concernant la vente des logements ayant bénéficié de financements aidés

Concernant les règles de vente, l'effet attendu est surtout de protéger l'effort fait par la Nation par l'octroi d'aides et d'éviter que ne se développe un risque d'effet d'aubaine qui doit être encadré. Le nombre total de logements sociaux d'organismes MOI s'élèvant à 5000, quand le nombre totale de vente par les SEM et organismes HLM sont de l'ordre de 6000 par an, l'impact global des nouveaux contrôles dus aux ventes de MOI sera donc très faible.

S'agissant de l'harmonisation de la date de référence de l'IRL à prendre en compte dans la réévaluation des loyers, les simulations effectuées permettent de considérer que la mesure n'aura pas d'effet majeur sur le niveau global des loyers. Elle simplifiera la gestion des organismes.

En application de la loi n°2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat. L'IRL est désormais fondé sur l'indice des prix à la consommation, hors loyers et hors tabac.

A partir d'un loyer de 5,05 €/m2 correspondant à un loyer mensuel moyen sur le territoire national (masse des loyers liquidés/surface totale des logements), le loyer évoluerait comme suit :

Figure 59 : Evolution du loyer mensuel moyen au m² sur IRL du 3e trimestre de l'année N-1

loyer mensuel /m² 5,05€	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
IRL 3e trimestre de l'année N-1	2,95	0,32	1,1	1,9	2,15
5,05 €	**5,20 €**	**5,22 €**	**5,28 €**	**5,38 €**	**5,50 €**

Figure 60 : Evolution du loyer mensuel moyen au m² sur IRL du 2e trimestre de l'année N-1

loyer mensuel /m² 5,05€	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
IRL 3e trimestre de l'année N-1	2,38	1,31	0 ;57	1,73	2,2
5,05 €	**5,17 €**	**5,24 €**	**5,27 €**	**5,36 €**	**5,48 €**

Figure 61 : Evolution l'écart de l'écart de loyer mensuel moyen au m² entre l'IRL du 2e trimestre et du 3e trimestre de l'année N-1

	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
ECART entre 2e et 3e trimestre	-0,03 €	0,02 €	-0,01 €	-0,02 €	-0,02 €

Sur la période 2008-2012, les IRL des 2èmes et 3èmes trimestres sont très proches. Les augmentations de loyers qui en découlent sont similaires. L'écart qui peut être mis en évidence n'est donc pas significatif. Dès lors, l'impact sur les loyers pratiqués lié au changement de trimestre n'est que très limité.

Au-delà de l'harmonisation des législations applicables sur les loyers, les dérogations proposés visent à permettre aux SEM, d'une part, d'effectuer des travaux de réhabilitation sur les logements ordinaires qui le nécessitent en leur permettant de les amortir par une augmentation encadrée des loyers et soumise à autorisation de l'état. Les locataires, quant à eux, en contrepartie de la hausse des loyers pratiqués bénéficient de logements ordinaires améliorés. D'autre part, les SEM qui connaissent des difficultés de gestion pourront augmenter les loyers pratiqués des logements ordinaires dans la limite fixée par un plan de redressement approuvé pour voir leur situation économique s'améliorer et dans la limite de la législation en vigueur.

La dernière mesure proposée permet aux SEM de mettre en œuvre une ROLM effective.

Mesure 3 : Simplification des règles applicables aux organismes HLM (articles 53 et 54)

Les dispositions décrites ci-après correspondent aux articles 53 et 54 du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

I DIAGNOSTIC

La vie et l'activité des organismes HLM sont jalonnées par des autorisations préfectorales diverses, lesquelles ont une pertinence au regard de l'activité d'intérêt général desdits organismes, mais qui peuvent parfois entraîner une contrainte improductive pour ces derniers autant qu'un surplus de charge inutile pour les services de l'Etat.

L'autorisation accordée aux maîtres d'ouvrage du logement social de conclure sans condition particulière des marchés de « conception-réalisation » s'inscrit dans cette logique de simplification et d'accompagnement des organismes dans la recherche d'une plus grande efficacité. Ces marchés englobent dans un même contrat la conception et la réalisation d'un même ouvrage, ou d'un même ensemble d'ouvrages de bâtiment. Ils constituent une dérogation au principe inscrit dans 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 (loi « MOP »), de séparation des missions de maîtrise d'œuvre et des missions d'exécution des travaux.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET EVOLUTIONS JURIDIQUES PROPOSEES

Sans affaiblir le contrôle de l'Etat sur des organismes qui reçoivent des aides directes et indirectes et qui donc à ce titre doivent être contrôlés le plus possible en amont de leurs actions, il s'agit de simplifier quand c'est possible le quotidien des organismes tout en économisant les moyens des services locaux de l'Etat.

Par ailleurs, l'objectif poursuivi est également de lever les freins inutiles à l'entraide entre organismes et de continuer à leur permettre pour les cinq ans qui viennent le recours à la conception-réalisation.

Explication des évolutions juridiques proposées :

Dans un souci de simplification, il est prévu que la procédure d'autorisation préfectorale pour la gestion ou l'acquisition de logements dans des copropriétés connaissant des difficultés par un organisme d'habitation à loyer modéré en vue de leur revente, l'exercice d'un mandat de gérance par un organisme d'habitation à loyer modéré ou les souscriptions ou acquisitions de parts ou actions dans des sociétés pouvant réaliser des opérations d'aménagement ou la conclusion d'une convention de projet urbain partenarial par un office public de l'habitat ou une société d'HLM soit remplacée par une autorisation tacite d'acceptation dans un délai harmonisé de deux mois.

Enfin, il est proposé de prolonger de cinq ans la dérogation à la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique en faveur des organismes d'habitation à loyer modéré les autorisant de recourir à la conception-réalisation, et ce afin de réduire les coûts pour des organismes qui vont devoir fournir un effort financier important afin d'atteindre les objectifs de production.

III IMPACTS

La simplification de certaines procédures permettra l'économie de coûts de gestion, et contribuera à faciliter l'exécution par les organismes de logement social de leurs missions d'intérêt général, sans affaiblir l'efficacité du contrôle exercé par la puissance publique de leur activité.

La prolongation pour une durée de cinq ans de l'expérimentation relative à la conception – réalisation permettra de mesurer de manière plus précise le bénéfice de cette mesure, en terme de réduction des délais et des coûts.

L'évaluation menée par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a ainsi montré que cette expérimentation, introduite par l'article 101 de la loi n°2009-223 du 25 mars 2009 et qui prend fin le 31 décembre 2013, a concerné, pour la seule période comprise entre 2010 et 2012, plus de 80 opérations et 5800 logements. Cette évaluation conclut à la nécessité de proroger cette expérimentation pour cinq ans, de manière à permettre la pleine appropriation de cette mesure par les acteurs et donc d'en mesurer de manière plus précise les incidences, en particulier s'agissant des délais et des coûts de réalisation des opérations.

Cette prolongation est conforme aux souhaits de l'ensemble des acteurs concernés, qui ne souhaitent pas que cette mesure devienne l'unique procédure de construction de logements sociaux, mais qui considèrent son bilan globalement positif.

Section 2 : Réformer les missions et procédures de la Caisse de garantie du logement locatif social (article 55)

Les dispositions décrites ci-après correspondent à l'article 55 du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

I DIAGNOSTIC

La Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), administrée par un conseil d'administration composé de représentants des bailleurs sociaux et de l'Etat, occupe un rôle central dans l'accompagnement des organismes de logement social. Elle est à la fois un établissement public national à caractère administratif (EPA), placé sous la tutelle conjointe des ministres en charge du logement, de l'économie et des finances, et une institution financière spécialisée (IFS) qui doit se conformer aux exigences de la profession bancaire.

Elle a pour mission de :

- garantir les prêts conventionnés accordés par la Caisse des Dépôts et Consignations aux organismes de logement locatif social lorsqu'ils n'obtiennent aucune garantie d'une collectivité territoriale ou seulement une garantie partielle,
- contribuer au rétablissement financier des bailleurs sociaux en difficulté afin qu'ils puissent retrouver rapidement un équilibre d'exploitation en vue de retrouver une capacité à construire,
- accompagner la réorganisation et le regroupement des organismes de logement social,

- contribuer au renouvellement urbain et concourir au financement des acteurs du logement social.

Au 31 décembre 2012, l'ensemble des procédures en cours se répartit de la manière suivante :

- 86 procédures d'aide: 5 plans de prévention, 31 plans de consolidation et 50 plans de rétablissement de l'équilibre
- 12 dossiers ont été adoptés : 39,2 M€ d'aides ont été accordés par le comité des aides et 55,3 M€ ont été versés.

En 2012, 174 opérations ont été garanties pour un montant total de 193,7 M€. L'encours des garanties consenties par la CGLLS est supérieur à 2,8 milliards d'Euros en fin d'année.

Elle dispose, depuis 2004, de deux ressources principales : la cotisation principale (fixée dans la limite de 1,50% des loyers appelés par les organismes HLM et les Sociétés d'économie mixte -SEM) et la cotisation additionnelle assise sur le nombre de logements des organismes HLM et sur leur autofinancement net. Ces deux cotisations représentent environ les trois quarts des ressources de la CGLLS.

Figure 62 : Répartition des produits et des charges en 2012

Produits (en M€)			***Charges (en M€)***	
Cotisations	*182,8*		*Aides aux organismes*	*66,1*
Trésorerie et portefeuille	*27,8*		*Contribution ANRU*	*30,0*
Intérêts sur prêts accordés	*0,9*		*Contribution fonds de péréquation*	*70,0*
Commission de garanties	*3,7*		*Concours associations et fédérations*	*21,6*
Autres produits	*14,2*		*Frais de fonctionnement*	*3,6*
Reprise de provisions	*67,7*		*Charges liées au portefeuille*	*12,9*
			Autres charges	*2,8*
Total des produits	*297,1*		*Total des charges*	*207,1*
			Bénéfice	*90,0*

Le législateur est intervenu une première fois au cours de la présente mandature pour modifier les dispositions applicables à la CGLLS : 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 a ainsi supprimé le prélèvement sur le potentiel financier, dispositif de péréquation dont le caractère inéquitable et improductif était souligné par la plupart des acteurs.

Cette suppression a ouvert la possibilité d'une adhésion beaucoup plus grande des organismes de logements sociaux aux objectifs du gouvernement en matière de production de logement

locatif social. Elle a également ouvert la voie à une modification de la gouvernance et du fonctionnement de la CGLLS, pour répondre aux enjeux du logement social :

- les associations d'insertion sont soumises, depuis la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, à la délivrance d'un agrément visant à reconnaître leur capacité technique et financière et à leur permettre de bénéficier des aides de la CGLLS en contrepartie des cotisations auxquelles elles sont désormais assujetties. Or, bien que compris dans le périmètre de la CGLLS, ces organismes de maîtrise d'ouvrage d'insertion ne participent pas aux décisions prises concernant la profession d'opérateur de construction, alors qu'ils possèdent une véritable spécificité dans le domaine du logement très social et de l'accompagnement des personnes en grande difficulté;
- la substitution d'un représentant de l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) au conseil d'administration de la CGLLS par un représentant de l'Etat vise à prendre en compte l'évolution des projets de renouvellement urbain où l'accompagnement social prend une place de plus en plus prédominante vis-à-vis de la dimension immobilière ;
- les règles actuelles de participation aux votes des différentes instances de la CGLLS, qui associent, conformément à l'objet même de la CGLLS, les organismes de logement social aux décisions prises par les instances dirigeantes (conseil d'administration, commission de réorganisation, comité des aides), justifient le renforcement des mesures de nature à garantir les représentants des organismes contre les risques de conflit d'intérêts ;
- la CGLLS, qui n'a pas accès aujourd'hui à l'information comptable et financière qui lui permettrait de déceler suffisamment en amont les difficultés financières des organismes, aura désormais accès aux comptes financiers transmis au ministre chargé du logement, ce qui permettra de limiter les besoins de financements aidés ou gratuits nécessaires au retour à l'équilibre financier des organismes.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET EVOLUTION JURIDIQUE PROPOSEE

Ces mesures législatives visent à améliorer le fonctionnement de la CGLLS et à prendre en compte les dernières évolutions législatives ; il est proposé de réformer sa gouvernance, d'améliorer la prévention des difficultés financières des organismes et de sécuriser l'assiette des cotisations.

Evolution juridique proposée

a) La réforme de la gouvernance de la CGLLS (article 55 du projet de loi, ajoutant l'article L. 442-2-2 du CCH)

Le conseil d'administration et de la commission de réorganisation comprennent dorénavant un représentant des organismes de maitrise d'ouvrage d'insertion. Le représentant de l'ANRU est remplacé par un représentant de l'Etat au conseil d'administration et ne participe plus à la commission de réorganisation. Enfin, pour éviter les risques de conflits d'intérêts, *aucun membre du conseil d'administration ne peut prendre part au vote dans une affaire où il a un intérêt personnel et direct. Aucun membre des instances placées auprès du conseil d'administration ou de la commission de réorganisation ne peut prendre part au vote dans une affaire où il a un intérêt personnel et direct ou s'il représente directement une des parties intéressées.*

b) Le renforcement du rôle de soutien aux politiques publiques (article 55 du projet de loi, modifiant l'article L. 452-1 du CCH)

Les ADIL bénéficient déjà de subventions de la CGLLS pour assurer leurs missions. Il est proposé d'étendre cette possibilité de financement à l'ANIL de manière à assurer une plus grande cohérence dans le financement de l'information sur le logement.

c) L'extension des moyens d'information (article 55 du projet de loi, modifiant l'article L. 423-3 du CCH)

La plate-forme de déclaration « Harmonia » permet aux organismes HLM de transmettre leurs comptes (bilan, comptes de résultat et annexes) de manière dématérialisée au ministère chargé du logement sous la forme des états réglementaires et à leur fédération sous la forme de dossier individuel de situation. Bien que la maîtrise d'ouvrage de cette plate-forme en revienne à la CGLLS, en liaison avec le ministère du logement et les fédérations professionnelles, celle-ci n'a pas accès de manière systématique à cette source d'informations. Il est proposé que la CGLLS ait dorénavant accès aux comptes financiers des organismes de logement social dans les mêmes conditions que celles dont bénéficie actuellement le ministre chargé du logement.

d) Les mesures de nature à améliorer la sécurité juridique des cotisations (article 55 du projet de loi, modifiant les articles L. 452-4 et 452-4-1 du CCH)

Le projet de loi clarifie et précise les dispositions relatives au périmètre des cotisations :

- la cotisation des SEM et des organismes HLM repose sur le même droit de propriété du parc locatif. Toutefois, la définition différente qui est actuellement donnée pour délimiter le patrimoine assujetti constitue un risque juridique qu'il convient d'écarter. Sans modifier le périmètre antérieur, il est proposé de faire uniquement référence au droit réel pour définir le parc assujetti de tous les organismes ayant l'obligation de déclarer la cotisation à la CGLLS ;
- Sans modifier le périmètre antérieur, il est précisé que les indemnités d'occupation sont intégrées aux produits locatifs. Ces indemnités sont un des éléments de la capacité contributive des organismes assujettis ;
- les donations, dons et legs sont exclus du calcul de la cotisation additionnelle puisque ce sont des ressources non issues du logement social ;
- l'assiette de la cotisation des organismes de maitrise d'ouvrage d'insertion est limitée aux seuls produits locatifs appelés au titre de l'activité relevant de l'agrément, pour ne pas soumettre des activités du secteur libre ou hors agrément à ce prélèvement.

III IMPACTS

a) Pour l'Etat

L'évolution de la gouvernance permet d'apporter une majorité plus stable au conseil d'administration ; la moitié de ses membres est dorénavant constituée de représentants de l'Etat.

b) Pour la CGLLS

L'enjeu des dispositions introduites est de clarifier et sécuriser l'assiette des cotisations. Il ne s'agit pas de modifier le rendement des cotisations mais d'éviter les risques de contentieux liés à une définition insuffisamment précise de certains éléments de l'assiette.

Cette clarification de l'assiette des cotisations concerne en premier lieu les produits et résultats locatifs des organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion. Ces derniers sont dorénavant soumis aux cotisations de la CGLLS sur les seuls logements conventionnés nécessitant l'obtention de l'agrément maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI), et non pas sur l'ensemble de leur parc locatif. En raison de leur multi-activité (possibilité de cumuler des logements sociaux et des logements privés libres ou des logements ne relevant pas de l'activité locative comme l'hébergement), le patrimoine de ces organismes doit être traité d'une manière similaire à celui des SEM. L'impact de cette mesure est sans effet mesurable, car la contribution des organismes agréés à la MOI au produit des cotisations CGLLS est en 2013 inférieur à 0,2% du total des cotisations.

Les donations, dons et legs, sont par ailleurs exclus de l'assiette de la cotisation additionnelle, car il ne s'agit pas d'une ressource provenant de l'activité locative. Cette mesure qui devrait essentiellement concerner les organismes agréés à la MOI ne devrait avoir qu'un impact financier très marginal et non évaluable sur le produit de la cotisation additionnelle, car la contribution de ces organismes à cette cotisation devrait représenter moins d'un pour cent du produit total.

En ce qui concerne les indemnités d'occupation, qui concerne essentiellement les occupants d'un logement sans contrat de location (par exemple après décision de justice ordonnant l'expulsion, sans recours à la force publique), il s'agit de sécuriser l'assiette de la cotisation CGLLS, pour indiquer de manière explicite que ces indemnités entrent dans le périmètre de la cotisation au même titre que les produits locatifs.

c) Pour les organismes de maitrise d'ouvrage d'insertion

Ces derniers pourront désormais participer aux décisions intéressant leurs champs de compétences et faire valoir leur spécificité, notamment au regard du soutien apporté aux organismes en difficulté dans le cadre des protocoles d'aides et des aides consenties par la commission de réorganisation en faveur des opérations de regroupement.

IV CONSULTATIONS

L'élaboration des dispositions relatives à la CGLLS s'est accompagnée de plusieurs réunions de concertation.

a) Réunion entre services de l'Etat

Une réunion inter service s'est tenue 19 avril 2013 au Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement. Elle a permis de réunir les services suivants :

- Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement : Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature / Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

- Ministère de l'Economie, des Finances et du Commerce extérieur et Ministère du Budget: Direction Générale du Trésor, Direction des Affaires Juridiques, Direction du Budget
- Ministère de l'Intérieur et Ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique : Direction Générale des Collectivités Locales.

b) Réunion de concertation avec les partenaires

Une réunion de consultation s'est tenue au Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement, à laquelle ont été conviés les partenaires suivants :

- la Fédération des Entreprises Publiques Locales (le 2 avril 2013)
- les fédérations intervenant dans le domaine de la maîtrise d'insertion : la Fédération des Pact, la FAPIL, l'UNAFO et l'UNHAJ (le 5 avril 2013)
- l'union sociale pour l'habitat, les fédérations des ESH, des OPH et des COOP HLM ont également été consultées.

V MODALITES D'APPLICATION :

Certaines mesures nécessiteront la prise de dispositions réglementaires pour tenir compte :

- de l'évolution de la gouvernance de la CGLLS, les représentants au conseil d'administration (article R.452-5), à la Commission de réorganisation (art. R.452-17 et suivants) seront mis à jour ;
- de la suppression du prélèvement prévu à l'article L.423-14, les articles R.452-34 à R.452-36 seront abrogés ;
- de la sécurisation de l'assiette de la cotisation additionnelle (article R.452-25-1).

CHAPITRE IV : ELARGIR LES DELEGATIONS DE COMPETENCE EN MATIERE DE POLITIQUE DU LOGEMENT

I DIAGNOSTIC

L'appropriation de la délégation des aides à la pierre par les établissements publics de coopération intercommunale

L'article 61 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit la possibilité pour l'État de déléguer ses compétences en matière de financement des aides à la pierre aux métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle et communautés de communes, à leur demande, dès lors que ces groupements sont dotés d'un document stratégique en matière de logement formalisé dans un programme local de l'habitat (PLH).

Cette possibilité ouverte aux structures intercommunales dotées de la compétence en matière de programme local de l'habitat a constitué une nouvelle étape dans la prise de responsabilité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans le domaine de la politique de l'habitat. En effet, le PLH permettait jusqu'alors la définition d'une politique mais sa réalisation était subordonnée pour une part importante à l'obtention des financements de l'Etat. La conclusion d'une convention de délégation de compétences d'une durée de six ans permet la mise en œuvre de cette politique à l'initiative et sous la responsabilité directe de l'EPCI.

A titre transitoire, les EPCI non dotés d'un PLH ont pu, jusqu'au 31 décembre 2006, demander une convention de délégation de compétences prenant effet au 1er janvier 2007, mais pour une durée limitée à trois ans.

Les départements peuvent également demander à se voir déléguer les aides à la pierre pour six ans renouvelables hors territoire de compétence d'un EPCI délégataire (article L. 301-5-2 du CCH).

La première génération de délégation de compétence (conventions signées en 2005 et 2006) était fondée sur les objectifs du plan de cohésion sociale (PCS). Avec la fin du PCS à la fin de l'année 2009, les délégataires, qu'ils soient nouveaux ou qu'ils renouvellent leur convention, fondent leur délégation de compétence sur le programme local de l'habitat (PLH) – dans l'élaboration duquel le pouvoir du Préfet a été renforcé par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et lutte contre l'exclusion – qui représente le socle sur lequel doivent s'appuyer les collectivités délégataires et les services de l'Etat pour déterminer les cibles de réalisations sur la période de la convention (6 ans), des avenants annuels aux conventions étant prévus pour fixer objectifs et moyens en fonction du contexte, notamment budgétaire.

Figure 63 : Conventions de délégation signées sur la période 2005-2012

Source : DGALN/DHUP/PH2

Régions	Dépt	Délégataires	Dépt	EPCI	Année prise de délégation	Durée Convention initiale	Convention	
							Début	Fin[34]
Alsace	Bas-Rhin	CU Strasbourg		CU	2006	3+1	2006	
	Bas-Rhin	Conseil général	CG		2006	6	2006	
	Haut-Rhin	Conseil général	CG		2006	6	2006	
	Haut-Rhin	CA Mulhouse Sud Alsace		CA	2006	6	2006	
Aquitaine	Dordogne	Conseil général	CG		2006	6	2006	
	Gironde	CU Bordeaux		CU	2006	3+1	2006	
	Pyrénées-Atlantique	Conseil général	CG		2005	6	2005	
	Pyrénées-Atlantique	CA Bayonne Anglet Biarritz		CA	2006	3+1	2006	
	Pyrénées-Atlantique	CA Pau Pyrénées		CA	2005	6	2005	
Auvergne	Allier	Conseil général	CG		2006	6	2006	
Bourgogne	Côte d'or	CA dijonnaise		CA	2006	3+1	2006	
	Côte d'or	Conseil général	CG		2007	6	2007	
	Saône-et-Loire	CA Chalon Val de Bourgogne		CA	2006	6	2006	31-déc-11
Bretagne	Morbihan	CA Pays de Vannes		CA	2006	6	2006	
	Côtes d'Armor	CA Lannion-Trégor-Agglomération		CA	2011	6	2011	
	Côtes d'Armor	Conseil général	CG		2008	6	2008	31-déc-10
	Côtes d'Armor	CC CIDERAL		CC	2007	3 (-2ans)	2007	
	Côtes d'Armor	CA Saint-Brieuc		CA	2006	6	2006	
	Finistère	CA Quimper Communauté		CA	2012	6	2012	
	Finistère	Conseil général	CG		2006	6	2006	
	Finistère	CU Brest Métropole		CU	2005	6	2005	
	Finistère	CA du Pays de Morlaix		CA	2008	6	2008	
	Ille-et-Vilaine	CA Rennes Métropole		CA	2005	3	2008	
	Ille-et-Vilaine	CA Pays de Saint-Malo		CA	2009	6	2009	
	Ille-et-Vilaine	Conseil général	CG		2006	6	2006	
	Ille-et-Vilaine	CA Vitré communauté		CA	2006	3+1	2006	
	Morbihan	Conseil général	CG		2009	6	2009	
	Morbihan	CA Pays de Lorient		CA	2006	6	2006	
Centre	Indre-et-Loire	CA Tours Plus		CA	2005	6	2005	
	Cher	CA de Bourges Plus		CA	2006	3	2009	
	Indre-et-Loire	Conseil général	CG		2005	6	2005	
	Loir-et-Cher	CA du Blaisois		CA	2006	3+1	2006	
	Loiret	Conseil général	CG		2006	6	2006	
	Loiret	CA Orléanaise		CA	2005	3	2008	
Champagne Ardenne	Marne	CA Reims		CA	2007	6	2007	
	Marne	CA Châlons en Champagne		CA	2005	3	2008	
Franche Comté	Doubs	CA Grand Besançon		CA	2006	3+1	2006	
	Doubs	CA du Pays de Montbéliard		CA	2006	3+1	2006	
	Haute-Saône	CC de l'Agglomération de Vesoul		CC	2007	6	2007	
	Doubs	Conseil général	CG		2006	6	2006	
	Jura	CC du Bassin de Lons-le-Saunier		CC	2006	3	2008	
	Haute-Saône	Conseil général	CG		2007	6	2007	
	Territoire de Belfort	CA de l'Agglomération belfortaine		CA	2007	3	2007	
Ile-de-France	Paris	Conseil général	CG		2005	6	2005	
	Seine-et-Marne	CA Melun Val de Seine		CA	2007	3	2007	
	Hauts-de-Seine	Conseil général	CG		2007	6	2007	
	Val d'Oise	CA Cergy Pontoise		CA	2006	3	2009	
Languedoc Roussillon	Hérault	CA Montpellier Agglomération		CA	2006	3	2009	
	Hérault	CA Hérault Méditerranée		CA	2006	3+1	2006	
	Hérault	CA Béziers Méditerranée		CA	2006	6	2006	

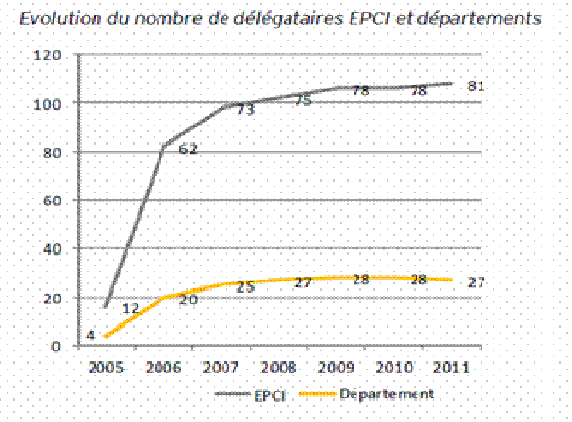
[34] *Résiliation - non renouvellement - changement périmètre - suspension temporaire*

	Gard	CA Nîmes Métropole		CA	2006	3+1	2006	
	Gard	CA Grand Alès		CA	2005	3	2008	
	Hérault	Conseil général	CG		2006	6	2006	
	Pyrénées-Orientales	CA Perpignan Méditerranée		CA	2006	3	2009	
Lorraine	Meurthe et Moselle	CC du bassin de Pompey		CC	2007	6	2007	
	Meurthe et Moselle	CU Grand Nancy		CU	2005	6	2005	
	Meuse	Conseil général	CG		2007	6	2007	
Midi Pyrénées	Tarn et Garonne	CA du Pays de Montauban et des Trois Rivières		CA	2006	3	2009	
	Haute-Garonne	Conseil général	CG		2006	6	2006	
	Haute-Garonne	CU du Grand Toulouse		CU	2006	6	2006	
	Haute-Garonne	CA SICOVAL		CA	2006	6	2006	
	Haute-Garonne	CA du Muretain		CA	2008	6	2008	
	Lot	Conseil général	CG		2006	6	2006	
	Tarn et Garonne	Conseil général	CG		2006	6	2006	
Nord-Pas-de-Calais	Nord	CU Lille Métropole		CU	2006	3	2009	
	Nord	CA Porte du Hainaut		CA	2006	3	2009	
	Nord	CA Maubeuge Val de la Sambre		CA	2006	3	2009	
	Nord	CA Valenciennes Metropole		CA	2006	3	2009	
	Nord	CU Dunkerque Grand Littoral		CU	2005	3	2008	
	Nord	CA du Douaisis		CA	2006	3	2009	
	Pas-de-Calais	CA de l'Artois (Béthune)		CA	2006	3+1	2006	
	Pas-de-Calais	CA du Boulonnais		CA	2006	3+1	2006	
	Pas-de-Calais	CU Arras		CU	2005	3	2008	
	Pas-de-Calais	CA Lens - Liévin		CA	2006	3+1	2006	
Normandie Basse	Manche	CU Cherbourg		CU	2007	3	2007	
Normandie Haute	Eure	CA Seine Eure		CA	2006	3+1	2006	
	Eure	CA Evreux		CA	2007	6	2007	
	Seine-Maritime	CA Rouen Elbeuf Austreberthe		CA	2010	6	2010	
	Seine-Maritime	CA Dieppe Maritime		CA	2006	3+1	2006	
	Eure	Conseil général	CG		2007	6	2007	
	Seine-Maritime	CC Caux Vallée de Seine		CC	2011	6	2011	
	Seine-Maritime	CA havraise - CODH		CA	2006	3+1	2006	
PACA	Bouches du Rhône	CA Pays d'Aubagne et de l'Etoile		CA	2006	3+1	2006	
	Bouches du Rhône	CU Marseille Provence Metropole		CU	2006	3	2009	
	Alpes-Maritimes	CU de Nice Côte d'Azur		CU	2007	3	2007	
	Bouches du Rhône	CA du Pays d'Aix en Provence		CA	2006	3+1	2006	
	Bouches du Rhône	CA Arles Crau Camargue Montagnette		CA	2009	6	2009	
	Var	CA Dracenoise (Draguignan)		CA	2011	6	2011	
	Var	CA Fréjus Saint-Raphaël		CA	2007	3+1	2007	
Pays-de-Loire	Loire-Atlantique	Conseil général	CG		2006	6	2006	31-déc-11
	Loire-Atlantique	CU Nantes Métropole		CU	2006	6	2006	
	Maine et Loire	Conseil général	CG		2008	6	2008	
	Maine et Loire	CA Angers Loire Métropole		CA	2007	3	2007	
	Mayenne	CA Laval		CA	2006	6	2006	
	Sarthe	Conseil général	CG		2005	6	2005	
	Sarthe	CU Le Mans Métropole		CU	2005	3	2008	
	Vendée	Conseil général	CG		2006	6	2006	
	Vendée	CA La Roche sur Yon Agglomération		CA	2006	3+1	2006	
Picardie	Oise	CA du Beauvaisis		CA	2006	3+1	2006	
	Oise	CA de la région de Compiègne		CA	2006	3+1	2006	
	Aisne	CA Saint Quentin		CA	2006	3	2009	
	Aisne	CA du Soissonnais		CA	2006	6	2006	
	Oise	Conseil général	CG		2006	6	2006	31-déc-11
Rhône-Alpes	Isère	CA du Pays Viennois		CA	2006	6	2006	31-déc-11
	Isère	CA du Pays Voironnais		CA	2006	6	2006	31-déc-11

	Rhône	CU Grand Lyon		CU	2006	3	2009	
	Savoie	CA Chambéry Métropole		CA	2009	6	2009	
	Haute-Savoie	CA de l'agglomération annemassienne		CA	2006	6	2006	
	Ain	Conseil général	CG		2006	6	2006	
	Isère	CA Grenoble Alpes Metropole		CA	2005	6	2005	

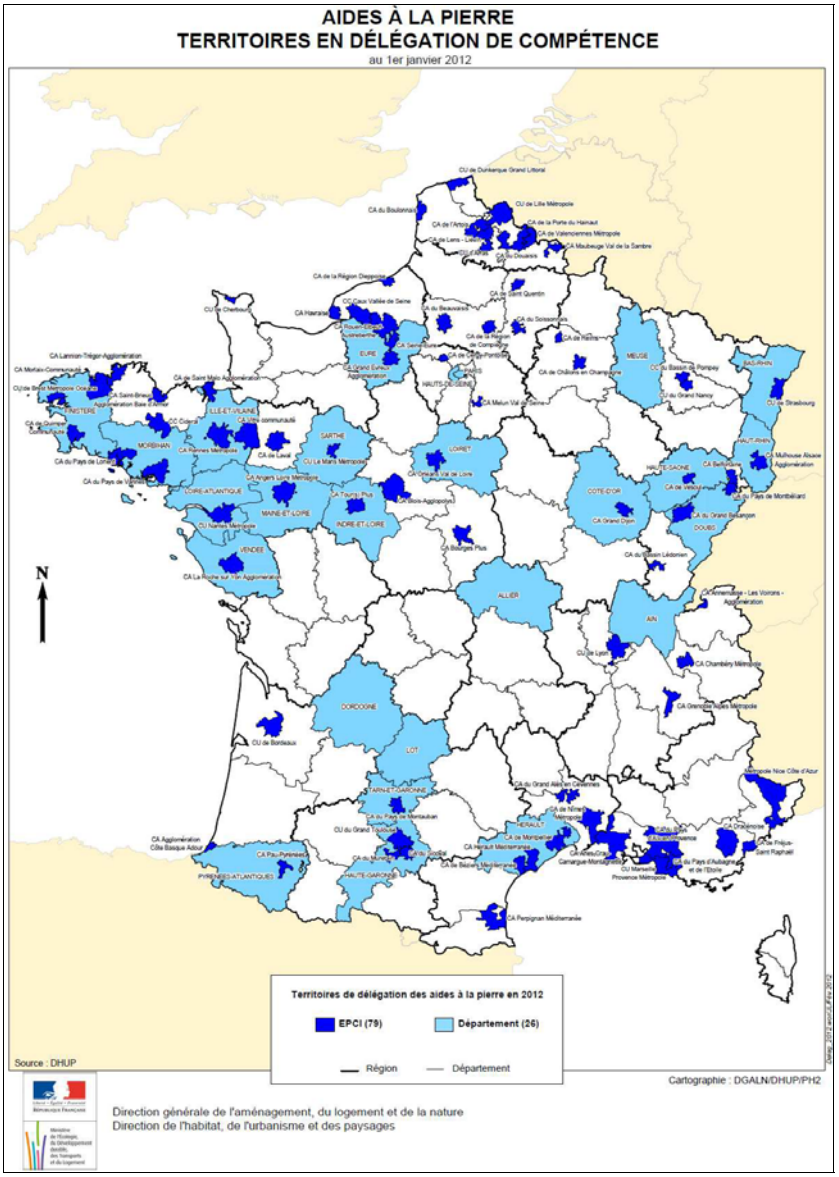
Depuis 2008, les conventions de délégations de compétences sont obligatoirement signées pour 6 ans.

Après une montée en charge de ce dispositif au cours de la période 2005-2008, une stabilisation du nombre de délégation de compétence est constatée ces dernières années, traduisant sans doute un certain attentisme vis-à-vis des réformes annoncées portant sur les compétences des collectivités territoriales.



Toutefois, à partir de 2012, on recense un nouvel élan des intercommunalités puisque 7 établissements publics de coopération intercommunale ont signé une convention (2012 : CA Quimper Communauté – 2013 : CA Chalon Val de Bourgogne, CC Dinan, CA Grand Dole, CA de la région nazairienne, CA Amiens, CA du Pays Voironnais).

On note également que les EPCI se désengagent rarement de cette délégation. En effet, depuis leur mise en place seules deux intercommunalités ont choisi de ne pas reconduire leur convention de délégation à l'issue des 6 années de mise en œuvre.



Au titre de l'année 2013, les négociations relatives aux prises de délégation ou aux renouvellements de convention ne sont pas encore complètement achevées. Selon les dernières informations des services déconcentrés (enquête au 15/04/2013), on compte **110 délégataires au 1er janvier 2013, dont 84 EPCI, répartis comme suit :**

- Communautés urbaines et métropoles : 14 ;
- Communautés d'agglomération : 66 ;

- Communautés de communes : 4 ;
- Départements : 26.

Le poids des territoires en délégation n'a cessé d'augmenter, ils couvrent près de 50% de la population et représentaient en 2012 près de 55 % de la programmation du parc locatif social, dont 58 % des objectifs PLUS/PLAI. S'agissant du parc privé, ces conventions représentent environ 45% des subventions attribuées.

La délégation des aides à la pierre par les établissements publics de coopération intercommunale : un levier dans la production de logements locatifs sociaux

La délégation de compétence des aides à la pierre aux établissements publics de coopération intercommunale a participé au développement de l'offre de logements par le renforcement de la dimension opérationnelle de leur politique de l'habitat. En effet, ces établissements ont renforcé leur rôle de coordination des acteurs de l'habitat et de décideurs financiers sur les parcs public et privé, ainsi que de promotion de stratégies urbaines et foncières auprès de leur communes membres, afin de garantir un développement d'une offre de logements diversifié sur leur territoire, le PLH constituant le document de référence de cette politique. Le renforcement de l'articulation entre la politique du logement et celle de l'urbanisme s'est d'ailleurs récemment traduit par l'implication des EPCI dans l'élaboration des plans locaux d'urbanisme intercommunaux.

Le délégataire a pu s'appuyer sur une meilleure connaissance du logement social et conventionné pour impulser et coordonner les stratégies de développement de l'offre de logements. L'enjeu pour les intercommunalités a été d'inciter les communes à participer plus activement à la politique de l'habitat afin de répondre aux besoins du territoire, en changeant l'image du logement social mais également en accompagnant les stratégies urbanistiques et foncières (réserves foncières, règlement des plans locaux d'urbanisme,…).

L'accès par les EPCI délégataires des aides à la pierre aux systèmes d'information nationaux relatifs à la politique du logement (Répertoire des Logements Locatifs des Bailleurs sociaux, systèmes Galion et Sisal…) a concouru à faciliter ces impulsions et ses actions de coordination des stratégies de développement de l'offre de logements par les délégataires.

Le programme local de l'habitat (PLH) : support contractuel des EPCI délégataires

Le PLH est le document stratégique qui permet aux EPCI de formaliser et piloter leur politique locale de l'habitat en programmant les besoins en logements des ménages. Il a permis aux collectivités de s'approprier progressivement la compétence habitat, de structurer le débat local et de coordonner les acteurs du logement ainsi que les projets d'aménagement. Le principe de mise en compatibilité entre PLH et documents d'urbanisme a été instauré pour anticiper et faciliter la mise en œuvre des actions définies dans le PLH.

Le PLH constitue un support de contractualisation avec l'Etat et les bailleurs. Il est le support préalable sans lequel l'EPCI ne peut conclure une convention de délégation avec l'Etat. Il sert également de support au bilan triennal pour les communes déficitaires en logements sociaux soumises aux obligations de l'article 55 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) et permet aux EPCI délégataires dotés d'un PLH de bénéficier de l'affectation du prélèvement qu'elles versent. Par ailleurs, il peut déboucher sur la signature d'un accord collectif intercommunal et sur l'exonération du supplément de loyer solidarité (SLS) dans le périmètre de l'EPCI.

En 2012, 369 territoires étaient visés par l'obligation d'élaborer un PLH :

- toutes les métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomérations qui ont de fait la compétence en matière d'habitat,
- les communautés de communes compétentes en matière d'habitat > 30 000 habitants et comportant une ville > 10 000 habitants ;
- les communes isolées > 20 000 habitants ;
- les territoires souhaitant prendre la délégation de compétence.

Au 1er janvier 2013, 643 PLH ont été recensés (DOM inclus) dont 330 sont d'initiative volontaire (source : enquête Habitat 2013).

	MET et CU	CA	CC	SAN	Communes	Total
PLH obligatoire	16	202	76		75	369
dont exécutoire	11	138	31		13	193
dont en phase d'adoption	1	15	9		6	31
dont engagé	4	41	18		26	89
dont non engagé	**0**	**8**	**18**		**30**	**56**
PLH volontaire			327	3	0	330

Des prérogatives clés partagées qui peuvent freiner la mise en œuvre d'une politique de l'habitat

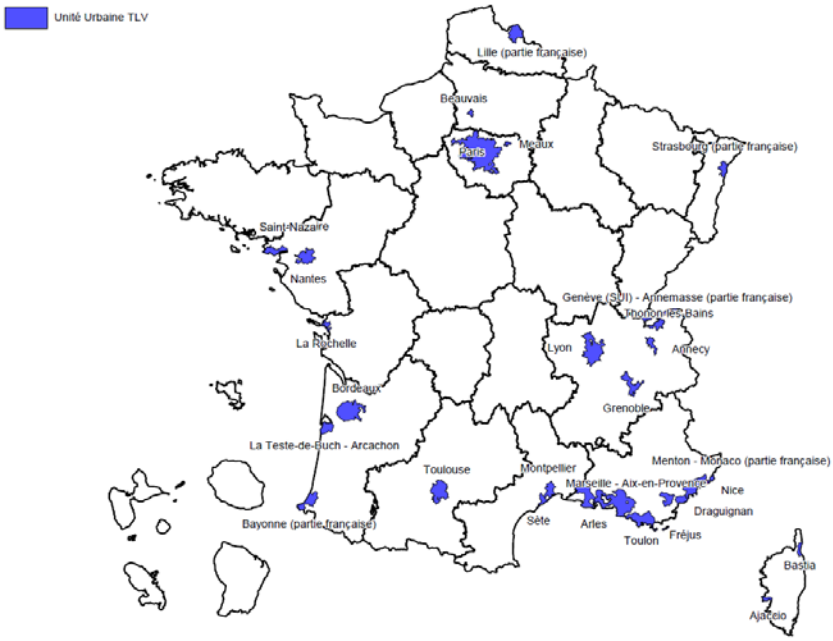
La délégation des aides à la pierre donne des outils aux établissements publics de coopération intercommunale pour développer une offre de logements locatifs à destination des ménages aux revenus modestes. Le développement d'une offre locative sociale peut ainsi être assuré par la construction de logements sociaux neufs soit par l'acquisition, le cas échéant suivie d'amélioration de logements existants par un bailleur social, ou le conventionnement à l'aide personnalisée au logement des logements appartenant à des bailleurs privés, éventuellement avec la mobilisation des aides de l'Anah.

Les marges de manœuvre de la collectivité délégataire pour optimiser l'offre de logements sur son territoire sont cependant restreintes et ne permettent pas une mobilisation efficace par elle du parc privé puisque cette compétence notamment par l'encadrement des loyers relève dans le droit actuel de la compétence de l'Etat.

L'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 révisé par l'article 3 – 2° du présent projet de loi introduit un dispositif d'encadrement des loyers dans les zones tendues et dotées d'un observatoire local de loyers.

Les zones tendues sont définies en référence à l'article 232 du code général des impôts et correspondent aux 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 logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social.

Figure 64 : Unités urbaines concernèes par la TLV



Ce dispositif d'encadrement des loyers s'appuie sur des loyers médians de référence fixés par arrêté à partir des données représentatives des loyers produites par des observatoires locaux des loyers, obligatoires dans toutes les zones tendues.

Sont ainsi définis un loyer médian de référence majoré, abondé le cas échéant d'un complément de loyer exceptionnel si la qualité du bien le justifie, ainsi qu'un loyer médian de référence minoré, pris en compte dans le cadre du renouvellement d'un contrat de bail, si le loyer paraît manifestement sous-évalué au regard des données produites par les observatoires des loyers.

Les demandes de réduction ou d'annulation du complément de loyer exceptionnel par le locataire ou de réévaluation d'un loyer manifestement sous-évalué par le bailleur font obligatoirement l'objet d'une tentative de conciliation, et en cas d'échec, peuvent donner lieu à une saisine du tribunal d'instance.

Cette compétence, qui relève de l'Etat ne permet pas aux EPCI, et notamment aux EPCI qui demandent la délégation des aides à la pierre, de disposer de l'ensemble des prérogatives nécessaires à une mobilisation plus efficace du parc privé tenant compte de la situation locale de l'habitat d'un territoire.

Par ailleurs, la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, dite « loi DALO », a été mise en place alors que le nombre de délégataires continuait d'augmenter à un rythme soutenu. Son article 14 prévoit la possibilité de recourir, pendant une durée de six ans, à un dispositif

expérimental de délégation de la garantie du droit au logement à certains établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, signataires d'une convention de délégation des aides à la pierre.

La convention conclue à cet effet entre l'établissement public de coopération intercommunale, l'État, les communes membres de cet établissement et les départements concernés doit prévoir la délégation au président de l'établissement public de coopération intercommunale de :

- tout ou partie des réservations de logements dont le préfet bénéficie sur le territoire du département dans lequel il représente l'État ;
- la mise en œuvre des procédures de résorption de l'insalubrité et de lutte contre la présence de plomb ;
- la mise en œuvre des procédures de résorption des immeubles menaçant ruine ;
- la mise en œuvre des procédures de réquisition ;
- et de tout ou partie des compétences du département dans le domaine de l'action sociale.

Or, à ce jour, aucun délégataire n'a fait le choix de mettre en place, à titre expérimental, la délégation de la garantie du droit au logement opposable.

Le droit au logement opposable à l'épreuve des faits (rapport d'information)

Rapport d'information n° 621 (2011-2012) de MM. Claude DILAIN et Gérard ROCHE, fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, déposé le 27 juin 2012

Extrait : Le système retenu dans le dispositif DALO, ayant contraint l'État, qui ne possède pas tous les leviers d'action pour agir sur la politique du logement, à repartir à la reconquête de contingents préfectoraux, aboutit, de fait, à une dilution des responsabilités, les collectivités territoriales n'étant pas parties prenantes de l'obligation de résultat.

La possibilité ouverte par la loi de recourir à un dispositif expérimental de délégation à certains EPCI de la garantie du droit au logement n'a pas été utilisée.

La mise en place du DALO a généralement permis d'enclencher une dynamique positive sur les territoires où, historiquement, des partenariats avaient été noués à l'échelle intercommunale. A l'inverse, sur les territoires où la politique du logement se caractérisait par un cloisonnement des instances et des compétences, l'absence de responsable véritable a parfois accentué les dysfonctionnements de procédures existantes, le DALO jouant le rôle d'un instrument curatif.

Dans ces conditions, vos rapporteurs estiment qu'il est nécessaire de clarifier la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales au regard du DALO. L'échelle de l'intercommunalité, au plus près des bassins d'habitat, paraît la plus adaptée pour articuler efficacement l'offre de logement avec les besoins. Celle de l'État est la plus adéquate pour définir les grandes orientations de la production sociale dans un souci d'équité territoriale et pour garantir le financement par la solidarité nationale. La nécessité de clarifier les règles de gouvernance territoriale avait d'ailleurs été mise en lumière dès avant la consécration du DALO, par le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées dans son avis sur le projet de loi (octobre 2007).

Par ailleurs, la politique d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement, qui a vocation à accueillir les personnes sans domicile ou mal logées de manière

temporaire ou durable en fonction de leur situation, est aujourd'hui une compétence qui relève de l'Etat.

Pour répondre à l'urgence sociale, est mis en place, dans le département, sous l'autorité du représentant de l'État dans le département un dispositif de veille sociale[35] (article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles).

A la veille sociale s'ajoute un dispositif permettant de mettre à l'abri les personnes sans domicile pour des durées variables. Il peut ainsi s'agir d'une mise à l'abri humanitaire pour une nuit ou pour plusieurs, ou bien d'un accueil de plus longue durée avec un accompagnement plus ou moins important. L'accueil peut en outre se faire dans des structures en regroupé (un même site avec des services permanents) ou bien en éclaté dans le diffus (places réparties de façon isolée).

Cet hébergement peut être assuré par des structures de statuts différents relevant ou non des établissements autorisés au titre du 8° de l'article L. 312-1. L'accueil peut enfin se faire à l'hôtel, en particulier pour les familles.

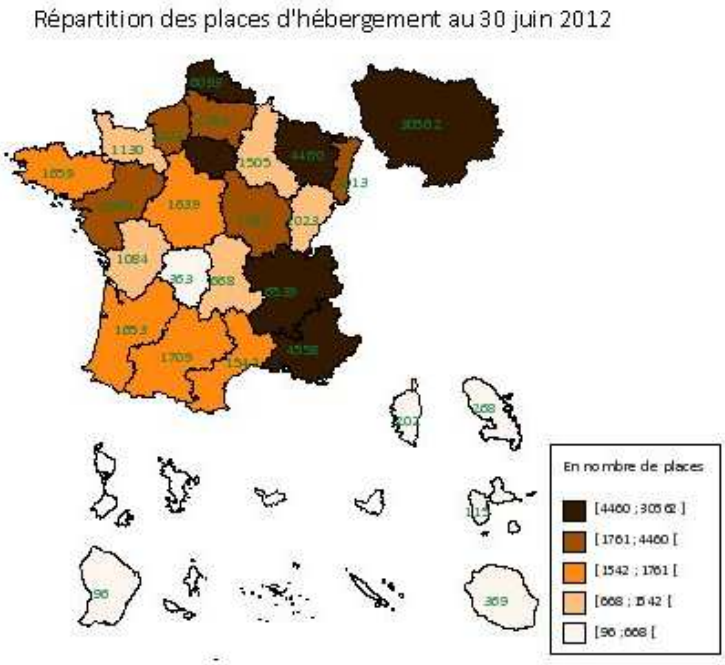
L'offre d'hébergement est complétée par les logements offerts dans des structures intermédiaires entre l'hébergement et le logement de droit commun. Ces structures comprennent les résidences sociales, dont notamment les pensions de famille et les résidences accueil (article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation) et les activités d'intermédiation locative et de gestion locative sociale mentionnées à l'article L 365-4 du code de la construction et de l'habitation.

État du parc d'hébergement généraliste au 30 juin 2012

Au 30 juin 2012, le parc comprend 77 113 places, dont 14 200 places bénéficiant d'un financement ALT. 40 % de ces places sont localisées en Ile de France et 28 % en Nord-Pas-de-Calais, Lorraine, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

[35] Ce dispositif comprend les services intégrés de l'accueil et d'orientation qui ont pour mission principale d'assurer la coordination et la régulation du dispositif, un service d'appels téléphoniques pour les sans-abri dénommé " 115 " destiné à recueillir les demandes d'hébergement des personnes à la rue, un ou des accueils de jour pour assurer des prestations de proximité comme une blanchisserie ou une conciergerie, une ou des équipes mobiles chargées d'aller au contact des personnes sans abri, un ou des services d'accueil et d'orientation destinés à accueillir les personnes pour leur permettre un premier accès aux droits et une évaluation de leur situation.

Figure 65 : Répartition des places d'hébergement



Au sein de ce parc, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, établissements autorisés au titre du 8° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles représentent 39 218 places.

S'agissant des pensions de famille, 10 588 places étaient ouvertes et financées, réparties sur 7 679 logements, au 30 juin 2012.

II OBJECTIFS POURSUIVIS

Le dispositif de la délégation de compétence a contribué à renforcer le positionnement des collectivités sur le champ de l'habitat et à appréhender de manière transversale les différentes politiques sectorielles en matière de logement. Les délégataires ayant acquis le plus de maturité se sont toutefois heurtés aux limites du champ de compétence initialement prévu.

Le législateur, à travers 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, a par ailleurs exprimé sa volonté de renforcer les marges de manœuvre des établissements publics de coopération intercommunale délégataires des aides à la pierre puisque, dorénavant, seuls ces établissements sont bénéficiaires des prélèvements au titre des dispositions des articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation et qu'ils peuvent se voir confier le droit de préemption transféré aux préfets sur les communes carencées au titre de ces mêmes dispositions. Le projet de loi proposé s'inscrit ainsi dans un

processus de responsabilisation progressive pour la mise en œuvre des politiques de logement des établissements publics de coopération intercommunale délégataires.

Le présent projet de loi a pour ambition d'amplifier ce processus en tirant les conséquences des difficultés constatées dans l'exercice des délégations et de déléguer aux établissements publics de coopération intercommunale délégataires de nouvelles compétences.

L'élargissement des compétences déléguées et l'adaptation de l'outil support de ces délégations constituent autant de leviers leur permettant de construire et de mettre en œuvre une politique locale de l'habitat cohérente sur leur territoire, qui leur permet de tenir compte de leur situation spécifique.

III EVOLUTIONS LÉGISLATIVES

L'article 56 modifie l'article L.301-5-1 du code de la construction et de l'habitation portant sur les délégations de compétences de l'Etat en matière d'aide à la pierre aux établissements publics de coopération intercommunale afin de renforcer cette délégation par des compétences nouvelles.

Il modifie également les articles L. 302-1 et L. 302-2 relatifs aux programmes locaux de l'habitat et créé un nouvel article afin de donner la possibilité de proroger les dits programmes sous certaines conditions.

Enfin, il prévoit deux dispositions transitoires, non codifiées, permettant d'adapter les conventions de délégation et les programmes locaux de l'habitat à ces différentes modifications.

L'objectif des nouvelles dispositions est de réunir les conditions nécessaires pour que les établissements publics de coopération intercommunale volontaires puissent disposer des moyens leur permettant de mettre en œuvre sur leur territoire une politique d'ensemble cohérente en matière de logement et d'hébergement et d'en assumer la responsabilité.

Par ailleurs, le Gouvernement ayant fait le choix de traiter du renforcement des compétences des métropoles dans le cadre du projet de loi relatif à la décentralisation, les dispositions présentées au présent chapitre ne concernent que les autres établissements publics de coopération intercommunale autres que les métropoles. Ainsi, l'application de l'article L. 301-5-1 code de la construction de l'habitation s'applique à tous les établissements publics de coopération intercommunale à l'exception des métropoles et de la métropole d'Aix-Marseille-Provence . La délégation de compétences pour ces métropoles, comme Lyon Métropole (qui n'est pas un EPCI), est en effet encadrée par les articles L. 5217-1, L. 5218-1 et L. 5732-1 du code général des collectivités locales modifiés par la loi sur la décentralisation.

Les modifications apportées visent à renforcer le contenu de cette délégation en élargissant les compétences déléguées : il faudra que le PLH soit exécutoire.

De plus, une condition supplémentaire à la prise de délégation est introduite pour les intercommunalités qui souhaiteraient exercer les compétences de l'Etat en matière d'encadrement des loyers prévues aux articles 17, 17-1, 17-2 et 20 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989. En plus d'être doté d'un PLH exécutoire, ces derniers devront disposer d'un observatoire local des loyers tel que prévu à l'article 16 de la loi précitée.

Cet élargissement de la délégation aux compétences de l'Etat en matière d'encadrement des loyers prévues aux articles 17, 17-1, 17-2 et 20 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 relève du choix de l'intercommunalité sauf lorsque qu'elle se situe dans une zone soumise à la taxe sur les logements vacants telle que définie à l'article 232 du code général des impôts. Pour ces établissements publics de coopération intercommunale, un bloc insécable de compétence leur est délégué :

- l'attribution des aides à la pierre sur le parc public ;
- l'attribution des aides à la pierre sur le parc privé ;
- *Ces deux compétences sont celles qui sont actuellement prévues par l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation en vigueur ;*
- l'encadrement des loyers prévus aux articles 17, 17-1, 17-2 et 20 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 et l'existence d'un observatoire local des loyers tel que prévu à l'article 16 de la loi précitée.

Par ailleurs, les dispositions relatives à l'habitat indigne à l'article 41 du projet de loi prévoient que les établissements publics de coopération intercommunale peuvent devenir des acteurs uniques de la lutte contre l'habitat indigne en donnant à leurs présidents les prérogatives en matières de police spéciales du logement, détenues d'une part par les maires des communes membres et d'autre part par le préfet. En cas de délégation des aides à la pierre, si les communes ont transféré leur pouvoir de polices spéciales, les pouvoirs de police de l'Etat sont automatiquement délégués à l'EPCI.

Ce bloc de délégation de compétence en matière d'attribution des aides à la pierre sur les parcs public et privé ainsi que, le cas échéant, en matière d'encadrement des loyers pourra également être complété par la délégation d'une ou plusieurs compétences optionnelles afin de renforcer le contenu des délégations au travers de:

- la responsabilité du droit au logement. A cet effet, l'Etat lui délèguera tout ou partie de son contingent de réservation ;
- le pouvoir de réquisition ;
- la gestion des dispositifs concourant à l'hébergement, de l'accueil d'urgence à l'accompagnement au logement (veille sociale, centres d'hébergement d'urgence, CHRS, pensions de familles, etc...), des personnes sans domicile ou éprouvant des difficultés à se loger en raison de leurs ressources peuvent également leur être délégués. Leur intervention dans ce domaine s'effectuera dans le respect des dispositions du code l'action sociale et des familles et en particulier des principes d'inconditionnalité et de continuité de l'accueil.

Ainsi, la convention de délégation devra dorénavant préciser, par commune, les objectifs et actions menées dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne et, le cas échéant, les conditions dans lesquelles l'établissement public de coopération intercommunale devient, sur son territoire, le garant du droit à un logement décent et indépendant.

Les modalités de contractualisation existantes relatives à la prise de délégation sont conservées : signature d'une convention d'une durée de 6 ans, prise de délégation sur la base du volontariat, possibilité de refuser ou de ne pas renouveler la délégation par le représentant de l'Etat dans le département. Compte tenu des nouvelles prérogatives des intercommunalités

délégataires proposées par le présent projet de loi, le préfet renforce son pouvoir de juger de l'opportunité d'une délégation puisqu'il aura la possibilité :

- de ne pas conclure de convention avec un établissement public de coopération intercommunale qui n'aura pas pris en compte les demandes du préfet dans l'élaboration de son programme local de l'habitat ;
- de dénoncer une convention lorsque l'évaluation à mi-parcours du PLH sera jugée insatisfaisante.

L'article 56 apporte différentes modifications dans le contenu et la structure de l'article L. 302-1 portant sur le contenu et les modalités d'élaboration du programme local de l'habitat (PLH), support préalable et indispensable à la conclusion d'une convention de délégation de compétences entre l'Etat délégant et l'intercommunalité délégataire.

Le présent projet de loi vise également à faciliter la détection des copropriétés en difficultés suffisamment en amont pour que les autorités publiques tentent d'éviter leur basculement dans des situations dramatiques (ex : Etoile du Chêne Pointu à Clichy sous Bois). Ainsi il propose de renforcer la prise en compte du droit au logement et de la problématique des copropriétés dégradées dans les PLH en rendant obligatoire le cas échéant la précision des actions de prévention, d'accompagnement ou de requalification des copropriétés en difficulté, en référence aux nouvelles dispositions des chapitres 1 et 2 du titre II du présent projet de loi.

Il clarifie les modalités d'association à l'élaboration des PLH en visant également les établissements publics compétents en matière d'élaboration de schémas de cohérence territoriale, de plans d'occupation des sols et de cartes communale.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la réforme des collectivités locales (loi du 16 décembre 2010), impacte plusieurs EPCI dont le périmètre est élargi de manière conséquente et qui doivent élaborer un PLH couvrant leur nouveau périmètre. Le délai moyen d'élaboration a été évalué à 3 ans et 5 mois (source : enquête Habitat 2013). De plus, dans un contexte électoral proche (élections municipales de 2014), certains EPCI préfèrent attendre le renouvellement des assemblées démocratiques locales avant d'engager l'élaboration d'un nouveau PLH et de s'investir dans un nouveau projet de territoire. Or depuis la loi n°2009-323 du 25 mars 2009, la durée de validité d'un PLH est strictement limitée à 6 ans et, au regard des dispositions en vigueur, en l'absence de PLH exécutoire, l'EPCI ne peut :

- renouveler l'exercice de la délégation de compétence des aides à la pierre, et par voie de conséquence, continuer à percevoir l'affectation du prélèvement des communes soumises aux dispositions de l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation et à se voir déléguer les pouvoirs du préfet dans l'exercice du droit de préemption sur les communes carencées conformément à l'article 210-1 du code de l'urbanisme.
- continuer à exonérer du supplément de loyer solidarité (SLS), les secteurs géographiques dans lesquels le PLH prévoit une exonération. D'ores et déjà, 3 collectivités de Seine et Marne (77) sont ou seront confrontées à cette question : le SAN du Val Maubuée depuis fin 2012, la CA Marne et Chantereine dès 2013 et le SAN de Sénart en 2014.

C'est la raison pour laquelle, il est proposé de donner la possibilité aux EPCI de proroger, à titre exceptionnel, leurs PLH pour une durée d'un an renouvelable deux fois, sous réserve de

l'accord du Préfet de département lorsque le PLH arrive à échéance et que l'EPCI a prescrit l'élaboration d'un PLUI qui tiendra lieu de PLH ou lorsque son périmètre est élargi.

D'autre part, le projet de loi prévoit de rendre applicable à la Métropole de Lyon, les dispositions prévues aux articles L. 302-1 et suivants du CCH, à l'exception de l'article L. 302-4-1 qui vise les communes isolées de plus de 20 000 habitants, puisque cette dernière ne constitue pas un EPCI au sens des dispositions du code général des collectivités territoriales.

Enfin, afin d'accompagner ces dispositions, l'article 56 permet d'instaurer des périodes transitoires au cours desquelles, d'une part, les conventions de délégation existantes pourront être modifiées par voie d'avenant, et d'autre part, les PLH pourront être adaptés selon la procédure simplifiée de modification prévue à l'article L. 302-4.

IV IMPACTS

a) Les impacts quantitatifs

S'agissant des impacts quantitatifs, la très grande majorité des 84 EPCI délégataires devrait confirmer leur volonté d'assumer ce rôle en adoptant le bloc de compétences plutôt que de dénoncer leur convention ou de ne pas la renouveler. En effet les avantages du bloc de compétence sont substantiels, notamment en ce qui concerne l'implication de l'EPCI dans la maîtrise des loyers, ou le reversement des prélèvements communaux au titre de l'application de l'article 55, et les contreparties sont limitées à la mise en place et au fonctionnement des observatoires locaux des loyers et à la nécessité de compléter la formalisation d'une politique locale élargie dans le cadre de la modification de leur PLH. Or les délégataires disposent généralement d'observatoires de l'habitat puisque les PLH doivent « définir les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat » (6ème alinéa de l'article L. 302-1 du CCH).

Du fait des prérogatives nouvelles confiées aux délégataires par le projet de loi et au regard de la tendance observée en 2012 et 2013, il est même probable que le nombre d'EPCI délégataires augmentent.

En revanche, il est difficile de prévoir le comportement des EPCI délégataires quant aux compétences optionnelles. On peut penser qu'hors le cas des futures métropoles, seuls les EPCI d'une taille très importante pourraient se porter volontaires pour ces trois compétences. La responsabilité du DALO constitue par exemple une contrainte forte que seuls les EPCI structurés seront en capacité d'assumer. La possibilité de réquisitionner les logements est complexe à mettre en œuvre (repérage, mise en demeure, arrêtés, risque de contentieux, obligation de trouver un opérateur et de financer des travaux de mise aux normes).

b) Les impacts qualitatifs

- ***Amélioration de la gouvernance des politiques locales de l'habitat***

Le renforcement des prérogatives des établissements publics de coopération intercommunale en matière de délégation de compétence doit permettre de dynamiser la gouvernance des politiques locales de l'habitat.

Ce renforcement permet aux acteurs locaux de l'habitat d'avoir un interlocuteur unique qui connaît son territoire et ses enjeux et dispose d'une grande capacité d'adaptation face à des

problèmes locaux spécifiques en adaptant les directives nationales aux spécificités locales en matière :

- de régulation du marché locatif privé, complément indispensable de la politique de construction de logements sociaux,
- d'attribution des logements et de relogement des personnes défavorisées au titre de la gestion du contingent préfectoral,
- de réquisition,
- de gestion des dispositifs concourant à l'hébergement, de l'accueil d'urgence à l'accompagnement au logement (veille sociale, centres d'hébergement d'urgence, CHRS, pensions de familles, etc...), des personnes sans domicile ou éprouvant des difficultés à se loger en raison de leurs ressources.

L'adaptation du PLH dans son contenu et sa procédure d'élaboration participe à l'amélioration de la gouvernance des politiques sectorielles du logement ainsi que des acteurs locaux en matière d'habitat.

• Diversification de l'offre de logements en réponse aux besoins identifiés localement

Afin d'apporter une réponse aux besoins en logement des ménages, il importe que l'Etat s'assure que les établissements publics de coopération intercommunale, dont ils renforcent les prérogatives, soient dotés des outils adaptés à une meilleure connaissance de leur territoire.

A cet effet les intercommunalités élargissant leur compétence aux compétences exercées par l'Etat en matière d'encadrement des loyers ont l'obligation de se doter d'un observatoire des loyers.

Cette meilleure connaissance du marché local de l'habitat grâce aux observatoires de l'habitat et par l'adaptation du contenu des PLH contribue au développement d'une offre de logements publics et privés en adéquation avec les besoins des ménages et permet une mobilisation optimale du parc des logements privés en s'assurant de la bonne adéquation du niveau des loyers avec la situation du marché local de l'habitat.

Par ailleurs, le délégataire disposant de nouveaux leviers ne sera pas limité à la production d'une offre de logements locatifs sociaux pour répondre aux besoins exprimés localement puisque la collectivité pourra disposer des outils lui permettant d'adapter l'offre existante aux réalités locales par :

- la mobilisation du parc privé vacant par la réquisition et la taxe sur les logements vacants, le cas échéant
- l'adaptation de l'offre existante aux réalités locale par l'encadrement des loyers
- la mobilisation du contingent préfectoral pour les ménages les plus en difficultés (relogement DALO et des publics du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées)
- la pérennisation d'une offre d'hébergement par la gestion des dispositifs concourant à l'hébergement, de l'accueil d'urgence à l'accompagnement au logement, des personnes sans domicile ou éprouvant des difficultés à se loger en raison de leurs ressources.

- ***Hébergement et logement accompagné***

Il s'agit d'élaborer la réponse au plus proche du besoin en s'inspirant de la pratique de certains de nos partenaires européens qui ont développé des politiques de prise en charge des personnes sans domicile orientées vers le logement au niveau territorial le plus fin.

La mesure devrait en particulier permettre de mieux répondre aux besoins spécifiques de certaines populations aujourd'hui insuffisamment accueillies comme les femmes isolées, les familles accompagnées d'enfants ou les jeunes.

c) Les impacts sur l'organisation

- ***Centralisation des engagements de l'Etat délégataire et de la collectivité délégataire dans un document unique***

Par souci de lisibilité des obligations et des responsabilités incombant à chaque partie, la convention de délégation de compétence initialement propre aux aides à la pierre sera élargie des nouvelles compétences relevant des intercommunalité.

- ***Continuité temporelle de l'exercice de délégation de compétence***

La prorogation du PLH, support obligatoire et indispensable à la prise de délégation, permet d'éviter des interruptions dans l'exercice des délégations inhérentes non pas à des situations locales de l'habitat mais à un contexte fortement marqué par la refonte de la cartographie des intercommunalités ainsi que par des échéances électorales à court terme.

- ***Mise à disposition des services de l'Etat***

Les dispositions du présent projet de loi s'inscrit dans le principe de la mise à disposition des services de l'État prévu par l'article 112 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Pour la mise en œuvre de ces prérogatives, le délégataire, qui en fait la demande, bénéficie d'une mise à disposition des agents de la direction départementale des territoires, pouvant portant sur les activités suivantes :

- assistance à la programmation des opérations :
- recensement des opérations ;
- aide à la négociation avec les opérateurs ;
- aide à la mise au point des montages financiers ;
- instruction des dossiers :
- préparation des décisions attributives de subvention et d'agrément ;
- attestation du service fait ;
- alimentation de l'infocentre national sur les aides au logement ;
- conventionnement APL :
- élaboration des conventions ;
- suivi des droits à engagement et des crédits de paiement.

Ces activités seront renforcées pour tenir compte des nouvelles compétences déléguées aux intercommunalités.

A ce jour, 69 délégataires bénéficient de l'instruction par les services de l'Etat des dossiers de financement des parcs locatif social et privé, et 12 autres délégataires bénéficient de cette mise à disposition pour leur seul parc privé.

Les délégataires ont donc très majoritairement recours à la mise à disposition des services de l'Etat. Cette tendance n'est pas remise en cause par le projet de loi, bien qu'il soit possible que le renforcement de la délégation des compétences conduise certains délégataires à s'orienter vers une internalisation des compétences en matière de logement et d'hébergement.

V MODALITÉS DE SUIVI

La délégation de compétence ainsi que les PLH font l'objet d'un suivi annuel, d'une évaluation à mi-parcours et à échéance. Ces évaluations sont autant d'opportunités pour l'Etat et son délégataire d'échanger sur les objectifs poursuivis, les difficultés rencontrées et les adaptations à apporter à la convention, le cas échéant.

Elles permettent in fine au délégataire et à l'Etat de juger de l'opportunité d'un renouvellement de la convention arrivée à échéance.

VI CONSULTATIONS

Le principe d'un renforcement des délégations de compétences a été évoqué avec les associations d'élus lors de la consultation relative aux polices du logement indigne et les moyens de simplifier la mise en œuvre des mesures coercitives grâce à la mise en place d'un acteur unique.

VII MODALITÉS D'APPLICATION

a) Conditions d'application : textes à créer, à modifier ou à abroger

Ces mesures n'impliquent pas a priori de modifier les dispositions du code de la construction et de l'habitation.

En revanche il sera nécessaire de modifier la convention-type de délégation de compétences

b) Mesures transitoires de mise en œuvre

Des dispositions transitoires sont prévues pour faciliter la pris en compte des dispositions du projet de loi :

- les conventions de délégation existantes pourront être modifiées par voie d'avenant ;
- jusqu'au 31 décembre 2016, les programmes locaux de l'habitat déjà adoptés peuvent être modifiés selon la procédure simplifiée prévue à l'article L. 302-4 du code de la construction de l'habitation.

Par ailleurs, le projet de loi portant sur la décentralisation prévoit l'achèvement de la carte intercommunale pour les départements de la petite couronne de la région d'Ile de France.

CHAPITRE V : REFORMER LA GOUVERNANCE DE LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS A L'EFFORT DE CONSTRUCTION

La présente partie est relative à l'impact des dispositions prévues au chapitre V du titre III du projet de loi, qui ont pour objet essentiel de modifier le chapitre III du titre Ier du livre III du code de la construction et de l'habitation, consacré à la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

Mesure 1 : Moderniser le cadre des emplois de la PEEC et renforcer les capacités de pilotage du réseau des CIL par l'UESL (article 57)

I DIAGNOSTIC

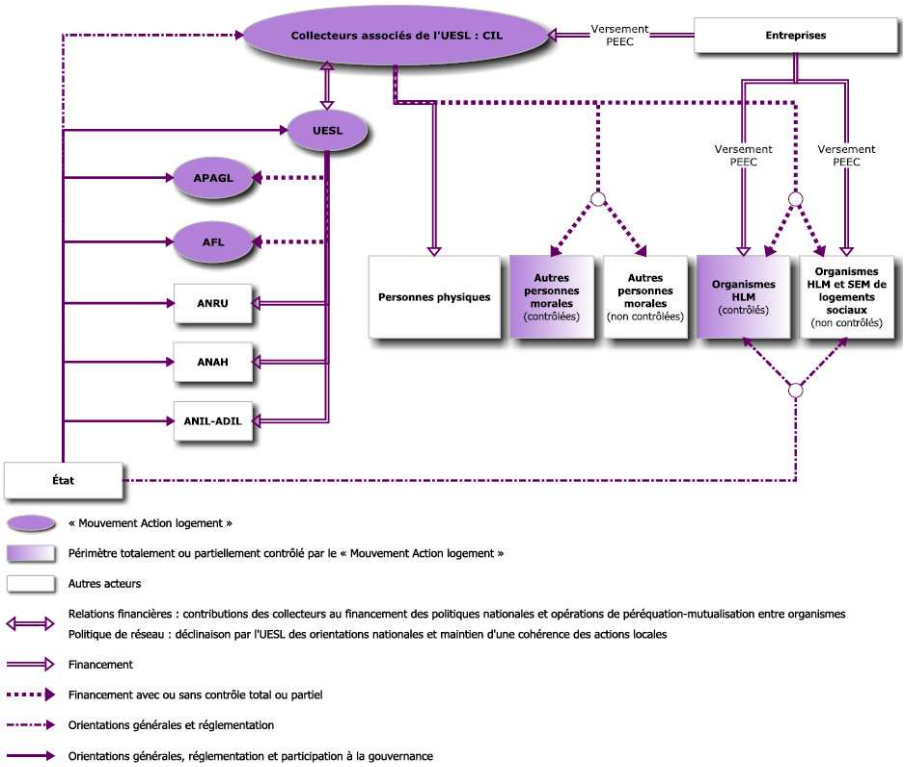
L'Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement (UESL) est l'interlocuteur privilégié de l'Etat dans le pilotage du fond constitué par la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC). Il a pour rôle d'être la tête de réseau des organismes collecteur de cette participation, les Comités Interprofessionnels du Logement (CIL).

L'UESL et les CIL distribuent la collecte de la PEEC dans le cadre des emplois, fixés par décret, à des personnes morales ou physiques dans un objectif de construction ou d'amélioration du logement.

Le fonctionnement de ce réseau est détaillé ci-après.

Figure 66 : Schéma des acteurs de la PEEC

Source : Rapport annuel statistique et financier, exercice 2011 de la PEEC, ANPEEC



1) Un cadre législatif et règlementaire de gestion de la PEEC à la rigidité dénoncée par les partenaires sociaux membres d'Action logement

Jusqu'en 2009, l'Etat et les partenaires sociaux définissaient le cadre de gestion des fonds de la PEEC et les modalités d'intervention d'Action logement (ex-1% logement) par un système de conventions multiples, en complément de certaines dispositions législatives et réglementaires.

En conséquence notamment des constats faits par la Cour des comptes quant à la complexité du système conventionnel en place, les frais de fonctionnement élevés des collecteurs et des conflits d'intérêt dans la gouvernance des acteurs centraux de la PEEC, la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a introduit un certain nombre de mesures tendant à réformer en profondeur la gouvernance du réseau et les modalités d'utilisation des ressources. En particulier, la nature et les règles d'utilisation des aides distribuées au titre de la PEEC (dénommées « emplois »), ainsi que les règles qui y sont annuellement consacrées, sont fixées par voie réglementaire, après consultation des partenaires sociaux.

Ce cadre réglementaire a depuis lors été critiqué pour sa rigidité par les partenaires sociaux, dénonçant un pouvoir de décision unilatéral de l'Etat sur la PEEC contraire au principe de gouvernance paritaire de cette dernière. Plusieurs recours ont ainsi été formés contre les décrets et arrêtés pivots de la PEEC (décret dit « emplois » et « enveloppes » et arrêtés « échéanciers »[36]), par l'Union d'économie sociale du logement (UESL – tête de réseau d'Action logement), mais également par d'autres acteurs (USH).

A cet égard, dans l'insertion de suivi sur la PEEC de son rapport public annuel de 2013, la Cour des comptes fait l'hypothèse que le *« retour à la contractualisation des relations entre l'Etat et les partenaires sociaux annoncé à l'automne 2012 pourrait être de nature à apaiser ces relations »*[37].

Figure 67 : Extrait du décret emploi fixant les objectifs 2009-2001

Source : Décret n° 2009-747 du 22 juin 2009 relatif aux enveloppes minimales et maximales des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction

Dénomination	Enveloppes minimales (en M€)			Enveloppes maximales (M€)		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Pass foncier	700	800	700	900	1 000	900
Prêts accession						
Prêts travaux	0	0	0	200	200	200
Autres aides en faveur des personnes physiques	343	314	285	378	346	315
Dotations en fonds propres et quasi-fonds propres	90	147,5	147,5	110	177,5	177,5
Subventions 1 % relance	285	285	285	315	315	315
Prêts au logement social et intermédiaire	270	270	270	330	330	330
Préfinancements	90	90	90	110	110	110
Subventions en faveur de l'AFL	400	400	0	500	500	0
Prêts en faveur de l'AFL			400			500
Structures collectives	135	135	135	165	165	165
Aides en faveur du traitement des logements indignes	27	32,5	77,5	33	42,5	97,5
Aides à caractère social	36	36	36	44	44	44
Financement de l'APAGL	10	9	9	12	11	11
Actions dans des territoires spécifiques	27	27	27	33	33	33
Financement du PNRU	770	770	770	770	770	770
Financement du PNRQAD	10	45	95	10	45	95
Financement de l'ANAH	480	480	480	480	480	480
Financement de I'ANIL et des ADIL	9	9	9	11	11	11
Financement de structures dédiées	1	1	1	1	1	1
Financement de la garantie des risques locatifs	32	63	90	39	77	110
TOTAL	**3 715**	**3 914**	**3 907**	**4 441**	**4 658**	**4 665**

[36] Décrets et arrêtés du 22 juin 2009 et du 12 mars 2012

[37] *Le 1% logement, une réforme à poursuivre*, Cour des comptes, rapport public 2013

2) La nécessité d'une approche plus partenariale entre Action logement et l'Etat afin de concourir aux objectifs de la politique du logement

Dans l'accord national interprofessionnel (ANI) du 18 avril 2012 visant à faciliter l'accès au logement pour favoriser l'accès à l'emploi, les organisations syndicales et patronales ont exprimé leur légitimité sur la question du logement, en rappelant le lien entre l'emploi et le logement. Selon une étude du Credoc de juin 2011, sur les 5 dernières années, 500 000 personnes en recherche d'emploi auraient renoncé à un poste pour ne pas à avoir à accroître leurs dépenses de logement.

Ainsi les signataires de l'accord ont recherché des solutions afin de créer les conditions pour que les difficultés de logement ne soient pas un obstacle à la mobilité professionnelle, et se sont engagés à augmenter l'offre de logements locatifs économiquement accessible ainsi qu'à favoriser l'accession sociale à la propriété – objectifs partagés par le Gouvernement.

Dans l'ANI, les partenaires sociaux ont exprimé des attentes vis-à-vis de l'Etat afin de mettre en œuvre leurs propositions ; le retour à une politique contractuelle dans l'affectation des ressources d'Action logement en fait partie.

Par ailleurs le Conseil d'Etat dans un rapport du 14 août 2009 proposait une série de pistes pour remédier à la pénurie de logements, dont l'une d'elles relevait de la PEEC. Ainsi, selon ce rapport, *« la PEEC, dont le rôle est incontestable, doit donc être maintenue. Sa bonne utilisation implique que l'État négocie avec les partenaires sociaux un accord fixant périodiquement les objectifs à atteindre, comme le prévoyait l'article L. 313-19 2° du CCH jusqu'à sa réécriture complète par la loi du 25 mars 2009. »*

Le retour à une définition plus partenariale des modalités de gestion des emplois de la PEEC paraît ainsi un préalable indispensable à une mobilisation conjointe de l'Etat et d'Action logement au service des objectifs de construction et de politique du logement, et en particulier de production de logements sociaux, du Gouvernement.

Cette mesure concourt également du renforcement de la démocratie sociale.

3) Certains objectifs de la réforme de 2009 non atteints

Depuis 2006, la Cour des comptes évalue tous les trois ans la gestion de la PEEC par l'Etat et les partenaires sociaux.

Si la Cour a salué la réforme de 2009, notamment pour la rénovation des institutions qu'elle a opérée, dans son rapport public de 2013, elle émet certaines critiques sur la réorganisation inachevée des organismes collecteurs qui ne permet pas encore de constater une réduction effective des coûts de gestion du réseau, ni de contrôle satisfaisant des conditions de rémunération des dirigeants.

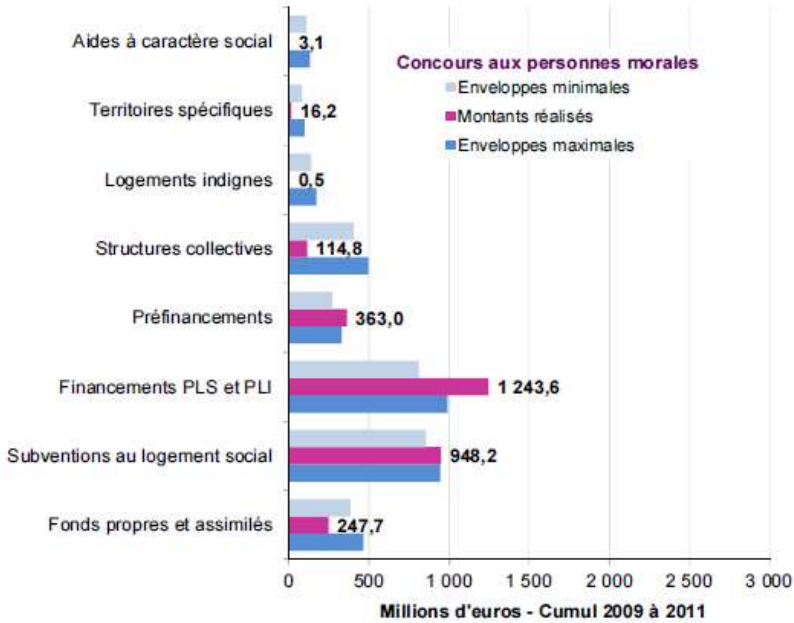
En matière de vision comptable d'ensemble, la Cour déplore également la connaissance lacunaire des filiales des collecteurs et l'absence d'un cadre comptable globalisé.

De plus, on observe que le processus de décision des emplois de la PEEC et le pilotage des CIL ne permettent pas de remplir les objectifs nationaux qui devraient s'imposer aux CIL.

Le bilan des emplois des ressources de la PEEC de 2009 à 2011 (période couverte par le précédent « décret-enveloppe ») montre une situation contrastée. Si les emplois en faveur des financements de politiques nationales et des personnes physiques sont plutôt bien respectés (figure), ceux en faveur des personnes morales le sont moins.

Figure 68 : Enveloppes minimales et maximales et montants réalisés pour le concours aux personnes morales

Sources : Rapport annuel statistique et financier, exercice 2011 de la PEEC, ANPEEC



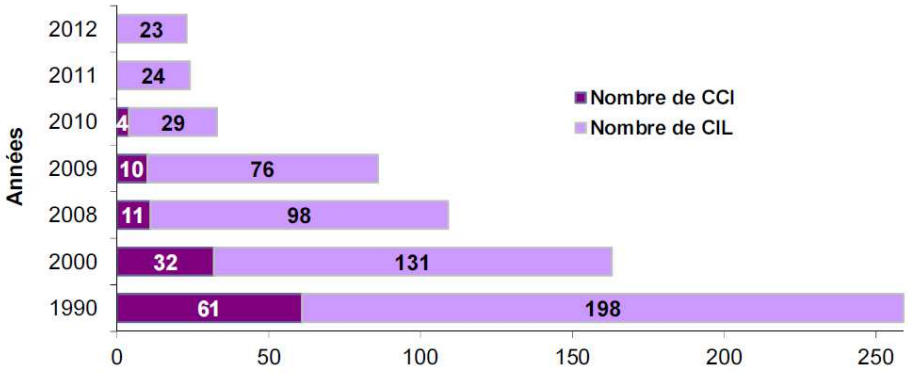
4) Des organismes collecteurs de plus en plus regroupés

Dans l'ANI du 18 avril 2012, les partenaires sociaux se fixaient l'objectif de « renforcer l'autorité de l'UESL vis-à-vis des CIL [comités interprofessionnels du logement – organismes collecteurs de la PEEC], tout en maintenant leur autonomie de gestion dans le cadre ainsi fixé ».

A cet égard, face à des CIL fusionnés et atteignant désormais pour certains une taille critique, l'UESL doit avoir les moyens de garantir la cohérence d'ensemble de l'action du mouvement. En outre, la responsabilisation d'Action logement à travers le retour à la contractualisation doit s'accompagner d'un renforcement des moyens de la tête de réseau, pour s'assurer de la bonne mise en œuvre des engagements pris par l'UESL.

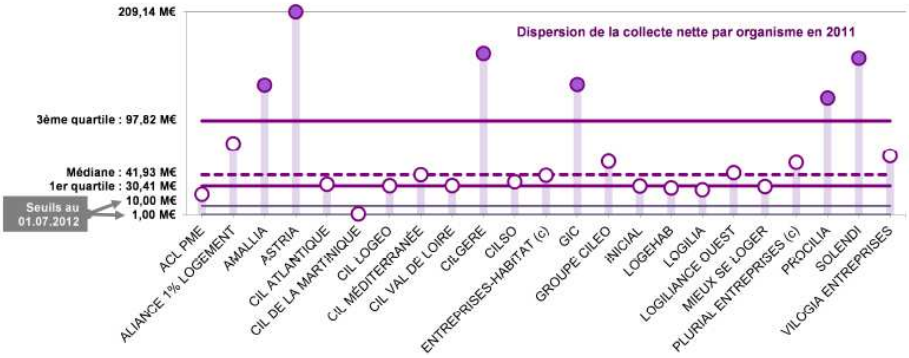
.

Figure 69 : Nombre d'organismes collecteurs depuis 1990
Sources : Rapport annuel statistique et financier, exercice 2011 de la PEEC, ANPEEC



6 CIL atteignent aujourd'hui une taille de 100M€ à 200M€ de collecte (figure ci-dessous).

Figure 70 : Répartition de la collecte des CIL
Source : Rapport annuel statistique et financier 2011 de la PEEC, ANPEEC



II OBJECTIF ET EVOLUTIONS JURIDIQUES PROPOSEES

L'objectif poursuivi *in fine* par le projet de loi est de rétablir un mode de coopération contractuel entre l'Etat et les partenaires sociaux, membres d'Action logement, tout en rendant la gouvernance du réseau plus efficace, afin de garantir la bonne allocation et la pleine efficience de la PEEC au service des politiques du logement.

La plupart des objectifs intermédiaires suivants a été actée dans la lettre d'engagement mutuel signée le 12 novembre 2012 par l'Etat et les partenaires sociaux membres d'Action logement,

qui définit leurs engagements respectifs concernant la participation du mouvement à la politique nationale du logement.

Les dispositions du projet de loi ont pour objet de réformer le fonctionnement et les modalités de gouvernance des emplois de la PEEC et de renforcer le rôle de tête de réseau de l'UESL, dans le respect de l'autonomie de gestion des CIL, ainsi que la solidité financière du réseau, tout en instaurant certains garde-fous.

Ces dispositions relèvent du domaine de la loi, au titre des garanties fondamentales accordées pour l'exercice des libertés publiques et des obligations civiles et commerciales – dans la mesure où l'on régit l'activité et le statut d'associations (les CIL) et d'une société anonyme coopérative (l'UESL), ainsi que du régime de la propriété – dans la mesure où l'on régit les modalités d'affectation de ressources de la PEEC[38]. Elles imposent de modifier le chapitre III du titre I du livre troisième et le chapitre I du titre V du livre quatrième du code de la construction et de l'habitation (partie législative).

1) Instaurer un cadre contractuel pour assouplir la gestion des emplois de la PEEC

Le premier objectif poursuivi est de mettre en place un système de gestion contractuelle de la PEEC, qui ne présente pas cependant des défauts similaires à ceux du régime conventionnel qui était en vigueur jusqu'en 2009 et qui ont conduit à la mise en place du régime réglementaire actuel.

Afin que l'ensemble des acteurs concernés, et en particulier Action logement, soient mobilisés pour l'atteinte des objectifs communs de la politique du logement, et au vu des éléments de diagnostic qui font apparaître un système considéré comme manquant de souplesse et donc de réactivité, il apparaît nécessaire de rétablir un climat de partenariat et de confiance entre l'Etat et les partenaires sociaux ; c'est l'objet de cette mesure que les partenaires sociaux avaient appelée de leur vœux dès l'Accord national interprofessionnel sur le logement (ANI) du 18 avril 2012.

Toutefois, il paraît également nécessaire de créer les conditions nécessaires pour éviter les défauts et dérives du système précédent, et notamment le risque d'illisibilité et le manque de pilotage.

a) L'instauration d'une convention (L313-3 modifié par l'article 57 du projet de loi)

Cette disposition instaure une convention fixant la nature et les règles d'utilisation des emplois et les montants annuellement consacrés (articles L. 313-3, L. 313-23, L. 313-33 et L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation - CCH)

De nombreux schémas sont envisageables pour la gestion des emplois de la PEEC, entre les deux modes extrêmes, à savoir une définition uniquement de niveau législatif et réglementaire, d'une part, ou uniquement conventionnelle, d'autre part. La solution retenue

[38] Le Conseil d'Etat a reconnu un certain degré de propriété des CIL sur la PEEC, mais de manière limitée : « les organismes chargés de collecter les fonds de la participation des employeurs à l'effort de construction ne détiennent ces fonds que du fait de la loi et sous les conditions qu'elle fixe », Conseil d'Etat, 5ème et 4ème sous-sections réunies, 09/07/2012

constitue un intermédiaire donnant un large rôle à la convention, étant donné que la définition de la nature des emplois et des montants annuels est conventionnelle, mais s'inscrit dans le respect des catégories d'emploi, correspondant à des objectifs de politique publique et d'intérêt général, définies par la loi.

Le projet de loi prévoit ainsi que les emplois de la PEEC, leurs règles d'utilisation et les montants minimaux et maximaux qui leur sont annuellement consacrés soient définis par une convention quinquennale établie entre l'Etat et l'UESL (devant faire l'objet, dans la troisième année d'application, d'une évaluation des premières années d'application et d'une concertation pouvant donner lieu à avenant, permettant d'adapter son contenu le cas échéant). Il prévoit la publication au Journal officiel de la convention, afin d'en garantir la publicité et la lisibilité pour les citoyens. Le projet de loi encadre également certaines conditions d'application de la convention, en prévoyant une prorogation de la convention en cours en l'absence d'accord sur un nouveau cadre conventionnel, ainsi que le recours à une commission arbitrale chargée de prendre les dispositions nécessaires en cas de différend relatif à l'application ou au respect de la convention.

Les catégories d'emploi, cadre de ces conventions, demeurent quasi inchangées, avec cependant l'élargissement au champ de la politique de la ville des associations d'information pouvant être financées.

Pour accompagner ces évolutions et la plus grande souplesse qui sera donnée dans la mise en œuvre des emplois, les prérogatives des représentants de l'Etat sont renforcées dans les instances de décision de l'union et des associations satellites du réseau, l'Association foncière logement (AFL) et l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL).

L'information du Parlement sera toujours assurée par le biais d'un document de programmation (« jaune budgétaire ») transmis annuellement lors du dépôt de projet de loi de finances.

b) La précision de la définition des ressources de la PEEC (L. 313-3 modifié par l'article 57)

La définition des ressources de la PEEC est clarifiée :

- par l'intégration explicite de l'intégralité des produits financiers dans ces ressources ;
- par la soustraction des remboursements des emprunts à plus d'un an souscrits par l'UESL.

III IMPACT

1) Diminution des dispositions réglementaires applicables à la PEEC et du nombre de contentieux

Etant donné qu'en application du projet de loi, les emplois et leurs enveloppes sont déterminés par la convention Etat – UESL, les décrets « emplois » et « enveloppes » et arrêtés « échéanciers » seront abrogés à l'entrée en vigueur de la première convention.

En corollaire, et étant donné la commission arbitrale prévue pour résoudre les éventuels différents résultant de l'application de la convention mentionnée plus haut, les contentieux qui se sont multipliés pendant la période 2009-2012 devraient se résorber.

Le cadre conventionnel pourra être modifié d'un commun accord des parties – permettant davantage de souplesse dans sa mise en œuvre que le cadre réglementaire actuel.

2) Mobilisation accrue des CIL et de leurs filiales aux objectifs fixés par la convention

Le projet de loi prévoit que pour assurer la mise en œuvre des politiques d'emploi des ressources issues de la PEEC, notamment pour faire appliquer la convention conclue avec l'Etat, l'UESL est en capacité de mobiliser les CIL mais également leurs filiales, ainsi que d'appliquer un prélèvement des ressources non employées par les CIL qui ne respecteraient pas leurs objectifs de distribution des aides ou procéder à des opérations de trésorerie dans un objectif de mutualisation.

Ces dispositions doivent permettre de garantir l'atteinte des engagements fixés dans la convention et une meilleure allocation des ressources de la PEEC, et ainsi assurer le concours efficace du réseau à la politique du logement. Il en va de même de la possibilité donnée à l'UESL de prendre des participations directes dans des structures de coopération ou des sociétés, à l'exception des organismes d'habitation à loyer modéré, ce qui lui permettra de se substituer aux CIL lorsque l'intervention sera plus efficace à son niveau.

3) Rationalisation des frais de fonctionnement du réseau

Il est prévu que le montant maximal annuel des frais de fonctionnement de l'ensemble du réseau Action logement (et non uniquement ceux de l'UESL, dont le montant maximum était fixé jusqu'à maintenant par arrêté) soit déterminé dans la convention. Il est également prévu que pour assurer le respect de cette convention l'UESL peut prendre des directives imposables aux CIL. Ces deux dispositions donnent les outils nécessaires pour réaliser des économies de la part des CIL et de l'UESL sur leurs frais de gestion et d'investissements réalisés dans le cadre de leur fonctionnement – économies rendues matériellement possibles par les nombreuses fusions de CIL opérées depuis 2009.

4) Meilleur pilotage financier des ressources et des emplois de la PEEC grâce aux comptes combinés

La vision financière de l'ensemble du mouvement qui sera rendue possible par les comptes combinés des entités, UESL, CIL et associations satellites, d'une part, CIL et filiales, d'autre part permettra un réel suivi des activités d'Action logement pour l'ensemble des acteurs, dont l'Etat et l'agence de contrôle de la PEEC, ainsi qu'un meilleur pilotage du réseau par l'UESL.

IV CONSULTATIONS MENEES

L'élaboration des dispositions relatives à la PEEC s'est accompagnée de plusieurs réunions de concertation.

a) Réunion entre services de l'Etat

Une réunion inter services s'est tenue le vendredi 12 avril 2013 aux Ministère de l'Economie et des Finances et Ministère du Budget. Elle a permis de réunir les services suivants, qui sont les services dont sont issus les commissaires du Gouvernement dans les différentes instances de la PEEC :

- Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement : Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature / Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
- Ministère de l'Economie, des Finances et du Commerce extérieur et Ministère du Budget : Direction Générale du Trésor, Direction du Budget

Plusieurs réunions interministérielles se sont tenues, l'une en amont de cette réunion inter services afin de convenir des principes des évolutions législatives, et trois en aval pour en arrêter les dispositions précises.

b) Réunions de consultation avec les partenaires

Une réunion de consultation s'est tenue le 20 février 2013 à l'UESL, à laquelle étaient présents le Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement et l'UESL.

Les principales orientations des dispositions législatives ont été présentées aux partenaires sociaux membres de l'UESL lors d'une réunion de concertation organisée par le Ministère le 22 avril 2013 sur le projet de décret modifiant le décret n° 2012-353 du 12 mars 2012 relatif aux enveloppes minimales et maximales des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Le 15 mai 2013, les partenaires sociaux ont fait part de leurs remarques suite à la transmission au directoire de l'UESL par le ministère de l'égalité des territoires et du logement d'une première version des mesures législatives envisagées le 29 avril 2013. Une nouvelle version du texte intégrant une partie des demandes de modification exprimées par les partenaires sociaux a été transmise le 23 mai 2013 à l'UESL.

Le 10 juin 2013, une réunion a eu lieu entre le président et le vice-président de l'UESL et le ministère de l'égalité des territoires et du logement, suivie d'une rencontre le 24 juin 2013 entre la ministre et les partenaires sociaux d'Action Logement.

Le projet a été soumis au Conseil d'Etat.

V MODALITES D'APPLICATION

1) Applicabilité en Outre-mer

Les dispositions s'appliquent de plein droit aux départements d'Outre-mer dans les mêmes conditions qu'en métropole.

2) Textes d'application

L'article L.313-3 renvoie à un décret en Conseil d'Etat les conditions de l'affectation aux ressources de la PEEC de tout ou partie du résultat des collecteurs agréés, ainsi que les clauses des cahiers des charges des contrats d'assurance contre les impayés de loyer qui font l'objet de compensations par la PEEC (système de la GRL). Il ne s'agit pas de textes d'application nouveaux introduits par la mesure du projet de loi.

Cette mesure se traduira également par l'élaboration d'une convention entre l'Etat et l'UESL et la publication d'un arrêté plafonnant les défraiements des organisations syndicales et patronales membres de l'UESL (parallèlement à l'abrogation de celui déterminant le plafond du budget de l'UESL).

L'article L. 313-1 prévoit un décret en Conseil d'Etat pour préciser les conditions d'agrément des organismes collecteurs de la PEEC et les conditions d'investissement direct des entreprises qui ne versent pas de collecte (dispositions inchangées).

La présente loi nécessitera d'abroger la section 2 du chapitre III du titre I du livre III du code de la construction et de l'habitation (partie réglementaire), et de modifier la sous-section 2 de la section 3 de ce même chapitre.

Elle nécessitera également de réviser les articles réglementaires relatifs aux instances de gouvernance de l'Agence nationale de l'habitat.

3) Application dans le temps

Des modalités transitoires d'entrée en vigueur sont prévues s'agissant de la gestion de la période transitoire avant l'adoption de la convention prévue à l'article L. 313-3 du CCH. Il est ainsi prévu le maintien en vigueur des dispositions réglementaires antérieures (décrets « emploi » et « enveloppes ») jusqu'à entrée en vigueur de la convention.

Des modalités transitoires d'entrée en vigueur sont prévues en tant que de besoin :

- Application des nouvelles obligations comptables (publication de comptes combinés des groupes CIL et du secteur) : à compter des comptes 2015 ;
- Suppression de la collecte directe des organismes HLM et des SEM de construction : maintien de l'agrément à collecter jusqu'au 31 décembre 2014.

Mesure 2 : Améliorer la mise en œuvre des obligations des CIL au titre du DALO (article 57)

I DIAGNOSTIC

La mise en œuvre du DALO constitue un chantier prioritaire pour le Gouvernement, dans lequel un maximum d'acteurs doit être impliqué, dont Action logement.

La réforme de la PEEC réalisée en 2009 a prévu, pour la mise en œuvre du DALO, la mobilisation de réservations des CIL et de l'Association foncière logement (AFL). En vertu des articles L. 313-26-2 et L. 313-35 du CCH, un quart des attributions réalisées par les CIL

et l'AFL est réservé aux salariés et aux demandeurs d'emploi désignés comme prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence.

Le constat peut être fait que les objectifs fixés aux CIL pour le relogement des ménages DALO sont loin d'être atteints (d'après les données les plus récentes, portant sur l'année 2011 et fournies par l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC). Ainsi, la région d'Ile-de-France, qui est pourtant celle qui mobilise le plus ce dispositif, n'affichait un taux de mobilisation des réservations des CIL que de 7%.)

Par ailleurs, le gouvernement souhaite également renforcer l'accès au logement des personnes hébergées, pour lesquelles il s'avère qu'elles ne sont pas nécessairement reconnues comme devant être relogées de manière prioritaire et urgente au titre du DALO.

Pour à la fois renforcer la mobilisation des contingents des CIL, et favoriser le relogement des personnes hébergées même si elles ne sont pas reconnues DALO, il apparaît pertinent d'élargir les publics à reloger sur les contingents des CIL.

II OBJECTIF ET EVOLUTIONS JURIDIQUES PROPOSEES

- Elargir le champ de l'obligation des CIL et de l'AFL d'affecter un quart de leurs attributions des ménages DALO aux ménages sortant d'hébergement qui ne sont pas prioritaires DALO

Etant donné les objectifs significatifs poursuivis par l'Etat, à la fois pour le relogement des ménages DALO et pour l'accès au logement des personnes sortant d'hébergement, et compte tenu de la faible mobilisation du contingent des CIL à ce stade pour les ménages DALO, les évolutions envisagées consistent à élargir les bénéficiaires du dispositif aux sortants d'hébergement ne bénéficiant pas de la reconnaissance du DALO.

Cette disposition permettra d'une part de libérer des logements du contingent préfectoral disponible en réorientant les salariés et demandeurs d'emploi vers Action Logement et d'autre part, de diversifier le parc destiné au relogement des personnes prioritaires.

Par ailleurs, il est prévu de rendre obligatoire l'accord local entre les services de l'Etat qui gèrent le relogement des bénéficiaires du DALO et les CIL, seulement recommandé jusqu'à présent par une circulaire, qui a vocation à définir les modalités de mise en œuvre des attributions aux ménages DALO, afin de tirer profit de l'expérience du dispositif qui en a démontré la nécessité.

Explication des évolutions juridiques proposées :

a) L'élargissement du champ des attributions de CIL aux sortants d'hébergement non DALO dans le cadre du respect de leurs obligations et la généralisation des accords locaux pour améliorer l'efficacité de la mise en œuvre du dispositif (L. 313-26-2 et L. 313-35 modifiés par l'article 57)

Les personnes hébergées en structure d'hébergement font partie des catégories de personnes pouvant prétendre à la reconnaissance du DALO. Sur certains territoires, des accords avec des associations existaient avant la publication de la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion qui a instauré l'obligation pour les CIL d'affecter 25 % des logements attribués sur leurs réservations, au logement de ménages bénéficiant du DALO.

La mesure est de nature à renforcer l'accès rapide des personnes hébergées susceptibles d'accéder à un logement ordinaire en permettant de leur attribuer des logements réservés par le réseau Action logement sans que le passage devant la commission de médiation et la reconnaissance du DALO constituent des conditions nécessaires pour que les attributions ainsi effectuées soient décomptées au titre de l'obligation prévue par la loi.

Par ailleurs, les modalités pratiques d'échanges d'information entre les services de l'Etat ne peuvent être définies au niveau national. Selon les territoires, il sera privilégié la fourniture de listes ou des désignations individuelles. Il en est de même pour les modalités de suivi de l'exécution de leur obligation par les CIL. Il a donc été donné consigne aux préfets de proposer aux CIL la passation d'accords locaux, ce qui a été réalisé en Ile-de-France et dans 15 départements. C'est cette pratique qu'il est proposé de prévoir et de généraliser explicitement dans la loi.

III IMPACT

a) Impact sur le corps social

Cette disposition permet que les objectifs fixé par la loi dans les articles L. 313-26-2 et L. 313-35 du CCH soit atteints, à savoir l'objectif légal de 25% des attributions pour les ménages DALO et sortants d'hébergement.

Cette disposition à un impact social puisqu'elle permet de mobiliser rapidement un contingent de places de logement important pour les plus démunis. De plus, cette mobilisation n'engendre pas de frais imprévus, puisque elle passe par l'utilisation d'un dispositif existant sous-utilisé.

Elle contribue à l'objectif national d'accompagnement vers le logement des personnes fragiles. Elle permet aussi, par un effet d'escalier, de faire entrer des personnes qui en ont besoin dans des structures d'hébergement, en aidant les personnes les plus à-même à sortir de l'hébergement vers le logement.

b) Impact sur les acteurs économiques

Les bailleurs sociaux pourraient, par cette disposition, accueillir une part plus importante de personnes dont le parcours résidentiel a été interrompu. Cependant cette augmentation reste raisonnable et modifie de manière marginale le parc des bailleurs, qui peuvent faire face à cette situation.

c) Impact sur le budget de l'Etat

Cette mesure pourrait avoir un effet positif sur les finances publiques. En effet, elle permettrait de transférer des personnes de l'hébergement vers le logement social. Or le coût de fonctionnement d'une place en hébergement est plus important que le coût d'un logement social.

IV CONSULTATIONS MENEES

Les partenaires ont été consultés de la même manière que pour les mesures précédentes (cf Mesures 1 : Moderniser le cadre des emplois de la PEEC et renforcer les capacités de pilotage du réseau des CIL par l'UESL)

V MODALITES D'APPLICATION

1) Applicabilité en Outre-mer

Les dispositions s'appliquent de plein droit aux départements d'Outre-mer dans les mêmes conditions qu'en métropole.

2) Textes d'application

Un accord sera passé avec le représentant départemental (régional en Ile-de-France) de l'Etat pour fixer les modalités.

3) Application dans le temps

Pas de dispositif transitoire envisagé.

TITRE IV : MODERNISER L'URBANISME DANS UNE PERSPECTIVE DE TRANSITION ECOLOGIQUE DES TERRITOIRES

L'engagement à construire 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux, constitue un objectif prioritaire pour le Gouvernement.

Pour assurer la transition écologique des territoires tout en atteignant cet objectif, la recherche d'un équilibre est nécessaire entre aménagement et développement du territoire, d'une part, et préservation des espaces naturels et agricoles d'autre part.

Le présent projet de loi propose des mesures en matière d'urbanisme visant à accroître l'effort de construction de logements, tout en freinant l'artificialisation des sols et en luttant contre l'étalement urbain.

Il existe plusieurs leviers véritablement efficaces pour concilier ces deux objectifs prioritaires : la rénovation des règles d'urbanisme, une politique d'anticipation foncière, une planification stratégique et des procédures et outils d'aménagement modernisés. Ainsi, faciliter la construction de logements dans des zones déjà urbanisées permet de densifier la ville et d'éviter la consommation d'espace naturel et agricole.

Le Gouvernement souhaite mettre en place, par ce projet de loi, les conditions d'un urbanisme qui réponde aux besoins des habitants, tant en termes de logements, d'accès aux emplois et aux services, de qualité du cadre de vie et de préservation de l'environnement.

Le **titre IV** du projet de loi a pour but de moderniser les documents de planification et d'urbanisme, de mieux les articuler entre eux pour qu'ils répondent aux enjeux de lutte contre l'étalement urbain, d'artificialisation des sols et permettent un réel développement de l'offre de logement densifiée.

ETAT DES LIEUX DES ENJEUX : FACILITER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENT TOUT EN LUTTANT CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

Cette partie dresse un état des lieux de la situation. Elle présente les enjeux et les défis que la partie urbanisme de la loi a pour ambition de relever.

I LE DEFICIT STRUCTUREL DE L'OFFRE A L'ORIGINE DES DIFFICULTES D'ACCES AU LOGEMENT

1) La situation économique du logement en France et ses conséquences sociales

Plusieurs données attestent, ces dernières années, de l'existence d'une « crise du logement ». En effet, depuis le début de la décennie 2000, le fonctionnement du marché immobilier a fait ressortir dans plusieurs zones « tendues » une forte inflation des prix et une insuffisance de l'offre de logements.

Entre 2000 et 2010, les prix des logements anciens ont augmenté de 110 % en moyenne nationale, de 120 % en région Rhône-Alpes, de 135 % en Île-de-France et de 140 % en région PACA. Sur la même période, les prix des logements neufs se sont accrus de 86 % pour les maisons et de 94 % pour les appartements. Les prix des loyers d'habitation ont, en moyenne nationale, progressé depuis 1984 à un rythme annuel moyen de 3,4 %, au même rythme que le revenu disponible mais plus rapidement que le revenu moyen des locataires et deux fois plus vite que les prix à la consommation. Si l'on isole les seuls flux de biens remis en location, les loyers des relocations ont augmenté de 50 % en dix ans à Paris et de 43 % en petite couronne.

Cette inflation concerne également les prix de la construction qui se sont accrus en France de 51 % entre 2000 et 2011, soit un niveau très supérieur à la moyenne européenne.

Corrélativement, le taux d'effort des ménages en faveur du logement s'est accru d'au moins deux points. Les dépenses de logement pèsent plus lourd dans le budget des ménages : ainsi, elles représentent en moyenne 21 % du revenu disponible, avant prise en compte des aides personnelles au logement, et un pourcentage significativement supérieur pour les revenus les plus faibles.

L'inégalité dans l'accès au logement se double en effet assez logiquement d'une inégalité dans le taux d'effort des ménages pour se loger. Le taux d'effort médian des ménages appartenant au plus bas quartile de niveau de vie s'établissait en 2010 à 24 %, contre 11 % pour ceux qui appartiennent au plus haut quartile. Le poids d'1 m² de logement dans le budget des foyers modestes (foyer du 1er quartile de niveau de vie) s'est accru de 40 % depuis 1985.

2) Le déficit de logements

La conjoncture décrite plus haut perdure notamment du fait d'un déséquilibre structurel entre l'offre et la demande dans certaines zones du territoire, et par une occupation du parc non optimale en raison des coûts de mobilité très élevés caractérisant le parc immobilier français.

Les besoins de construction de logements en France sont estimés aux alentours de 400 000 à 500 000 logements par an pendant 10 ans. Ce besoin s'explique notamment par la diminution continue de la taille moyenne des ménages, et par une croissance démographique qui s'établit

à 2,1 %, la plus forte d'Europe. En France, il se crée chaque année 350 000 ménages (croissance démographique, décohabitation...).

Parallèlement, la production de logements, après une année 2008 historique (467 000 logements mis en chantier) a subi l'effet de la crise avec une forte chute en 2009 (330 000 logements), puis une reprise en 2010 (360 000 logements), confirmée en 2011 avec plus de 400 000 logements. L'offre reste donc inférieure à la demande, et nécessite d'être renforcée.

Surtout, l'offre de logements est apparue fortement inférieure aux besoins dans plusieurs zones du territoire. En résulte, pour ces « zones tendues », un déficit cumulé de logements mis sur le marché au vu de la « demande potentielle de logements ».

3) Les données de synthèse pour illustrer la conjoncture

- ***La construction***

D'après les données dont dispose le ministère chargé du logement (fichier Sitadel), le nombre de logements construits en France en 2011 est d'environ 421 000. Cela porte à 1 880 000 logements construits sur la période 2007-2011 contre 1 618 000 sur la période 1997-2001 et 2 022 000 entre 2002 et 2006.

En moyenne depuis 1997, le nombre de logements construits annuellement est donc de 368 000 logements, soit moins de 75 % des besoins maximaux identifiés.

Figure 71 : Nombre de logements mis en chantier en date réelle entre 2000 et 2010 et en date de prise en compte en 2011 et 2012

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total nombre de logements	329 383	329 853	335 270	355 838	403 197	451 085	476 392	464 023	363 583	291 262	343 393	421 306	346 462

Source : METL (fichier Sitadel)

- ***Les transactions***

L'Observatoire du financement du logement (OFL) fournit le nombre d'acquisitions de résidences principales par an. Cette donnée ne couvre néanmoins que les opérations avec recours à l'emprunt :

Figure 72 : Acquisition de résidences principales avec emprunt (en milliers d'opérations)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dans l'ancien	470	482	486	512	548	589	479	400	525
Dans le neuf	203	201	228	251	251	255	220	166	184
Ensemble	***673***	***683***	***714***	***763***	***799***	***844***	***699***	***566***	***709***

Source: Observatoire du financement du logement (OFL)

Le nombre d'acquisitions de résidences principales avec emprunt s'est donc élevé à 3 140 000 opérations sur la période 1997-2001 et à 3 617 000 sur la période 2006-2010 (soit 15,2 % d'augmentation).

- ***Les prix et les surfaces des terrains à bâtir***

D'après l'enquête sur les prix des terrains à bâtir (ETPB), le prix moyen en France était à l'achat de 59 €/m² en 2010. Le prix moyen au m² a été en hausse constante sur la période 2006-2010, avec une hausse annuelle moyenne de + 7,1 % et une différence de + 31 % entre 2006 et 2010.

La surface moyenne des terrains à bâtir était en 2010 de 1 098 m². Ce chiffre s'est trouvé en baisse constante sur la période 2006-2010, avec une baisse annuelle moyenne de - 4,6% et une différence de - 17,4 % entre 2006 et 2010.

- ***Les prix des logements***

Les prix des logements ont fortement augmenté depuis 2000 : ils ont été multipliés par 2,2 sur la France entière et par 2,9 pour les appartements parisiens :

- évolution du prix des logements anciens en France depuis 2000 (indice INSEE – Notaires au 3ème trimestre 2011) : + 117 % ;
- évolution du prix des appartements parisiens depuis 2000 (indice INSEE – Notaires au 3ème trimestre 2011) : + 186 %.

Figure 73 : Evolution annuelle du prix du logement (3ème trimestre/3ème trimestre n-1)

Source : Indice INSEE – Notaire (CVS)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution annuelle moyenne (2000-2011)
France métropolitaine	**9,0%**	**7,6%**	**9,1%**	**11,8%**	**15,5%**	**15,7%**	**11,3%**	**5,7%**	**0,6%**	**-7,8%**	**6,6%**	**6,3%**	**7,6%**
Appartements	*9,1%*	*7,5%*	*10,1%*	*13,5%*	*16,8%*	*16,7%*	*11,9%*	*5,9%*	*2,2%*	*-6,6%*	*8,3%*	*9,0%*	*8,7%*
Maisons	*8,9%*	*7,8%*	*8,4%*	*10,3%*	*14,1%*	*14,7%*	*10,8%*	*5,6%*	*-0,6%*	*-8,6%*	*5,2%*	*4,4%*	*6,8%*
Île-de-France	**9,9%**	**7,6%**	**7,8%**	**11,1%**	**15,3%**	**15,8%**	**11,8%**	**6,7%**	**2,6%**	**-8,3%**	**10,0%**	**12,0%**	**8,5%**
Appartements	*11,0%*	*7,9%*	*8,9%*	*12,4%*	*15,4%*	*16,3%*	*11,2%*	*7,4%*	*4,4%*	*-7,1%*	*11,4%*	*14,2%*	*9,5%*
Maisons	*8,5%*	*7,1%*	*5,8%*	*8,9%*	*15,1%*	*14,8%*	*12,6%*	*5,6%*	*-0,5%*	*-10,7%*	*7,3%*	*7,5%*	*6,8%*
Province	**8,2%**	**7,6%**	**10,1%**	**12,4%**	**15,6%**	**15,5%**	**11,0%**	**5,3%**	**-0,5%**	**-7,6%**	**5,1%**	**3,8%**	**7,2%**
Appartements	*7,3%*	*6,8%*	*11,3%*	*14,6%*	*18,3%*	*16,9%*	*12,3%*	*4,8%*	*0,0%*	*-6,2%*	*5,6%*	*4,0%*	*8,0%*
Maisons	*9,0%*	*7,9%*	*9,5%*	*10,7%*	*13,9%*	*14,7%*	*10,1%*	*5,5%*	*-0,6%*	*-8,2%*	*4,8%*	*3,8%*	*6,8%*
Paris	**13,6%**	**9,3%**	**9,1%**	**12,3%**	**13,4%**	**15,3%**	**10,1%**	**9,1%**	**7,4%**	**-6,9%**	**14,1%**	**19,1%**	**10,5%**

4) Les objectifs du gouvernement

Dans ce contexte, le gouvernement s'est fortement engagé sur les objectifs de construction de logements fixés par le président de la république, à savoir la construction sur le quinquennat de 2,5 millions de logements, soit 500 000 logements par an dont 150 000 logements locatifs sociaux, adaptés à la diversité des besoins (taille des logements), des moyens des demandeurs de logement (notamment les plus modestes) et des territoires, en tenant compte de la réalité des besoins identifiés.

II LES ENJEUX LIES A L'ETALEMENT URBAIN ET LA CONSOMMATION D'ESPACE

1) La diversité des méthodes de mesure de l'étalement urbain

Freiner l'étalement urbain, est un enjeu complexe à mesurer. Le ministère de l'égalité des territoires et du logement ne dispose pas de données fiables et homogènes sur la consommation d'espace. Néanmoins, même si les données varient en fonction des approches et des méthodes retenues, elles aboutissent toutes au constat d'une **augmentation de l'espace artificialisé au détriment de l'espace agricole, naturel et forestier**. Plusieurs sources de données permettent d'appréhender les nouvelles surfaces artificialisées, avec des caractéristiques propres liées aux méthodes de mesures utilisées. La mesure de la consommation d'espace due à l'étalement urbain nécessite de déterminer avec pertinence les éléments qui peuvent caractériser cette consommation, puis de disposer de sources de données qui permettent de les quantifier. L'évolution des diverses occupations du sol dans le temps est bien sûr l'une des premières caractéristiques à observer. Elle soulève cependant des difficultés de comparaison entre les sources de données disponibles dont les méthodes diffèrent.

La source Teruti-Lucas, élaborée par le SSP, service statistique du ministère en charge de l'agriculture, repose sur une enquête statistique de l'occupation des terres, basée sur l'observation sur le terrain de l'ordre de 320 000 points. Elle permet de calculer une évolution annuelle de l'artificialisation jusqu'au niveau régional. Elle permet aussi de qualifier l'usage antérieur des terres nouvellement artificialisées. Le nombre limité de points de l'enquête d'une part, la nature des postes retenus pour appréhender l'espace « artificialisé » d'autre part rendent ses résultats peu comparables à ceux issus d'autres méthodes d'observation. L'intérêt de cette enquête est de permettre un suivi annuel. L'évolution en série longue souffre cependant de deux ruptures de séries consécutives aux changements d'échantillons de points d'observation et aux évolutions de la nomenclature. Par ailleurs, la nomenclature et le nombre de points sont plus détaillés sur les postes agricoles que sur les autres types d'occupation du territoire, pour en permettre un meilleur suivi, conformément à l'objectif principal de cette enquête. À l'échelle européenne, l'enquête Lucas apporte des éléments de comparaison mais porte sur un nombre restreint de points d'observation. Suivant l'enquête Teruti-Lucas, les espaces artificialisés occupent 4,9 millions d'ha en 2010, soit près de 9 % de la métropole. Ils continuent de s'étendre, + 315 milliers d'ha entre 2006 et 2010, principalement aux dépens des terres agricoles (pour 58 %) et aussi de milieux semi-naturels[39].

La source Corine Land Cover (CLC) est une base de données géographique issue de l'observation satellitaire. Sa résolution à 25 ha pour l'état des sols et à 5 ha en évolution la rend « myope » aux petits changements et notamment au mitage. Mais CLC permet la cartographie des informations obtenues à l'échelle d'un ensemble de communes. Elle permet aussi de qualifier l'usage antérieur des terres nouvellement artificialisées. Son pas de temps n'est que de six ans actuellement. Une nouvelle couche géographique est en cours de constitution pour connaître les surfaces imperméabilisées tous les trois ans à des pas de 1 ha.

[39] Source : Maaprat (SSP), enquête Teruti-Lucas, série révisée avril 2011(Cf. IDD nationaux)

Suivant la base de données géographique Corine Land Cover en 2006, les espaces artificialisés occupent 5,1 % de la France métropolitaine. Entre 2000 et 2006, les évolutions ont abouti à une extension des surfaces à couverture artificialisée de + 3,0 % en France métropolitaine. Les espaces artificialisés s'étendent surtout aux dépens de terres agricoles (88 %) mais aussi de milieux naturels (12 %). Les espaces artificialisés sont constitués aux trois-quarts de tissu urbain, en très grande majorité discontinu, pour 12 % de zones industrielles et commerciales[40].

Majic et les fichiers fonciers, permet de disposer d'informations cadastrales. Elle est constituée par la DGFiP du ministère des finances et acquise tous les deux ans par le ministère de l'égalité des territoires et du logement. Elle est utile à l'échelle communale. Mais la finesse de l'information rend l'utilisation de ces fichiers ardue et réservée à des services bien équipés en géomatique. Cependant, cette source ne couvre pas complètement le territoire, seules les surfaces assujetties à la taxe foncière sont répertoriées, les espaces publics étant notamment exclus (domaine et bâtiments publics, routes). En outre, cette source ne permet pas actuellement de comparaison européenne.

L'**observatoire national de la consommation des espaces** créé par la loi de modernisation de l'agriculture et de la forêt du 27 juillet 2010, a pour objet d'élaborer des outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces agricoles et homologuer des indicateurs d'évolution. Il permettra prochainement d'optimiser les données statistiques nationales sur la consommation des espaces.

L'un des enjeux essentiel de l'observatoire sera de parvenir à mettre en place des indicateurs de la consommation d'espace fiables et reconnus par tous, permettant de bien connaître la situation, de mettre en place des systèmes d'alerte et être ainsi en mesure d'y apporter les mesures correctives si cela s'avère nécessaire.

Les travaux menés au niveau national seront importants pour les Commissions départementales de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) qu'il faut consolider et préserver, en particulier au niveau de la gouvernance, pour donner aux préfets des avis neutres et faire œuvre de pédagogie vis à vis des maîtres d'ouvrage, des documents d'urbanisme ou des demandeurs d'autorisation d'urbanisme.

Afin d'accompagner les évolutions législatives envisagées en matière d'artificialisation, les objectifs prioritaires de l'observatoire pour 2013 sont concentrés sur la mise en place d'un corpus de définitions et d'un vocabulaire communs à l'ensemble des participants, sur les phénomènes à observer en priorité, en fixant les échelles de l'observation et la fréquence des mesures, et sur les bases de données à utiliser en priorité.

Pour 2014, des premiers résultats consolidés devraient pouvoir être disponibles, ce qui permettrait de définir un premier constat de la situation.

---

[40] Source : UE – SOeS, Corine Land Cover, base des changements 2000-2006

2) L'évolution nationale de l'étalement urbain et de l'artificialisation des sols

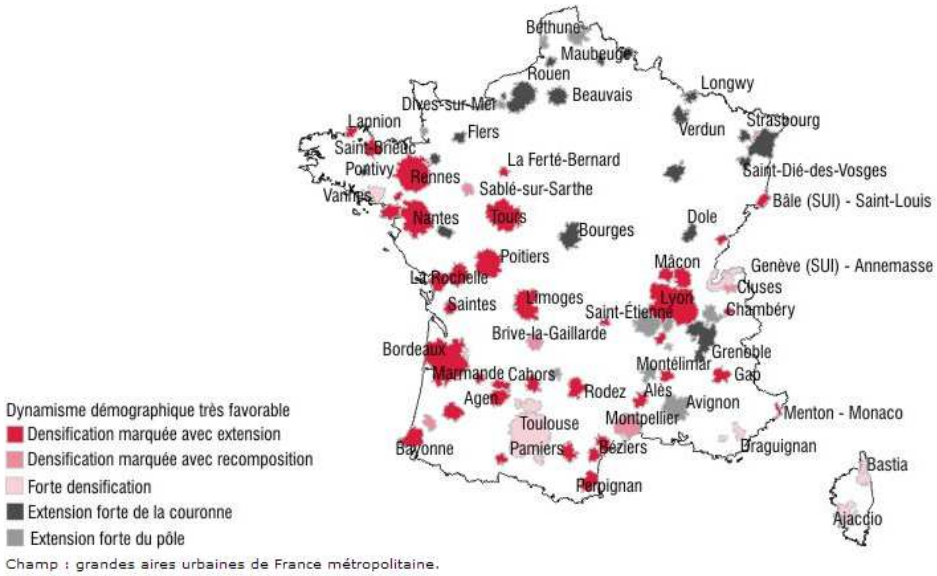
- ***Poursuite de la périurbanisation et croissance des grandes aires urbaines***

L'INSEE a établit trois cartes retraçant l'étalement urbain entre 1999 et 2008. La périurbanisation ne cesse de croitre. Les emplois se concentrent davantage dans les grands pôles urbains, alors que de nombreux ménages font le choix de s'en éloigner. Résultat de ces deux effets conjugués, un grand nombre de communes entrent dans l'espace d'influence des aires urbaines. **La croissance des grands pôles urbains est forte, mais celle de leurs couronnes est encore plus marquée.**

La plupart des grandes aires continuent de s'étendre, certaines très fortement, comme Lyon, Avignon ou Saint-Étienne. D'autres, comme Lille, conservent leur périmètre de 1999.

L'extension territoriale liée au fait que des actifs viennent travailler de plus loin dans les pôles urbains s'accompagne souvent d'une densification de la population sur certaines parties du territoire. La combinaison et l'intensité de ces deux mouvements (extension territoriale et densification) permet de distinguer 3 types de croissance des grandes aires urbaines.

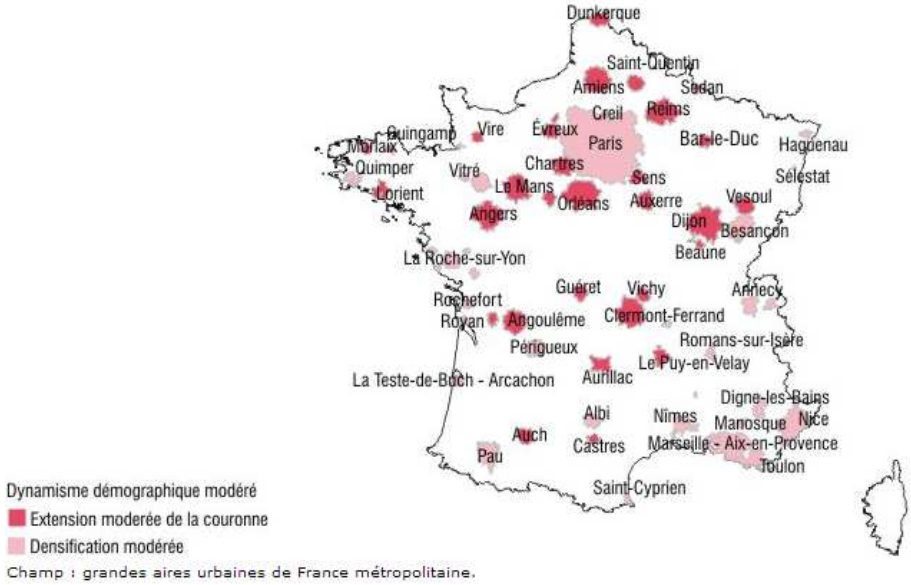
Figure 74 : Les grandes aires urbaines en forte croissance



Source : Insee, recensement de la population de 1999 et 2008

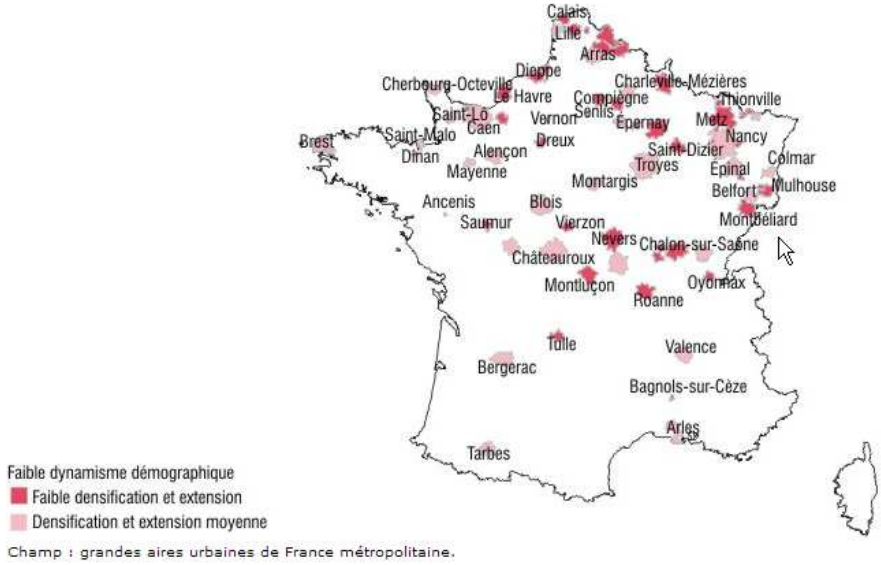
Ainsi, par exemple, l'aire toulousaine gagne 250 000 habitants entre 1999 et 2008, dont 180 000 par densification à la fois du pôle et de la couronne.

Figure 75 : Les grandes aires urbaines en croissance moyenne



Source : Insee, recensement de la population de 1999 et 2008

Figure 76 : Les grandes aires urbaines en faible croissance



Source : Insee, recensement de la population de 1999 et 2008

- ***L'étalement urbain participe à l'allongement des parcours domicile – travail***

Les différentes enquêtes nationales transports et déplacements relèvent depuis 30 ans une augmentation des distances parcourues entre le domicile et le travail.

Cet étirement des distances entre le domicile et le travail aboutit à une hausse de l'émission des gaz à effet de serre, la plupart des trajets étant réalisés en voiture. De plus, l'augmentation de la population concernée par ce type de déplacement est également un facteur de congestion des transports en communs. **Les conséquences de l'étalement urbain sont dommageables en termes de qualité de l'air, de santé publique et de cadre de vie**.

Figure 77 : Evolution de la distance et durée des déplacements domicile-travail

	1982	1994	2008
Population concernée (en milliers)	16 826	17 108	20 231
Distance moyenne de l'aller (en km)	9,0	12,0	14,7
Évolution moyenne annuelle des distances (en %)		*+ 3,0*	*+ 2,7*
Durée moyenne de l'aller (en mn)	20,5	20,9	22,6
Évolution moyenne annuelle des durées (en %)		*+ 0,4*	*+ 1,7*

Source : SOeS, Insee, Inrets, enquêtes nationales transports et déplacement 1982, 1994, 2008

Cette augmentation de la distance entre le domicile et le travail est généralisée quel que soit le type d'unité urbaine considérée.

- ***L'étalement urbain est un facteur d'artificialisation des sols***

En 2006, les espaces artificialisés occupent 5,1 % de la France métropolitaine. Ces espaces sont constitués aux trois-quarts de tissu urbain, en très grande majorité discontinu, le tissu urbain continu ne représente que 2 % du tissu urbain. **Les zones industrielles et commerciales représentent quant à elles 12 % des espaces artificialisés.** Les autres types recouvrent les infrastructures de transport, les mines, carrières, décharges, chantiers et espaces verts. L'urbanisation est donc la principale cause d'artificialisation des sols.

L'étalement urbain imperméabilise également les sols entraînant un **accroissement des risques d'inondation**, des **risques accrus de pollution des rivières et des nappes phréatiques** en raison du lessivage brutal des particules de pollution sur le sol.

L'étalement urbain **mite le paysage** et nuit à la qualité du cadre de vie. L'étalement urbain est facteur de **coût pour les collectivités locales en raison de l'allongement des réseaux** (EDF, assainissement, ramassage scolaires, collecte des ordures ménagères…).

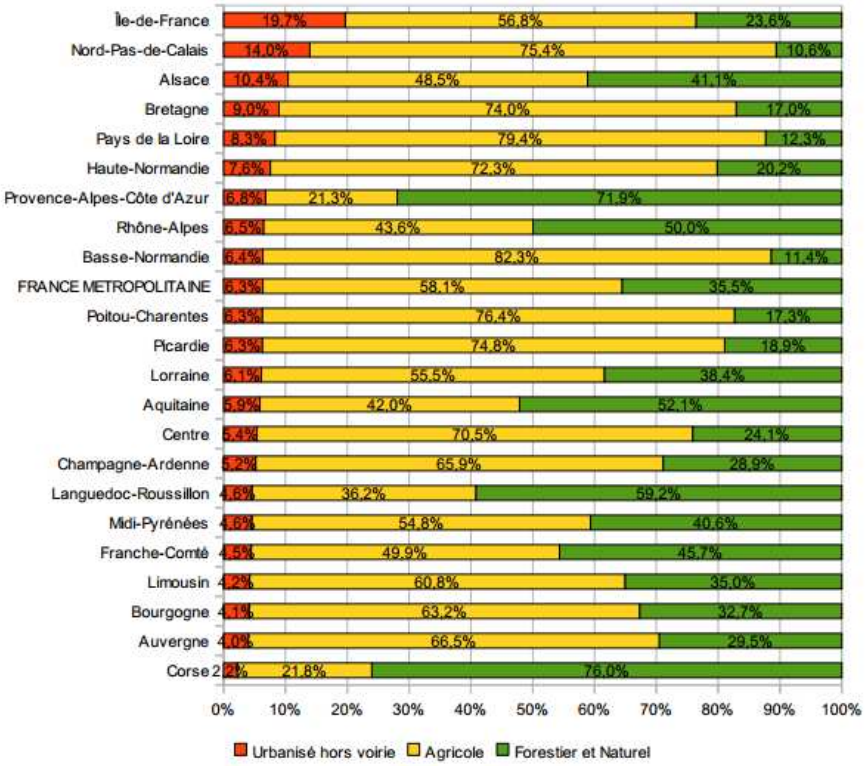
Les espaces qui subissent une artificialisation ne sont plus disponibles pour des usages tels que l'agriculture ou comme habitats naturels.

Les reculs d'espaces artificialisés au profit d'autres occupations des sols sont rares, on peut citer l'exemple d'anciennes carrières qui peuvent se couvrir naturellement de végétation ou être mises en eau ; dans ce dernier cas, on aboutit à des plans d'eau artificiels.

L'artificialisation aboutit aussi à une **fragmentation et un cloisonnement des milieux naturels**. La baisse des surfaces d'espaces non fragmentés et la présence d'obstacles peut gêner les populations de certaines espèces pour l'accomplissement de leur cycle de vie, leurs

migrations, voire le déplacement de leur aire de répartition dans le cadre des changements climatiques.

Figure 78 : L'occupation du sol dans les régions de France métropolitaine



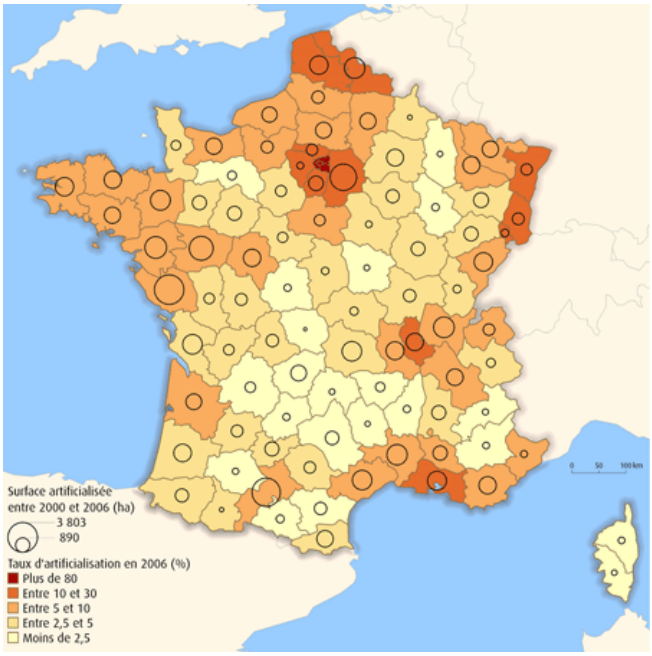
Source : DGFiP, fichiers fonciers 2009, retraitement CETE Nord-Picardie

La très grande majorité du territoire métropolitain est composé d'espaces agricoles, forestiers et naturels. Selon, les données du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, entre 1993 et 2000, l'artificialisation des sols portait sur 61 000 hectares, soit un département tous les 10 ans. **Entre 2006 et 2009, ce sont 86 000 hectares, qui disparaissent chaque année ce qui correspond à un département tous les sept ans**.

D'après une étude du ministère de l'écologie[41], l'extension des surfaces artificialisées suit en partie l'augmentation de la population mais le taux d'artificialisation augmente moins dans les zones déjà très artificialisées. Les régions où de grandes villes concentrent la population sans s'étaler beaucoup s'opposent ainsi aux réseaux de petites villes qui, à croissance de la population comparable, artificialisent plus d'espaces, comme en témoigne la carte ci-après.

[41] http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Revue_CGDD_etalement_urbain.pdf

Figure 79 : L'évolution de l'artificialisation des territoires entre 2000 et 2006



3) Etudes sur la consommation d'espace par l'urbanisation au niveau régional

Malgré les divergences méthodologiques pour mesurer l'artificialisation des sols, plusieurs études réalisées au niveau régional font apparaître la forte contrainte pesant sur les espaces agricoles naturels et forestiers[42]. Quatre régions ont été retenues en fonctions de leurs caractéristiques géographiques, de la pression qui s'exerce sur les espaces agricoles, naturels et forestiers mais également en fonction des méthodes retenues pour mesurer la consommation d'espace.

Quatre exemples sont développés ci-après :

- PACA, région avec une forte pression sur le littoral ;
- Ile-de-France, région au cœur urbanisé pression sur les zones d'activité de la grande couronne ;
- Centre, absence de corrélation entre artificialisation des sols et hausse démographique ;
- Picardie, consommation d'espace par le logement.

[42] Pour plus d'information sur la consommation d'espace : http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits_editoriaux/Publications/La_revue_du_CGDD/2012/Revue-CGDD-mars2012.pdf

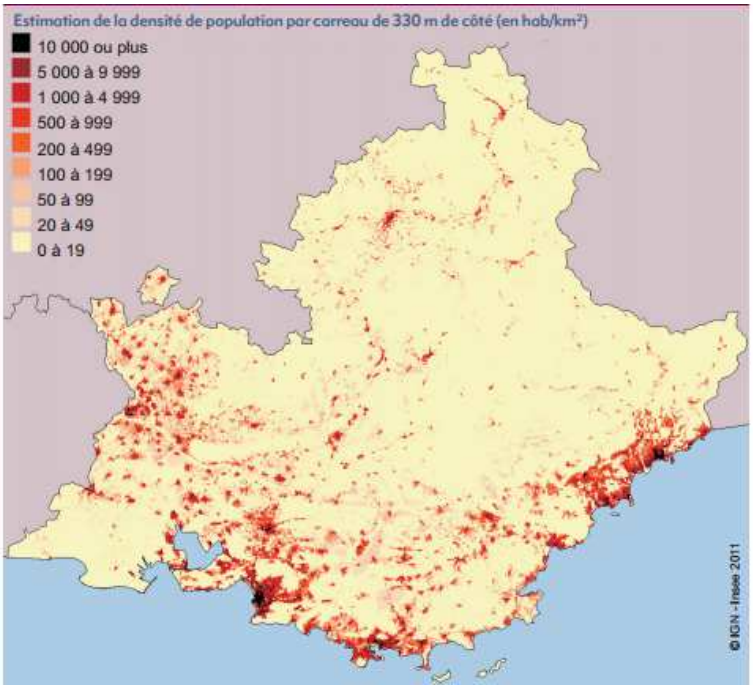
• ***Augmentation de la consommation d'espace agricole en région littorale : l'exemple Provence-Alpes-Côte d'Azur***

Cette augmentation de l'artificialisation des surfaces agricoles est problématique car **l'artificialisation des sols est rarement réversible**.

Ainsi, l'INSEE a réalisée une enquête en région PACA qui permet de comprendre les enjeux liés à la consommation d'espace[43] :

Les dynamiques démographiques sont consommatrices d'espace et l'urbanisation gagne du terrain : de 1970 à 2000, la surface agricole productive[44] a diminué de 20 % dans la région. La compétition entre les différents usages du sol est particulièrement forte en PACA. Les nombreux reliefs, espaces remarquables et zones à risques, inconstructibles, reportent la pression sur les autres espaces, naturels ou agricoles. Aujourd'hui, 76 % des habitants de la région se concentrent sur seulement 10 % du territoire.

Figure 80 : Densité de la population en PACA : trois habitants sur quatre se concentre sur 10 % du territoire



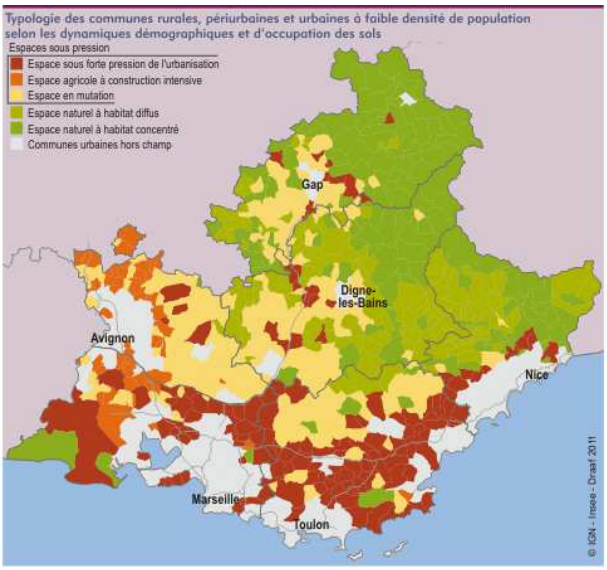
Source : Insee – Recensement population 2006. DGI - Revenus Fiscaux Localisés ; Base Corine Land Cover

[43] Cette étude est reproduite partiellement elle est disponible dans son intégralité sur le site internet de l'INSEE : http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=5&ref_id=17211#deux

[44] Surface agricole utilisée dont est déduite la surface toujours en herbe peu productive (parcours, landes, etc.).

L’étude porte sur les espaces aujourd'hui peu denses, mais où l'on rencontre les plus fortes dynamiques de population : les espaces ruraux, périurbains et urbains à faible densité de population. On identifie cinq groupes de communes, homogènes en termes d'évolution de population, d'habitat et d'occupation du sol.

Figure 81 : Des groupes de commune plus ou moins exposés aux conflits d’usage des sols



Source : Agreste (Recensement agricole 2000). Insee. Ocsol. Sitadel

La pression de l'urbanisation s'exerce prioritairement sur les territoires à proximité du littoral et autour de l'agglomération avignonnaise. L’arrière-pays est un peu moins exposé.

Sur ces territoires proches des axes majeurs de communication, 73 % des logements sont des maisons, contre 41 % en moyenne dans la région. La croissance démographique y est rapide, essentiellement grâce au solde migratoire. Un solde naturel positif renforce cette dynamique, contrairement aux zones montagneuses. Les nouveaux arrivants proviennent pour moitié des pôles urbains de la région et pour un tiers des autres régions françaises. Ce sont surtout des familles avec enfants, des cadres et des professions intermédiaires. Ils renforcent ainsi les caractéristiques des populations déjà présentes. Or, ces ménages ont tendance à rechercher des logements individuels, consommateurs d'espace.

Les **communes de la frange littorale** et le long de la vallée de la Durance subissent une forte pression urbaine. Les **résidences principales s'y développent, aux confins des pôles urbains** : leur part est passée en 25 ans de deux tiers à trois quarts du parc de logements. Les nouveaux arrivants étant nombreux, la population croît très rapidement (+ 1,6 % par an en moyenne entre 1999 et 2007) ; le parc de logements également (+ 1,9 %). La construction de logements y est ainsi la plus dynamique des cinq groupes. Il est cependant contraint par la présence d'espaces naturels (massif des Maures, Sainte-Baume, Sainte-Victoire), ce qui renforce les conflits potentiels d'usage des sols.

Les terres agricoles y occupent encore un quart du territoire mais la population agricole est de plus en plus réduite (3 % de la population active).

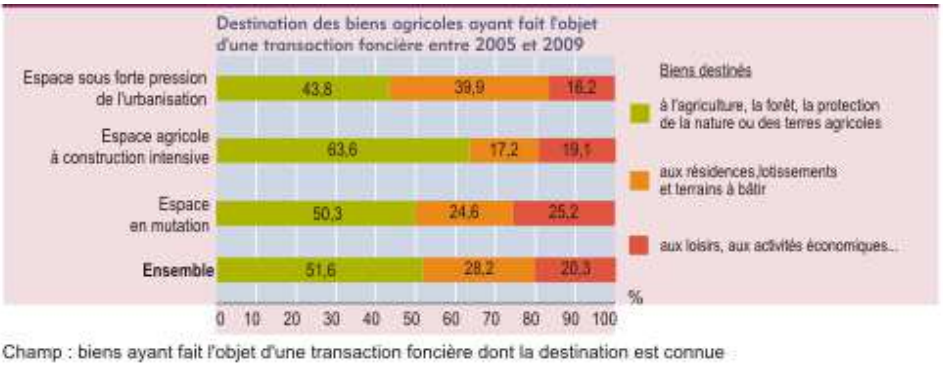
Les **terres agricoles** résistent à l'urbanisation en dépit des difficultés du secteur. Selon le type de culture et leur localisation, l'agriculture n'oppose pas la même résistance. Les ventes de biens ruraux réalisées dans les trois premiers groupes de communes informent sur le devenir des terres agricoles cédées. Les bois et taillis, les friches et landes improductives ainsi que les vergers résistent moins bien que les vignes et les terres arables.

Dans l'espace agricole à construction intensive, deux tiers des parcelles vendues conservent leur usage agricole. Seules 17 % s'orientent vers un usage résidentiel. Dans cet espace, un tiers de la surface agricole utilisée (SAU) est consacrée à la viticulture d'appellation, avec des appellations d'origine protégée (AOP) prestigieuses. La valeur ajoutée élevée de ces productions renforce leur résistance. En revanche, les autres vignes (7 % de la SAU) et surtout les vergers (14 % de la SAU), dont la production est en proie à des crises cycliques, ont plus de difficultés face à la concurrence d'usage du sol. L'âge avancé des chefs d'exploitation, l'incertitude de leur succession et les difficultés de commercialisation de leurs productions affaiblissent leur résistance face à la pression.

Dans l'espace sous forte pression de l'urbanisation, résister est plus difficile. Les biens agricoles cédés s'orientant vers un usage résidentiel (40 %) sont presque aussi nombreux que ceux qui conservent une vocation agricole (44 %). La viticulture d'appellation couvre seulement 17 % des surfaces agricoles. D'autres cultures à haute valeur ajoutée existent, comme l'horticulture aux confins des zones urbaines de Toulon-Hyères et Nice-Antibes, mais elles concernent de petites surfaces.

L'espace en mutation est dans une situation intermédiaire. La pression y est moins forte mais l'agriculture moins spécialisée est plus vulnérable face à la concurrence d'usage des sols.

Figure 82 : Espaces sou forte pression : seuls 44% des biens demeurent agricoles après la vente



Source : Safer PACA (rétrocessions et notifications), traitement Draaf

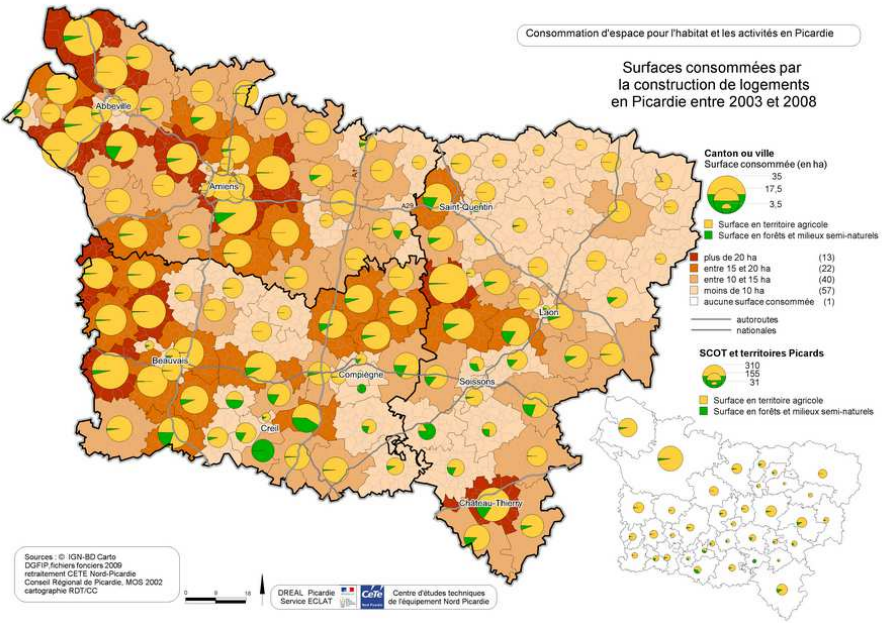
Cette étude réalisée sur la région PACA montre que la pression s'exerçant sur les terres agricoles est forte. En effet, ces dernières perdent leur caractère agricole dans plus de la moitié des ventes réalisées.

• ***Augmentation de la consommation d'espace naturel par le logement : l'exemple de la Picardie***

La consommation d'espace ne se limite pas à la consommation d'espaces agricoles. L'étude réalisée par le Centre d'études techniques de l'équipement (CETE) Nord-Picardie pose l'ampleur du problème de l'emprise de l'habitat sur les zones naturelles[45].

L'exploitation des fichiers fonciers de la région a permis d'établir l'état existant de l'occupation du sol en Picardie en 2009 et de déterminer les principales périodes d'urbanisation pour l'habitat depuis 1962, révélant notamment une dynamique de mobilisation croissante de foncier résidentiel à partir de 2002. Les surfaces consommées entre 2003 et 2008 par la construction de logements ont été estimées par le biais d'un croisement avec la base d'occupation du sol réalisée par le Conseil Régional en 2002. L'analyse a montré, par exemple, une pression de l'habitat six fois plus importante sur les espaces de prairie que sur les terres arables.

Figure 83 : Surfaces consommés pour l'habitat en Picardie entre 2003 et 2008

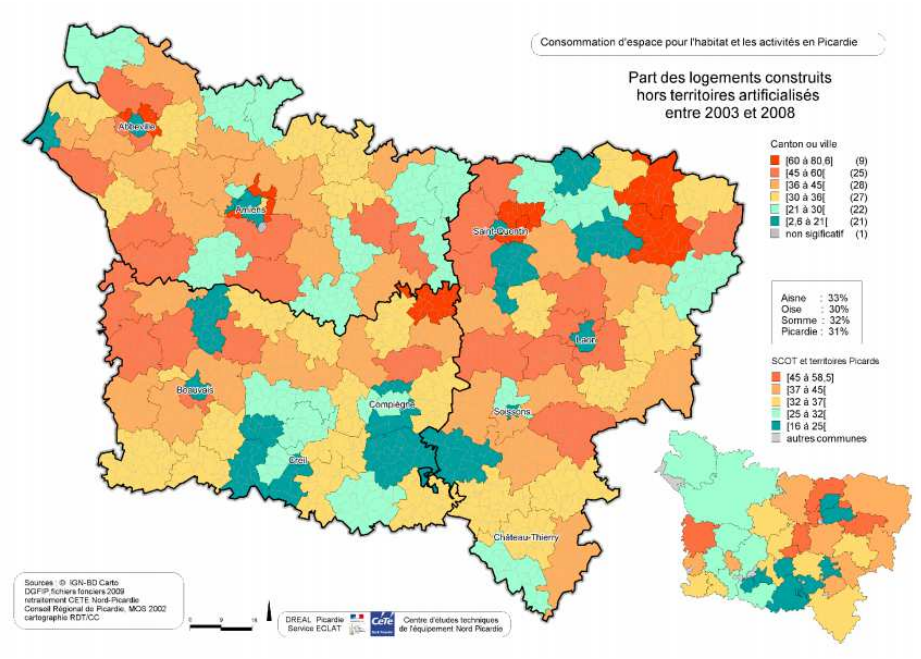


Sources : DGFiP, fichiers fonciers 2009 ; Conseil Régional de Picardie, MOS 2002

[45] L'enquête réalisée par le CETE Nord-Picardie est partiellement reproduite, elle est disponible dans son intégralité sur le site internet du CETE : http://www.cete-nord-picardie.developpement-durable.gouv.fr/mesurer-la-consommation-d-espaces-a561.html

L'habitat (et particulièrement l'habitat individuel) est consommateur d'espace. Toutefois, comme la carte ci-dessous le montre, **la construction de logements ne s'accompagne pas nécessairement de consommation d'espace agricole**, naturel ou forestier certains documents d'urbanismes fixant des objectifs de limitation de consommation de ces surfaces.

Figure 84 : Part des logements construits hors territoires artificialisés entre 2003 et 2008 en Picardie

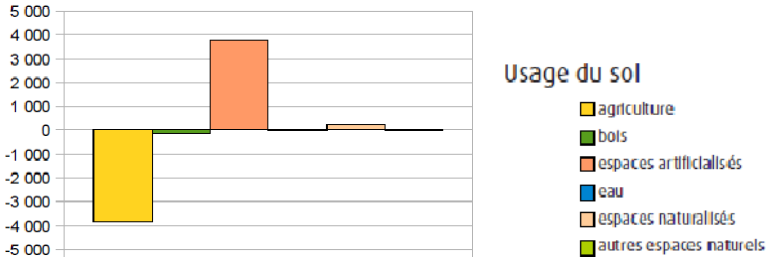


Source : DGFiP, fichiers fonciers 2009, traitement CETE Nord ; Conseil Régional de Picardie, MOS 2002

- ***Augmentation de la consommation d'espace agricole en région fortement urbanisée : l'exemple de la région Ile de France***

Entre 10 et 30 km de Paris, la ceinture verte comporte encore 60 % d'espaces ruraux. En grande partie agricoles (40 %), ces territoires sous pression de l'urbanisation sont en forte régression. Entre 1979 et 2000, la surface agricole utile en ceinture verte a diminué de 19 %. Dans le même temps, le nombre d'exploitations agricoles passait de 3 300 à 1 300 (-60 %).

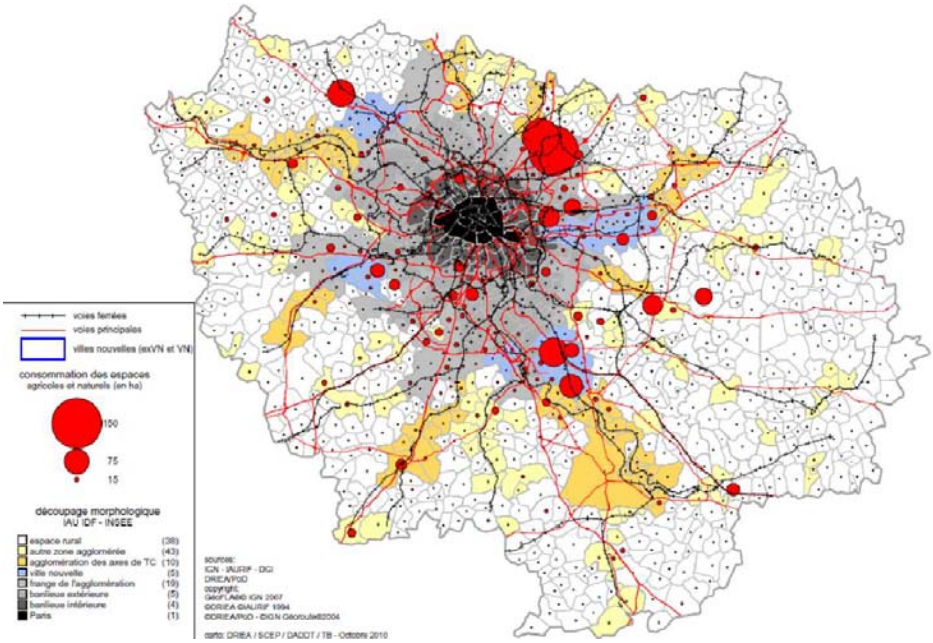
Figure 85 : Solde des disparitions et créations de surfaces entre 2004 et 2007 en IdF (en hectares)



Sources : FPNB, DRIEA, DGFiP

L'artificialisation des sols se fait au détriment des espaces agricoles, naturels et boisés.

Figure 86 : Consommation des espaces agricoles et naturels en IdF entre 2004 et 2007



Sources : DRIEA / SCEP / DADDT – Octobre 2010

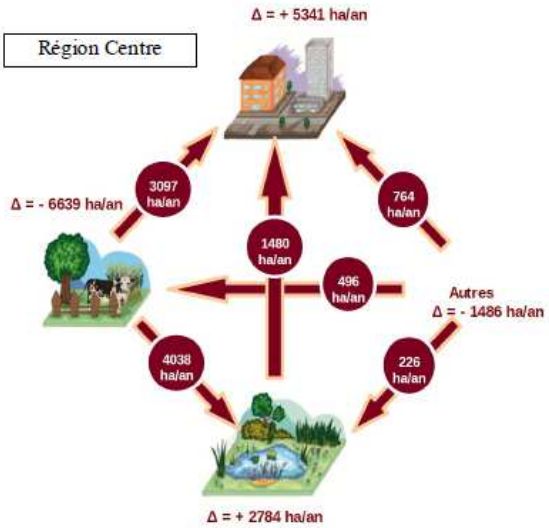
- ***Absence de corrélation entre l'étalement urbain et la hausse de la démographie : l'exemple de la région centre***

Près de 6 600 ha de terres agricoles perdus par an, soit l'équivalent de soixante-dix exploitations agricoles entre 2006 et 2010.

En 10 ans, la perte de foncier agricole (- 54 000 ha) se traduit par une baisse de la Production Brute Standard de l'ordre de 70 M€.

Une accélération de l'artificialisation : 40 % en plus entre les périodes 1995-2003 et 2006-2010 (3 800 ha/an et 5 300 ha/an artificialisés respectivement), soit chaque année l'équivalent du territoire de Orléans et Tours réunies.

Figure 87 : Echanges entre surfaces urbanisées, agricoles, naturelles et forestières en région Centre



Source : Consommation de l'espace en région Centre - Point de vue de l'État - Janvier 2013
DREAL et DRAAF Centre avec le concours des DDT

La région Centre représente 7 % des surfaces artificialisées chaque année en France mais moins de 3 % de l'accroissement de la population métropolitaine des 20 dernières années.

L'accroissement des surfaces urbanisées par rapport aux espaces agricoles, naturels et boisés ne peut ainsi être justifié par l'accroissement de la population.

Si l'on tenait compte uniquement du critère démographique, il faudrait diviser par quatre le rythme d'artificialisation en région Centre pour qu'elle se situe dans la moyenne nationale attendue d'ici 2020.

Au regard de ces différentes études régionales et nationales, il a été décidé de mettre en œuvre une série de mesure afin que les règles et les documents de planification et d'urbanisme permettent de limiter la consommation de nouveaux espaces agricoles naturels et forestiers en favorisant la densification.

CHAPITRE I : DEVELOPPER LA PLANIFICATION STRATEGIQUE (ARTICLE 58)

Le schéma de cohérence territoriale est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification intercommunale à grande échelle en orientant l'évolution d'un territoire dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durable. Il est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'habitat, de déplacement, de développement commercial, d'environnement et d'organisation de l'espace. Il doit être compatible avec les documents de rang supérieur dans le domaine de la planification, l'aménagement du territoire et de l'environnement.

La loi portant engagement national pour l'environnement (ENE), dite loi Grenelle 2, a renforcé l'approche intégrée de ce document de planification stratégique en l'érigeant comme unique document d'encadrement du plan local d'urbanisme et de la carte communale.

Ce n'est qu'en l'absence de SCoT que les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales doivent être compatibles avec l'ensemble des documents de rang supérieur. On parle alors de « **SCOT intégrateur** ».

Les principaux objectifs de ce chapitre sont de renforcer le rôle intégrateur des SCoT, améliorer la couverture territoriale par des SCoT et conforter le rôle du SCoT dans la maîtrise de l'aménagement commercial.

Pour répondre à ces objectifs, le projet de loi prévoit 4 groupes de mesures :

- améliorer la hiérarchie des normes (partie 1) ;
- renforcer le principe de l'urbanisation limitée en absence de SCoT (partie 2) ;
- clarifier l'échelle d'élaboration du SCoT (partie 3) :
    - transmission de l'intégralité du SCoT aux communes et EPCI compétents en matière de PLU (mesure 1) ;
    - suppression de la possibilité de réaliser des schémas de secteur (mesure 2) ;
    - introduction de la règle d'élaboration d'un SCoT à l'échelle d'au moins deux EPCI (mesure 3) ;
    - extension de la compétence pour élaborer un SCoT aux syndicats mixtes dits « ouverts » (mesure 4) ;
    - évolutions des périmètres de SCoT (mesure 5) ;
    - chartes de parc naturel régional valant SCoT (mesure 6).
- intégrer l'aménagement commercial dans l'élaboration des SCoT (partie 4) :
    - faciliter l'intégration du document d'aménagement commercial (DAC) dans le SCoT (mesure 1) ;
    - évolution du document d'aménagement commercial pour renforcer la maîtrise des conditions d'implantation commerciales et suppression des zones d'activités commerciales (mesure 2) ;
    - favoriser la densité des parcs de stationnement des projets d'équipements commerciaux (mesure 3).

Partie 1 : Améliorer la hiérarchie des normes

Cette partie vise à clarifier la hiérarchie des normes en urbanisme afin de conforter le rôle intégrateur du SCoT.

I DIAGNOSTIC

Situation actuelle : des rapports d'opposabilité directs entre le PLU et des documents de rang supérieur au SCOT

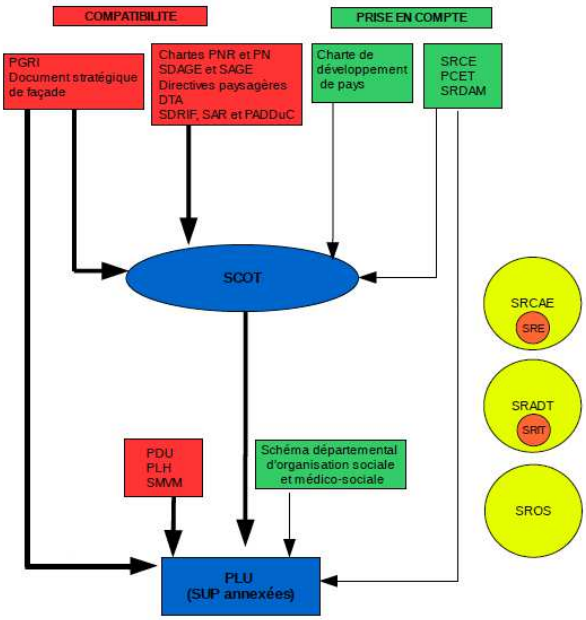
Le législateur, dans la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi ENE), a voulu affirmer le rôle intégrateur du SCoT en supprimant le lien juridique du PLU avec les documents de rang supérieur au SCoT, lorsque le PLU est couvert par un SCOT. C'est le sens de l'article L111-1-1 du code de l'urbanisme.

Mais l'article L123-1-9 a gardé le lien juridique du PLU avec certains de ces documents, y compris en présence du SCoT.

Il y a donc une **incohérence** dans le code de l'urbanisme qu'il s'agit de supprimer.

Ainsi, même en présence de SCoT, le plan local d'urbanisme doit directement prendre en compte le schéma régional de cohérence écologique (SRCE), le plan climat-énergie territorial (PCET) et être compatible avec le plan de gestion des risques inondation (PGRI).

Figure 88 : Documents de rang supérieur aux PLU en présence d'un SCoT (dispositif actuel)



Description des dispositifs juridique actuels

L'article L111-1-1 du code de l'urbanisme fixe les obligations de compatibilité et de prise en compte des SCoT avec les documents de rang supérieur. En outre, ce même article prévoit que le PLU doit être compatible avec le SCoT dans un délai de trois ans maximum.

L'article L123-1-9 détaille les documents avec lesquels le PLU doit être compatible ainsi que les documents qu'il doit prendre en compte.

L'article L123-1-10 établit l'obligation de compatibilité des PLU avec les PGRI.

L'article L122-1-12 détermine les documents avec lesquels le SCoT doit être compatible ainsi que les documents qu'il doit prendre en compte. Il est redondant avec l'article L111-1-1.

L'article L.333-1 du code de l'environnement prévoit le lien de compatibilité des documents d'urbanisme avec les orientations et mesures des chartes des parcs naturels régionaux.

L'article L.350-1 du code de l'environnement prévoit le lien de compatibilité des documents d'urbanisme avec les directives de protection et de mise en valeur des paysages.

L'article L371-3 du code de l'environnement fixe l'obligation pour les SCoT de prendre en compte les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE).

Dernières modifications des dispositifs

L'article L111-1-1 du code de l'urbanisme a été modifié par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 afin de remplacer les directives territoriales d'aménagement par les SCoT.

L'article L123-1-9 a été modifié par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 afin d'introduire la faculté pour le PLU d'autoriser la construction de plus de logements que les obligations minimales du programme local de l'habitat n'en prévoient.

L'article L123-1-10 a été créé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010.

L'article L122-1-12 a été créé par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010.

L'article L124-2 a été modifié par la loi n°2006-436 du 14 avril 2006 afin d'introduire les parcs nationaux dans le champ des documents avec lesquels les cartes communales doivent être compatibles. Cette modification prévoit également que, sauf mention contraire dans la charte, l'obligation de compatibilité avec la charte d'un parc national faite aux schémas de cohérence territoriale par l'article L122-1, aux plans locaux d'urbanisme par l'article L. 123-1 et aux cartes communales par l'article L124-2 n'est pas applicable à l'aire d'adhésion du parc national.

L'article L147-1 du code de l'urbanisme a été modifié par la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 afin d'intégrer dans son champ d'application les plans de sauvegarde et de mise en valeur ainsi que les plans locaux d'urbanisme.

L'article L333-1 et l'article L350-1 du code de l'environnement ont été modifiés par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010.

L'article L371-3 du code de l'environnement a été modifié par la loi n°2012-1460 du 27 décembre 2012 afin de détailler la composition des comités régionaux « Trames verte et bleue ».

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Objectif : clarifier la hiérarchie des normes

Le SCoT est garant de la cohérence des politiques publiques. Dans un contexte de multiplication de normes supérieures qui s'imposent à la fois au SCoT et au PLU, le risque d'incohérences augmente, entraînant des risques juridiques de plus en plus nombreux.

Dans un souci de simplification, le gouvernement souhaite faire du SCoT l'unique document intégrant les documents de rang supérieur. Les élus qui élaborent leur PLU n'auront plus que le SCoT à examiner pour assurer le lien juridique entre le PLU et les normes supérieures.

L'objectif de la mesure est de **limiter les rapports de prise en compte et compatibilité du PLU avec les documents de rang supérieur**. Le SCoT verrait son rôle intégrateur renforcé, le PLU se référant à ce document serait juridiquement sécurisé.

De plus, afin que l'intégration des différents documents soit plus rapidement effective, il est prévu une mesure de **réduction du délai pour la mise en compatibilité du PLU avec le SCoT**. Celui-ci est ramené de trois à un an.

L'objectif trouve sa limite dans l'existence de normes qui s'imposent au PLU mais pas au SCOT (programme local de l'habitat et plan de déplacements urbains).

Description des dispositifs juridiques retenus

La modification de l'article L111-1-1 du code de l'urbanisme, vise à clarifier les règles de compatibilité et de prise en compte des documents de rang supérieur opposables aux schémas de cohérence territoriale, et, à travers eux, aux PLU, documents en tenant lieu et cartes communales.

Cette rédaction de l'article L111-1-1 récapitule l'ensemble des documents opposables aux schémas de cohérence territoriale, aux PLU, documents en tenant lieu et cartes communales qui figuraient auparavant dans différents articles, afin de parvenir à une meilleure lisibilité et de clarifier certaines règles d'opposabilité ouvertes à l'interprétation.

Cet article modifie également le délai de prise en compte du SCoT par le PLU, le document en tenant lieu ou carte communale. Si ces documents sont approuvés après l'approbation d'un SCoT, ils doivent, si nécessaire, être rendu compatibles dans un délai d'un an (contre trois actuellement).

En présence d'un SCoT, le principe de l'absence d'opposabilité directe au PLU, document en tenant lieu et carte communale, des normes supérieures opposables au SCoT est ainsi clairement posé.

Le délai de mise en compatibilité du PLU, document en tenant lieu ou carte communale avec le SCoT est réduit pour accélérer indirectement leur mise en compatibilité avec l'ensemble des normes supérieures qui s'appliquent à travers le SCoT.

L’article L122-1-12 du code de l’urbanisme est supprimé car il est redondant avec le nouvel article L111-1-1 du présent projet de loi en ce qu’il établit les documents avec lesquels le SCoT entretient un rapport de prise en compte ou de compatibilité.

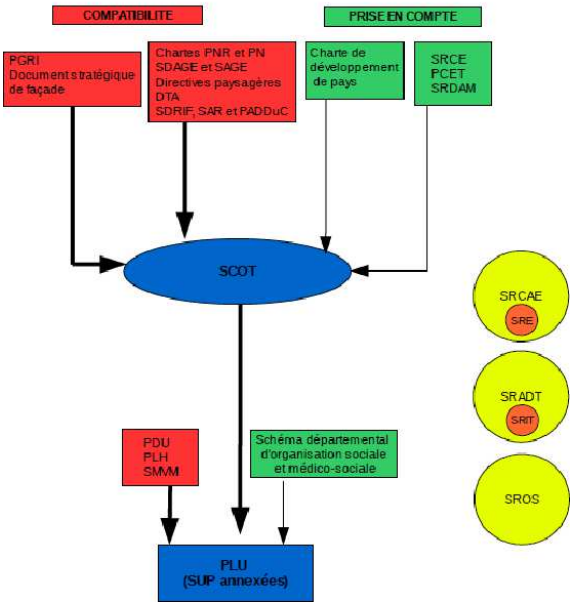
L’article L123-1-9 est modifié pour que la compatibilité directe du PLU avec le SAGE, le SDAGE et la charte de parc régional ou national ne vaille qu’en l’absence de SCoT. De plus, la prise en compte directe par le PLU des SRCE et PCET (plan climat énergie territorial) qui ne vaut qu'en l'absence de SCoT, étant déjà mentionnée dans le nouvel article L111-1-1, est supprimée. Il en est de même pour la compatibilité avec la charte du parc naturel régional ou du parc national également réintégrée dans le nouvel article L111-1-1.

L’article L123-1-10 du code de l’urbanisme est modifié afin que les dérogations à la prise en compte des objectifs des plans de gestions des risques d’inondations par les PLU ne s’appliquent qu’en l’absence de SCoT.

L’article L124-2 du code de l’urbanisme est modifié afin que la compatibilité directe de la carte communale avec le SAGE (schéma d’aménagement et de gestion des eaux), le SDAGE (schéma directeur d’aménagement et de gestion des eaux) et la charte de parc régional ou national ne vaille qu’en l’absence de SCoT. De plus, la prise en compte directe par le PLU des SRCE et PCET qui ne vaut qu'en l'absence de SCOT est déjà mentionnée dans le nouvel article L111-1-1.

Les articles L333-1, L350-1 et L371-3 du code de l’environnement sont modifiés afin de tenir compte de la nouvelle rédaction de l’article L111-1-1.

Figure 89 : Documents de rang supérieur aux PLU en présence d’un SCoT (dispositif projeté)



III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Evaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées	Incidences micro et/ou macro-économiques	Cette mesure permet de renforcer la sécurité juridique des PLU qui pourront se prévaloir de l'intégration de nombreuses normes dans le SCoT qui ne pourront plus directement leur être opposables.
	Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernées	Cette mesure garantit une plus grande sécurité juridique pour le plan local d'urbanisme puisque le risque de non prise en compte d'un document de rang supérieur pèse dorénavant uniquement sur le SCoT. Pas de bénéfice direct pour le particulier, mais la mesure participe de la lisibilité des normes.
	Incidences sociales	Néant.
	Incidences environnementales	Aucune incidence nouvelle. Cette mesure consacre le rôle intégrateur du SCoT en matière de lien juridique direct avec tous les documents environnementaux (SRCE, SDAGE-SAGE, chartes de parcs, PCET…). Tous les SCoT sont déjà soumis à évaluation environnementale.
Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées	Incidences budgétaires	La mesure allégera la procédure d'élaboration du PLU dans la mesure où la recherche des normes et documents de rang supérieur l'affectant seront centralisés au niveau du SCoT. Le raccourcissement du délai à un an pour la prise en compte ou la mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme avec les documents de rangs supérieurs entrainera un étalement plus restreint de la dépense dans le temps.
	Incidences sur l'emploi public et la charge administrative	Le raccourcissement des délais de prise en compte et compatibilité imposera une plus grande réactivité des services en charge de la mise en œuvre. La mesure permettra d'amoindrir le risque de contentieux.
Egalité entre les femmes et les hommes		Pas d'impact.
Personnes en situation de handicap		Pas d'impact.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Cette mesure ne nécessite pas de décret d'application particulier.

Pour le délai de mise en compatibilité des PLU et cartes communales, il convient de prévoir une entrée en vigueur différée au 1er juillet 2015, pour ne pas rendre illégaux des documents d'urbanisme qui :

- n'auraient pas été mis en compatibilité dans le délai d'un an avec le SCoT modifié avant l'entrée en vigueur de la loi ;
- ne pourraient pas être mis en compatibilité avec le SCoT, modifié moins d'un an avant la publication de la loi, dans le délai restant à courir après la publication.

Cette mesure s'appliquera de manière uniforme sur le territoire français sans adaptation pour l'Outre-mer.

Partie 2 : Renforcer le principe d'urbanisation limitée en absence de SCoT

Seul 20 % du territoire est actuellement couvert par un SCoT opposable dans un contexte où il est prévu de renforcer le rôle de ce document de planification. Pour augmenter la couverture du territoire par un SCoT, il est prévu d'encourager les collectivités à se doter d'un tel document en réduisant leur possibilité d'urbanisation nouvelle lorsqu'elles n'en sont pas munies. Le dispositif pourra notamment être appliqué dans le cadre des autorisations commerciales qui présentent de forts enjeux en termes d'étalement urbain. Elle traite également des friches commerciales, conséquence d'une artificialisation excessive des sols.

I DIAGNOSTIC

Situation actuelle : une artificialisation des sols en forte évolution ces dernières années qui concernent en grande partie les zones commerciales

L'état des lieux exposé en 1ère partie de la présente étude rappelle les enjeux liés à la lutte contre l'étalement urbain. Ci-dessous un tableau récapitulant l'évolution de l'artificialisation des sols au niveau des grandes aires urbaines métropolitaines.

Figure 90 : Évolution des superficies des 20 plus grandes aires urbaines de France métropolitaine entre 1999 et 2008 (en km²)

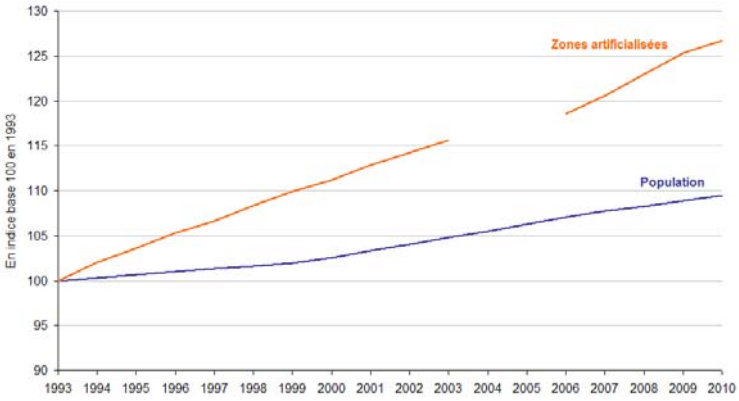
Libellé	Superficie en 2008	Superficie en 1999	Évolution (en %)
Paris	17 174	14 104	22
Lyon	6 019	2 821	113
Bordeaux	5 613	3 179	77
Toulouse	5 381	3 887	38
Rennes	3 747	2 239	67
Dijon	3 339	2 378	40
Nantes	3 302	1 962	68
Tours	3 184	1 701	87
Marseille - Aix-en-Provence	3 174	2 521	26
Orléans	3 086	2 050	51
Grenoble	2 621	1 610	63
Nice	2 585	2 258	15
Clermont-Ferrand	2 420	1 628	49
Reims	2 383	1 645	45
Rouen	2 367	1 519	56
Nancy	2 367	1 704	39
Angers	2 354	1 443	63
Limoges	2 309	1 587	46
Poitiers	2 303	1 725	34
Strasbourg	2 198	1 396	58

Source : Insee

Au total, l'espace périurbain (couronnes et communes multipolarisées des grandes aires) englobe plus du tiers du territoire métropolitain (38 %) et presque un quart de la population.

Parallèlement à ce constat, on observe que les zones artificialisées augmentent sans corrélation avec la hausse de la démographie (cf. graphe ci-après).

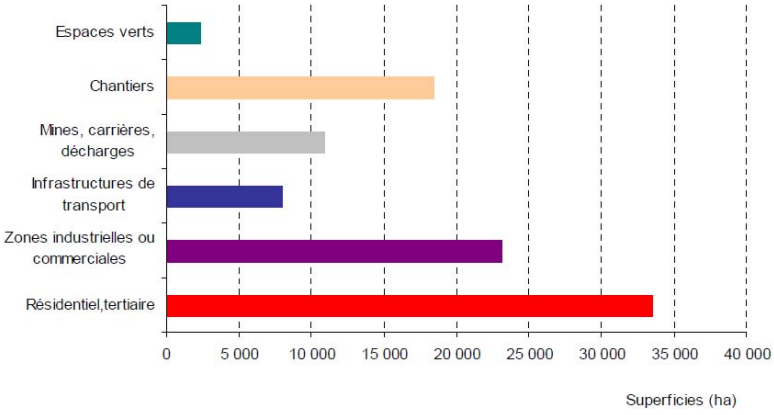
Figure 91 : Evolution des zones artificialisées comparée à celle de la population



Source : ministère chargé de l'agriculture (SSP), enquête Teruti Lucas et Insee, recensement de la population

Parmi les différentes utilisations des nouvelles surfaces artificialisées entre 2000 et 2006, **l'extension des zones industrielles et commerciales est substantielle** au vu d'une étude réalisée par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie[46]. La France est le sixième pays pour l'importance de ses zones industrielles et commerciales qui représentent environ 30 % des espaces artificialisés.

Figure 92 : Utilisation des surfaces nouvellement artificialisées entre 2000 et 2006

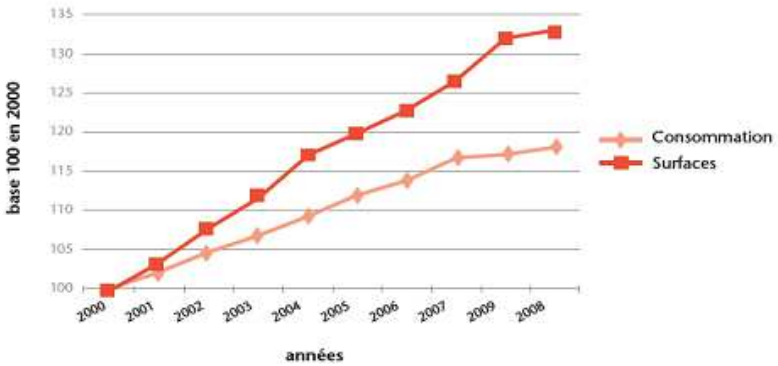


[46] http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Revue_CGDD_etalement_urbain.pdf

Les équipements commerciaux s'implantent en grande majorité dans les **périphéries des villes**. Aujourd'hui, 62 % du chiffre d'affaire du commerce se réalise en périphérie, 25 % en centre-ville et 13 % dans les quartiers.

Il apparaît que l'offre en surface commerciale est sans commune mesure par rapport à l'évolution de la demande, ce qui fragilise les équilibres de l'armature commerciale tant des centres-villes que de la périphérie.

Figure 93 : Evolution du parc de surfaces commerciales et de la dépense de consommation des ménages en volume



Source : Enquête annuelle entreprise (EAE), enquête points de vente, extrapolation Procos

Le taux de vacance de locaux commerciaux estimé de 10 à 14 % contre 5 % il y a 10 ans[47] risque de créer des **friches commerciales**. Ces équipements artificialisent le sol de manière rarement réversible.

Description des dispositifs juridique actuels

L'article L122-2 du code de l'urbanisme institue une « **règle des quinze kilomètres** » dont l'objectif est d'encourager les collectivités locales à élaborer un SCoT en réduisant leur possibilité d'urbanisation nouvelle pour celles qui ne sont pas couvertes par ce document.

Selon cette règle, en l'absence de SCoT, les communes situées à **moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants** (ou à moins de quinze kilomètres de la mer) ne peuvent pas modifier ou réviser leur PLU afin d'ouvrir à l'urbanisation une nouvelle zone à urbaniser délimitée après le 1er juillet 2002 ou une zone naturelle. Une **dérogation** peut être accordée soit par le préfet soit, jusqu'au 31 décembre 2016, par l'établissement public en charge du SCoT lorsqu'un schéma est en cours d'élaboration.

La **loi ENE** a renforcé le dispositif en fixant le **seuil à 15 000 habitants à partir de 2013 et à toutes les communes à partir de 2017**.

[47] Source : Procos, Fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé

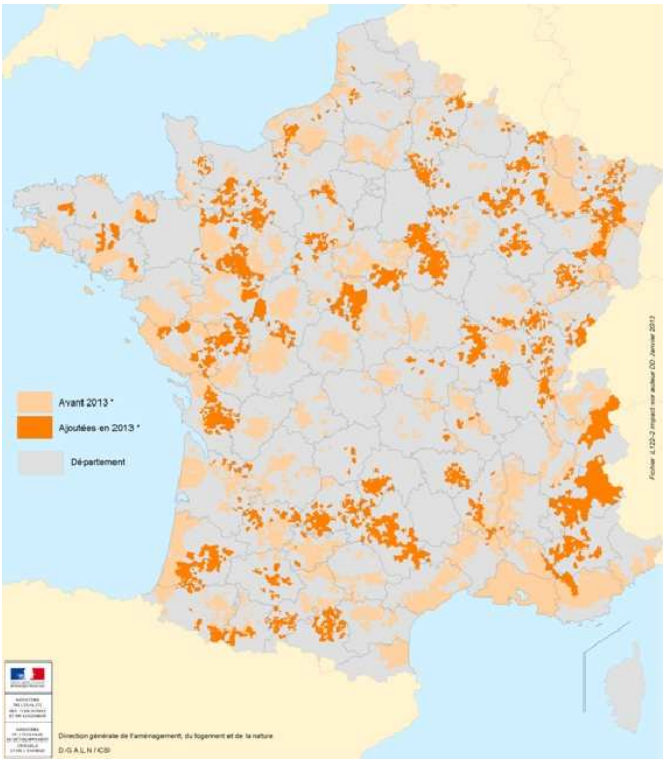
Figure 94 : Communes dans le champ de l'article L.122-2 du code de l'urbanisme

Avant 2013 :

Communes situées > 15 km du rivage de la mer ou d'une agglomération > 50 000 habitants non couverte par un SCoT opposable et couverte par un PLU ou un POS opposable au 1er janvier 2012

Après 2013 :

Communes > 15 km d'une agglomération entre > 15 000 habitants non couvertes par un SCoT opposable et couvertes par un PLU ou un POS opposable au 1er janvier 2012



Source : DGALN/SuDocUH

De plus, la **loi urbanisme et habitat** de 2003 a **étendu le principe d'urbanisation limitée aux implantations commerciales et cinématographiques** en prévoyant que dans les communes concernées, il ne peut être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale ou cinématographique à l'intérieur des zones à urbaniser ouvertes à l'urbanisation après l'entrée en vigueur de la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, soit après le 5 juillet 2003.

Des **dérogations** peuvent également être accordées sous certaines conditions. Il s'agit d'éviter que certaines communes puissent prendre seules des décisions qui auraient des conséquences sur l'ensemble de l'agglomération dont elles font partie par exemple en créant sur leur territoire une vaste zone commerciale qui aurait des effets sur les déplacements, l'économie, l'implantation de l'habitat dans toutes les communes.

Dernières modifications des dispositifs

La modification de l'article L122-2 par l'ordonnance n°2012-787 du 31 mai 2012 était un simple changement de référence dû à la codification du code du cinéma et de l'image animée.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Le dispositif existant n'a pas permis de lutter efficacement contre la périurbanisation, ni l'apparition de friches commerciales. Or, l'extension de son champ d'application contribue à l'objectif de freiner l'étalement urbain et l'artificialisation des sols.

Il est proposé de prendre un certain nombre de dispositions pour **corriger les ambiguïtés actuelles**. La nouvelle écriture de ces dispositions suppose de faire apparaître clairement dans le code de l'urbanisme un article dédié au régime de l'urbanisation limitée (article L122-2) et un article dédié au régime dérogatoire (article L122-2-1). Cette nouvelle écriture permet d'unifier et de durcir le régime des dérogations.

1) Clarifier le calcul de la règle dite des « 15 kilomètres »

Le dispositif existant comporte des ambiguïtés, notamment en ce qui concerne le calcul de la règle dite des « 15 kilomètres ». Il induit des **effets pervers car il a repoussé l'urbanisation et l'artificialisation des espaces au-delà de la limite des 15 kilomètres**.

Il est envisagé de simplifier et **clarifier le calcul de la règle des 15 km**. D'une part, il est proposé de simplifier la règle en précisant que la distance de 15 km se calculera à compter de la limite communale de l'agglomération et non de la limite extérieure de la zone bâtie continue de l'agglomération. On appelle agglomération ou unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. D'autre part, il est proposé d'inverser la formulation du champ d'application en identifiant les communes où le dispositif ne s'applique pas afin d'inclure clairement la ville-centre dans le dispositif.

2) Renforcer le dispositif de lutte contre l'étalement urbain

- ***Etendre explicitement le dispositif aux zones agricoles.***

Par ailleurs, les zones visées par le texte sont les zones à urbaniser dite AU et les zones naturelles ; **les zones agricoles ne sont pas expressément mentionnées** bien que visées par le dispositif en raison d'une erreur rédactionnelle au moment du balayage de la loi SRU qui a introduit le zonage agricole.

Il est donc proposé d'**étendre explicitement le dispositif aux zones agricoles**.

- ***Supprimer les effets pervers actuels du dispositif en anticipant la date à partir de laquelle le dispositif s'applique à toutes les communes hors SCOT.***

Il est proposé **d'étendre le champ géographique de la mesure à l'ensemble des communes non couvertes par un SCoT dès le 30 juin 2015** et non au 1er janvier 2017 comme la loi ENE l'avait prévu. Cette disposition permettra de corriger l'effet pervers du dispositif qui relègue l'urbanisation au-delà des 15 km de l'agglomération.

- ***Etendre le champ des documents d'urbanisme concernés***

Le dispositif d'urbanisation limitée ne s'applique ni aux élaborations de PLU, ni aux élaborations ou évolutions des cartes communales. Ainsi, **les communes qui sont couvertes**

par une carte communale approuvée, ou qui élaborent un PLU ou une carte communale, ne sont pas concernées par l'interdiction exprimée par l'article L122-2 du code de l'urbanisme. Elles peuvent donc ouvrir à l'urbanisation des zones qui ne sont pas comprises dans la partie actuellement urbanisée de la commune, sans aucun encadrement.

Il est proposé d'**étendre le dispositif aux élaborations de PLU communaux ou PLU intercommunaux, et aux élaborations et révisions de cartes communales**.

3) Prévoir explicitement que le dispositif s'applique pour les autorisations d'exploitations commerciales

Le 3ème alinéa de l'article L122-2 prévoit qu'il ne peut être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale dans les communes visées au 1er alinéa du même article et à l'intérieur des zones à urbaniser ouvertes à l'urbanisation après l'entrée en vigueur de la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, sous réserve d'obtention d'une dérogation. Le dispositif instaure une distinction selon que l'exploitation commerciale est située dans une commune dotée d'un PLU ou d'une carte communale. En effet, **l'interdiction de délivrer une autorisation d'exploitation commerciale ne s'applique pas si la commune est couverte par une carte communale** même si celle-ci a rendu un secteur constructible en dehors de la partie actuellement urbanisée de la commune.

Il est proposé de **lever les ambiguïtés concernant les autorisations d'exploitation commerciale** ou cinématographique et de **préciser que l'initiative de la demande de dérogation incombe au porteur** de projet et non à la commune.

4) Durcir les possibilités de dérogations

La loi urbanisme et habitat de 2003 a **restreint les motifs justifiant le refus de dérogation**. En effet, la dérogation ne peut être refusée *« que si les inconvénients éventuels de l'urbanisation envisagée pour les communes voisines, pour l'environnement ou pour les activités agricoles sont excessifs au regard de l'intérêt que représente pour la commune la modification ou la révision du plan »*.

Il est proposé de **supprimer la disposition introduite par la loi urbanisme et habitat limitant les motifs justifiant le refus de dérogation**.

Il est également proposé d'**unifier le régime des dérogations**. Il s'agit de prévoir que les motivations d'une dérogation soient identiques sans distinguer si elle concerne l'évolution du document d'urbanisme ou un projet commercial, et sans distinguer si elle est accordée par le préfet ou l'établissement public de SCoT. Il est enfin prévu de **consulter la CDCEA** sur les demandes de dérogations en lieu et place de la CDNPS et de la chambre d'agriculture.

5) Lutter contre l'apparition de friches commerciales

Afin de lutter contre les friches commerciales, il est créé pour les porteurs de projets d'équipements commerciaux qui sollicitent une dérogation à l'interdiction de délivrer des autorisations d'exploitation commerciale dans les communes concernées par le principe d'urbanisation limitée une **obligation d'organisation de la remise en état du site** dès qu'il est mis fin à son exploitation.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Evaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées	Incidences micro et/ou macro-économiques	La mesure relative à l'obligation de remise en état des sites dans les communes concernées par le principe d'urbanisation limitée constitue une charge supplémentaire pour les porteurs de projet.
	Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernées	Néant.
	Incidences sociales	Néant.
	Incidences environnementales	Le dispositif est une incitation supplémentaire à réaliser un SCoT, document intégrant notamment des enjeux environnementaux.
Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées	Incidences budgétaires	Néant.
	Incidences sur l'emploi public et la charge administrative	L'extension du champ d'application de l'urbanisation limitée est susceptible de générer une charge de travail supplémentaire pour les services de l'Etat dans l'instruction des demandes de dérogations mais la tâche des services serait facilitée par la présence de l'avis de la CDCEA qui se prononce sur l'élaboration et la révision des PLU et des cartes communales qui ont pour conséquence la consommation d'espaces non encore artificialisés. Une étude réalisée fin 2012 mesure l'impact potentiel de la mesure pour les communes concernées c'est-à-dire situées à moins de 15 km du rivage de la mer ou d'une agglomération plus de 15 000 habitants hors SCOT approuvé : - qui font l'objet d'une procédure d'élaboration de PLU ou de transformation de POS en PLU, d'élaboration de carte communale, de révision de carte communale et qui sont donc directement impactée ; - qui ont une carte communale approuvée ou sont en RNU sans procédure d'élaboration de PLU ou carte communale et qui ne seront impactées par la loi que s'ils élaborent, révisent une carte communale ou élaborent un PLU.

		Le ministère de l'égalité des territoires et du logement estime que près de 5 000 communes seront impactées ou potentiellement impactées par la modification de l'article L122-2 du code de l'urbanisme.
Egalité entre les femmes et les hommes		Pas d'impact.
Personnes en situation de handicap		Pas d'impact.

Figure 95 : Estimation du nombre de communes concernées par le renforcement du principe de l'urbanisation limité

		Dans la zone des 15 km au 1er janvier 2013	**Total**
1. SCoT/SD approuvé ou en révision	non impactée	1 065	8 376
2. SCoT en élaboration	impactée	629	2 242
	potentiellement impactée	1 083	2 382
	non impactée	1 029	3 695
3. Absence de SCoT	impactée	1 022	1 971
	potentiellement impactée	2 186	3 804
	non impactée	1 138	2 418
Total	**impactée**	**1 651**	**4 213**
	potentiellement impactée	**3 269**	**6 186**
	non impactée	3 232	14 489
	général	13 072	35 287

Communes impactées : PLU en élaboration, POS en révision, carte communale en élaboration ou révision
Communes potentiellement impactées : Carte communale approuvée, RNU sans procédure

Source : DGALN/SuDocUH (situation au 1er janvier 2012), Insee – Unités urbaines 2010

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Un décret est nécessaire pour déterminer les prescriptions générales régissant les opérations de démantèlement et remise en état d'un site pour les projets bénéficiant d'une autorisation commerciale hors SCoT.

Partie 3 : Clarifier l'échelle d'élaboration du SCoT

Le renforcement du rôle intégrateur du SCoT combiné à la généralisation des PLU intercommunaux nécessitent la clarification de l'échelle d'élaboration du SCoT. L'enjeu est de favoriser la réalisation de SCoT à l'échelle de bon périmètre et incluant le territoire d'au moins deux EPCI qui s'articule de façon cohérente avec le périmètre des PLU intercommunaux. Il s'agit également de créer les conditions favorables pour encourager la réalisation de SCoT et d'augmenter la couverture du territoire par ces documents de planification.

Cette section prévoit plusieurs mesures :

- transmission de l'intégralité du SCoT aux communes et EPCI compétents en matière de PLU (mesure 1) ;

- introduction de la nécessité d'élaborer un SCoT à l'échelle d'au moins deux EPCI (mesure 2) ;
- suppression pour l'avenir de la possibilité d'élaborer des schémas de secteur dans le futur (mesure 3) ;
- extension de la compétence pour élaborer un SCoT aux syndicats mixtes dits « ouverts » (mesure 4) ;
- conséquences de l'évolution du périmètre des EPCI sur les périmètres de SCoT (mesure 5) ;
- chartes de parc naturel régional (PNR) valant SCoT (mesure 6).

Mesure 1 : Transmission de l'intégralité du SCoT aux communes et EPCI compétents en matière de PLU dans son périmètre

I DIAGNOSTIC

L'article L122-1-16 du code de l'urbanisme prévoit que l'établissement public qui élabore et gère le suivi du SCoT ne doit transmettre à chaque commune comprise dans son périmètre que le document d'orientation et d'objectifs (DOO).

Figure 96 : Rappel du contenu d'un SCoT

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales doivent être compatibles avec l'intégralité du SCoT et non uniquement le DOO, ce qui justifie une transmission de l'intégralité du SCoT.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

La transmission du SCoT dans son intégralité peut représenter un surcoût pour l'établissement public porteur de SCoT. Toutefois, il est prévu dans le cadre d'une ordonnance en projet de prévoir la transmission généralisée des documents de planification et d'urbanisme par voie électronique.

IV MESURES DE MISE EN OEUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Néant.

Mesure 2 : Introduction de la nécessité d'élaborer un SCoT à l'échelle d'au moins deux EPCI

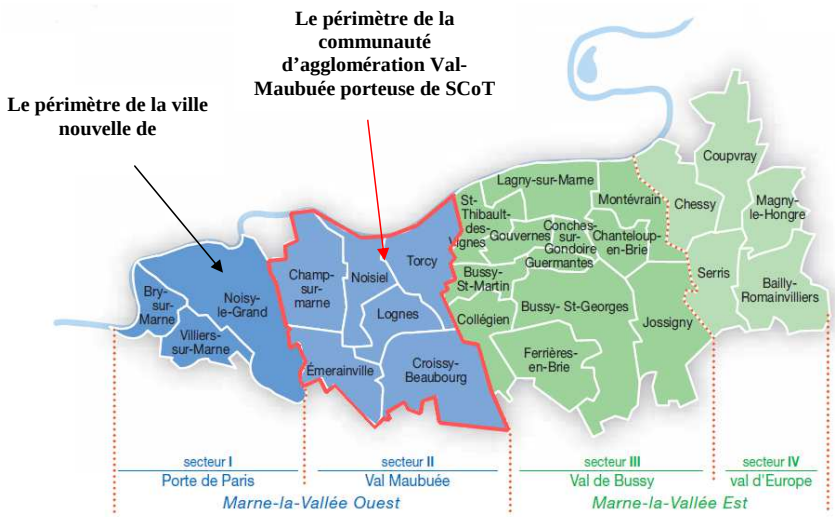
I DIAGNOSTIC

L'article L122-3 du code de l'urbanisme définit les règles de délimitation d'un périmètre de SCoT. A ce titre, cet article prévoit que le périmètre du SCoT peut être confondu avec celui d'un seul EPCI.

Au 1er janvier 2013, **environ 1/3 des SCoT sont portés par un seul EPCI**, soit 143 SCoT.

Ci-dessous l'exemple du SCoT en cours de réflexion par la communauté d'agglomération de Val-Maubuée qui s'inscrit dans le bassin de vie de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée. L'EPCI est composé de 6 communes.

Figure 97 : Périmètre de Marne-la Vallée et communauté d'agglomération du Val Maubuée



Source : EPA de Marne-la-Vallée, 1999

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

L'article 58 du projet de loi supprime, à compter du 1er juillet 2014, la faculté pour un seul EPCI de porter un SCoT. **Cette mesure vise à éviter, dans un contexte de transfert de la compétence PLU aux EPCI, une superposition des périmètres PLUi et SCoT**.

En outre, le rôle prospectif des SCoT nécessite une échelle d'élaboration dépassant le seul EPCI. Dans ce cadre, l'article 58 introduit les critères pour définir l'échelle pertinente pour atteindre les objectifs fixés au SCoT. Le périmètre du SCoT doit correspondre à l'unité

territoriale dont les communes et intercommunalités partagent des enjeux et des interactions fortes.

Il s'agit via cette définition de périmètre pertinent d'approcher les notions de « bassin de vie », de « bassin d'emploi » et « d'aire urbaine » qui sont essentielles à prendre en compte dans la réflexion préalable à la définition du périmètre. Un SCoT dont le périmètre est proche de celui de son aire urbaine bénéficie d'une certaine autonomie de fonctionnement (taux élevé de résidents travaillant dans le territoire, déplacements et mobilité intra-territoriale, accessibilité aux équipements). Ceci accroît les marges de manœuvre du document de planification pour agir et répondre aux grands enjeux du territoire.

Au contraire, un périmètre qui serait trop restreint au regard de la réalité socio-économique du territoire risque de limiter les capacités d'action du SCoT puisque les leviers à mobiliser peuvent se situer à l'extérieur du périmètre considéré.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

La mesure vise à clarifier le rôle respectif des SCoT et PLUi en évitant la superposition de ces deux documents sur le même territoire.

Le dispositif législatif prévu ne remet d'ailleurs pas en cause les SCoT déjà existant même lorsqu'ils sont portés aujourd'hui par un seul EPCI et qui pourront perdurer. Lorsque les EPCI concernés ont un territoire qui correspond à un bassin de vie, ils pourront choisir d'élaborer un PLUi valant SCOT tel que prévu par l'article L123-1-7 du code de l'urbanisme. Cette option est réaffirmée dans le projet de loi.

Figure 98 : Synthèse de l'articulation SCOT/PLU à terme

	Territoire	Structure porteuse	Nombre
SCOT	Périmètre pertinent de SCOT (au moins territoires de deux EPCI)	Syndicat mixte	450
PLU	Intercommunalité	EPCI	2000 à 2500

Ci-dessous un exemple d'articulation cohérente entre le périmètre du SCoT avec celui des PLU à terme : le SCoT de l'aire métropolitaine bordelaise (Gironde).

Ce SCoT est porté par le SYSDAU (syndicat mixte). Il est composé de 93 communes, regroupe 870 000 habitants et s'étend sur 167 000 ha.

Il comprend la communauté urbaine de Bordeaux (la CUB) et 8 communautés de communes. Au total, le territoire du SCoT s'articule autour de 9 EPCI porteurs de PLU intercommunaux à terme.

Figure 99 : Articulation entre le périmètre du SCoT l'aire métropolitaine bordelaise et le périmètre des EPCI

Source : le SYSDAU

IV MESURES DE MISE EN OEUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Le texte prévoit que le préfet ne pourra plus arrêter de périmètre de SCoT 'intégrant pas au moins deux EPCI à compter du 1er juillet 2014 ; les SCoT existant ou en cours d'élaboration ne sont pas concernés.

Mesure 3 : Suppression de la possibilité d'élaborer des schémas de secteur

I DIAGNOSTIC

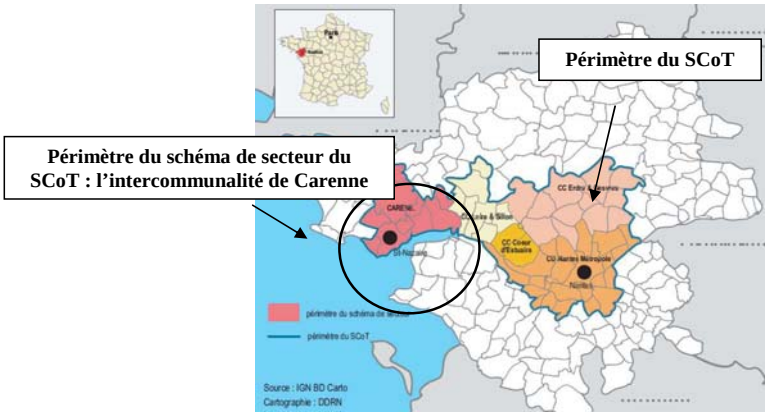
L'article L122-1-14 du code de l'urbanisme permet de compléter les SCoT en certaines de leurs parties par des schémas de secteur qui en détaillent et en précisent le contenu.

Cette possibilité a été introduite par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement afin d'encourager l'appropriation de la planification intercommunale et de répondre à la demande d'appui des communes disposant de moyens d'ingénierie limités.

Cependant, elle crée de la **confusion entre les niveaux d'intervention des documents de planification,** notamment entre un schéma de secteur et un PLU intercommunal.

Ci-dessous l'exemple du schéma de secteur de la Carenne, communauté d'agglomération de Saint-Nazaire.

Figure 100 : Le schéma de secteur de Carenne - SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire



Source : Agence pour le développement durable de la région nazairienne, schéma de secteur de la Carenne

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Afin de conforter le rôle du SCoT en matière d'orientations générales, il convient de supprimer cette faculté de créer des schémas de secteur.

A ce jour 5 schémas de secteur ont été approuvés et 4 sont en cours d'élaboration.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

La suppression des schémas de secteur sera sans effet sur les schémas de secteur approuvés qui continueront à produire leurs effets juridiques. De même les schémas de secteur, dont le périmètre a été délimité par délibération de l'établissement public porteur de SCoT en application de l'article R122-11, pourront être menés à terme.

De plus, les établissements publics porteurs de SCoT qui souhaiteraient obtenir le même degré de précision qu'un schéma de secteur pourront tout à fait réaliser un zoom sur la partie du SCoT concerné.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Le texte prévoit que le préfet ne pourra plus arrêter de périmètre de SCoT correspondant à un seul EPCI à compter du 1er juillet 2014. Les SCoT existants ou en cours d'élaboration ne sont pas concernés.

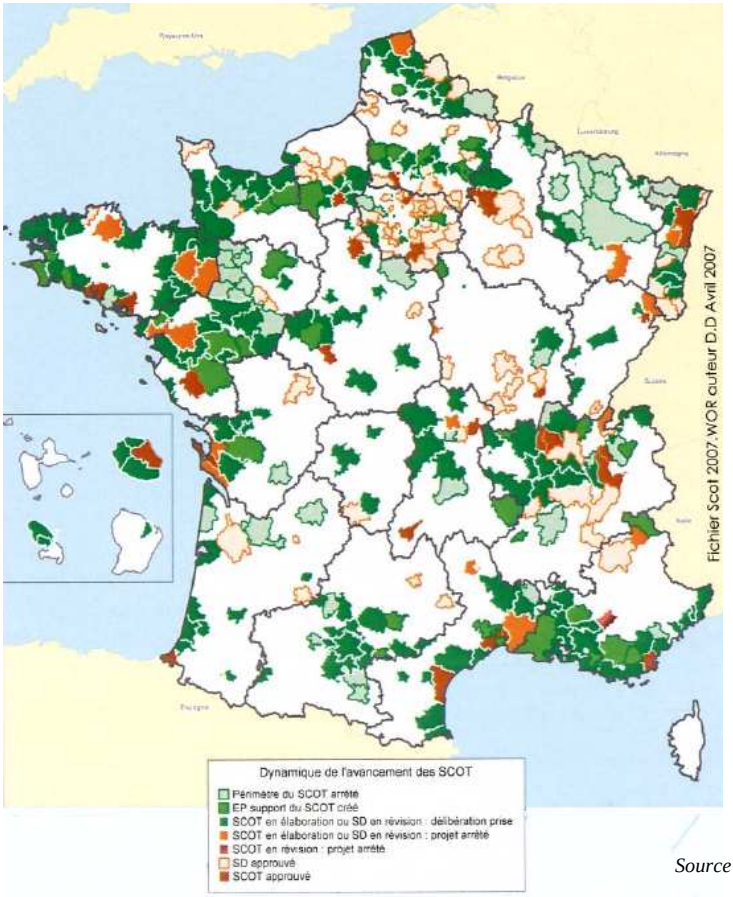
Mesure 4 : Extension de la compétence pour élaborer un SCoT aux syndicats mixte dits « ouverts »

I DIAGNOSTIC

Le SCoT, garant de la cohérence des politiques publiques territoriales, apparaît comme l'outil majeur de lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols. L'objectif est donc d'achever la couverture du territoire par des SCoT, couverture qui atteint aujourd'hui 20 % du territoire[48].

Or il existe, aujourd'hui encore, de fortes disparités entre les territoires urbains et ruraux, ces derniers accusant un retard important au regard de l'objectif de généralisation des SCoT.

Figure 101 : Dynamique de l'avancement des SCoT au 01/01/2013



Source : DGALN

[48] Couverture du territoire métropolitain et des départements d'outre-mer par un SCoT ou un schéma directeur approuvé.

Si les démarches engagées par le ministère, comme l'appel à projets SCoT ruraux (dont le détail est fourni ci-dessous), peuvent encourager les territoires ruraux à élaborer des SCoT, elles demeurent cependant insuffisantes.

Figure 102 : Appels à projet SCoT ruraux
dotations et subventions versées par l'État de 2010 à 2013

	2010	2011	2012	2013
Nombre de SCoT	14	57	61	52
Montants en €	1 092 000	1 822 000	1 963 000	1 552 000

La principale difficulté réside dans le fait que les communes et EPCI ruraux disposent de **peu d'ingénierie**, obstacle majeur à l'élaboration d'un SCoT. **Au contraire, certains syndicats mixtes dits « ouverts »[49], comme souvent les Pays et les syndicats mixtes de parc naturel régional, disposent de l'ingénierie nécessaire à l'élaboration d'un SCoT**.

Or, en l'état actuel du droit, **le code de l'urbanisme ne permet pas à ces syndicats mixtes d'élaborer des SCoT**, lorsque la totalité des communes comprise dans le périmètre de SCoT fait partie du syndicat mixte ouvert.

En effet, l'article L122-4 du code de l'urbanisme pose le principe de l'élaboration du SCoT par un EPCI ou un syndicat mixte *ad hoc*, exclusivement constitué des communes et EPCI compétents compris dans le périmètre du schéma, c'est à dire un syndicat mixte fermé. L'article L122-4-1 du code de l'urbanisme introduit une dérogation en prévoyant que lorsque la majorité des communes comprises dans le périmètre du SCoT sont incluses dans le périmètre d'un syndicat mixte, celui-ci peut exercer la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du SCoT, à condition que les autres communes comprises dans le périmètre du SCoT adhèrent au syndicat mixte pour cette compétence. Dans ce cas, seuls les communes et les EPCI qui adhèrent au syndicat mixte pour la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du SCoT prennent part aux délibérations concernant le schéma.

Il convient de noter que cette dérogation résulte de nombre d'assouplissements du principe introduit par diverses lois.

La loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 **urbanisme et habitat** prévoyait, à titre transitoire, que les établissements publics porteurs de SCoT constitués avant la loi Urbanisme et habitat sous la forme d'un syndicat mixte ouvert, demeuraient compétents jusqu'à l'approbation du SCoT. Dans ce cas, les personnes publiques autres que les communes et les EPCI compétents compris dans le périmètre du schéma se retiraient du syndicat mixte dans le délai de 6 mois à compter de l'approbation du SCoT. A défaut, le retrait était prononcé d'office par arrêté préfectoral.

> *« Art L122-18 (Version en vigueur du 3 juillet 2003 au 22 décembre 2007) : […] Lorsque l'établissement public mentionné à l'article L122-4 a été constitué, avant l'entrée en vigueur de la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, sous la forme d'un syndicat mixte comprenant d'autres personnes publiques que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents compris dans le*

[49] Conformément à l'article L5721-1 et suivants du CGCT, les syndicats mixtes dits « ouverts » sont constitués entre des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public (comme des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers..).

périmètre du schéma de cohérence territoriale, ce syndicat reste compétent jusqu'à l'approbation du schéma de cohérence territoriale ou, lorsqu'il s'agit d'un schéma directeur, jusqu'à l'approbation de la révision de ce schéma mentionnée au deuxième alinéa. Les personnes publiques autres que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents compris dans le périmètre du schéma se retirent du syndicat mixte dans le délai de six mois à compter de l'approbation du schéma ou de sa révision. A l'issue de ce délai, le retrait est prononcé d'office par arrêté préfectoral. »

La loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux **parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux** étendait la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du SCoT aux syndicats mixtes de parc naturel régional (PNR) lorsque la majorité des communes comprises dans le périmètre du SCoT étaient incluses dans le périmètre d'un PNR et à condition que les autres communes comprises dans le périmètre du SCoT adhèrent au syndicat mixte pour cette compétence.

« Art. L122-4-1 (Version en vigueur du 15 avril 2006 au 6 août 2008) : Lorsque la majorité des communes comprises dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale sont incluses dans le périmètre d'un parc naturel régional, le syndicat mixte régi par l'article L333-3 du code de l'environnement peut, par dérogation aux dispositions de l'article L122-4 du présent code, exercer la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale, à condition que les autres communes comprises dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale adhèrent au syndicat mixte pour cette compétence. Seuls les communes et les établissements publics de coopération intercommunale qui adhèrent au syndicat mixte pour la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale prennent part aux délibérations concernant le schéma. »

La loi n°2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit étendait la dérogation aux syndicats mixtes exerçant d'autres compétences que celles d'élaboration, de suivi et de révision du SCoT. Dans ce cas, le syndicat mixte pouvait être maintenu à condition toutefois que seuls les communes et EPCI qui adhèrent au syndicat mixte pour la compétence SCoT prennent part aux délibérations le concernant.

« Art L122-18 (Version en vigueur du 22 décembre 2007 au 6 août) : […] Lorsque l'établissement public mentionné à l'article L. 122-4 a été constitué, avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, sous la forme d'un syndicat mixte comprenant d'autres personnes publiques que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents compris dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale, ce syndicat reste compétent jusqu'à l'approbation du schéma de cohérence territoriale ou, lorsqu'il s'agit d'un schéma directeur, jusqu'à l'approbation de la révision de ce schéma mentionnée au deuxième alinéa. Les personnes publiques autres que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents compris dans le périmètre du schéma se retirent du syndicat mixte dans le délai de six mois à compter de l'approbation du schéma ou de sa révision. A l'issue de ce délai, le retrait est prononcé d'office par arrêté préfectoral. Le présent alinéa ne s'applique toutefois pas dans le cas prévu à l'article L122-4-1, ni lorsque le syndicat mixte exerce d'autres compétences que celles d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale. Dans ce dernier cas, le syndicat mixte peut être maintenu à condition toutefois que seuls les communes et les établissements publics de coopération intercommunale qui adhèrent au syndicat mixte pour la compétence relative à ce schéma prennent part aux délibérations le concernant. […] »

La loi n°2008-776 du 4 août 2008 de **modernisation de l'économie** a introduit la dérogation actuelle.

> *« Art. L122-4-1 : Lorsque la majorité des communes comprises dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale sont incluses dans le périmètre d'un syndicat mixte, celui-ci peut, par dérogation à l'article L122-4, exercer la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale, à condition que les autres communes comprises dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale adhèrent au syndicat mixte pour cette compétence. Seuls les communes et les établissements publics de coopération intercommunale qui adhèrent au syndicat mixte pour la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale prennent part aux délibérations concernant le schéma. »*

Les **limites juridiques** posées par les articles L122-4 et L122-4-1 **freinent les démarches d'élaboration de SCoT** qui, malgré la volonté politique des élus et l'existence d'un projet de territoire, ne peuvent dans certains cas être engagées faute de structure habilitée à porter le SCoT. Il est alors **nécessaire de créer une nouvelle structure, parfois sur le même périmètre, ce qui est générateur de coûts** financiers et contraire aux objectifs de rationalisation de l'organisation territoriale puisqu'il existe d'ores et déjà nombre de structures de coopération locale.

Ainsi, en 2010, on compte en moyenne 122 syndicats par département, auxquels adhèrent en moyenne une dizaine de communes : le nombre moyen de communes adhérentes à un syndicat varie entre 4 et 16 selon les départements (hors Paris).

Cette moyenne départementale cache des disparités puisque 5 départements comptent plus de 250 syndicats, tandis que 16 (notamment les départements d'outre-mer, de la petite couronne et de Corse) en ont moins de 50.

Sur l'ensemble du territoire, le nombre moyen de syndicats auxquels adhère une commune est de 4,3. En fait ce nombre cache aussi des variations départementales, les communes étant membres en moyenne de 1 à 8 syndicats selon les départements.

La **quasi-totalité des communes déclarent adhérer à au moins un syndicat** :

- 19 % des communes adhèrent à 1 ou 2 syndicats ;
- 20 % à 3, c'est donc 61 % des communes qui sont membres d'au moins 4 syndicats ;
- 3 % des communes (1 100 communes) adhèrent à 9 syndicats et plus, et, parmi elles une trentaine sont membres d'au moins 13 syndicats.

En Ile-de-France, ce sont 20 % des communes qui adhèrent à 9 syndicats et plus. Cette région, dont le taux de couverture par les EPCI en nombre de communes est de seulement 75 %, affiche en revanche des taux d'adhésion à des syndicats nettement plus importants. En moyenne une commune francilienne est membre de 6,2 syndicats, tandis que pour une commune (hors Ile de France) la moyenne est de 3,9 syndicats[50].

[50] Statistiques établies par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Il s'agit d'accélérer la couverture totale du territoire par des SCoT sans qu'il soit nécessaire de créer un établissement public dédié lorsque le périmètre envisagé se superpose avec le territoire couvert par un syndicat mixte ouvert.

Les SCoT représentent un coût important pour les EPCI qui les élaborent. Aussi, bien que l'Etat accompagne les EPCI par le biais d'un mécanisme de subventions pluriannuelles versées en fonction de la phase d'avancement du document, la faculté de s'appuyer sur des structures bénéficiant d'une ingénierie faciliterait l'engagement des communes et EPCI dans une démarche d'élaboration de SCoT.

Deux pistes de réflexion ont été analysées :

- étendre la compétence d'élaboration, de suivi et de révision des SCoT à tous les syndicats mixtes ouverts ;
- étendre la compétence d'élaboration, de suivi et de révision des SCoT aux seuls syndicats mixtes de pays et de parc naturel régional.

La limitation de la compétence aux seuls syndicats mixtes de pays et de parc naturel régional limiterait la dérogation au principe d'élaboration d'un SCoT par un EPCI ou un syndicat mixte fermé. Cependant, la très grande diversité des syndicats mixtes et l'objectif de couverture intégrale du territoire par des SCoT justifient une disposition suffisamment large pour s'adapter à la diversité des structures de coopération locale d'ores et déjà créées.

Solution retenue : afin de faciliter au maximum l'élaboration des SCoT, le projet de loi prévoit d'étendre la compétence à tous les syndicats mixtes ouverts mentionnés aux articles L5721-1 et suivants du CGCT pour élaborer un SCoT. Afin de respecter la répartition des compétences, il est précisé que seuls les communes et les EPCI qui adhèrent au syndicat mixte pour la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du SCoT prennent part aux délibérations concernant le schéma.

Cette mesure permet de mobiliser l'ingénierie des syndicats mixtes pour élaborer un SCoT, tout en se basant sur une structure préexistante. Cette mesure permet de limiter la création de nouveaux groupements de collectivités en donnant la compétence d'élaboration du SCoT à un syndicat mixte préexistant.

Le même article effectue un changement de référence à droit constant au sein de l'article L122-4-2 afin d'intégrer la codification des normes liées aux transports dans le code des transports.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Cette mesure n'a pas d'incidence micro ou macro-économique. Elle est sans effet direct pour les particuliers.

Toutefois, la mesure favorise la création de SCoT par des structures existantes, elle contribue donc à une économie budgétaire et donc une économie pour les particuliers.

La mesure est sans effet direct pour les entreprises. Elle est également sans incidence sur l'emploi et le marché du travail

Les SCoT pourront être portés par des établissements publics préexistants avec une adaptation mineure de leur statut. Ceci permet de limiter la création de nouveaux établissements publics ce qui représente une économie budgétaire et des gains de temps importants.

Ces mesures constituent un allégement des charges administratives en limitant la multiplication des nouveaux établissements publics.

Cette mesure n'a pas d'impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes, ni sur les personnes en situation de handicap.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Néant.

Mesure 5 : Conséquences de l'évolution du périmètre des EPCI sur les périmètres de SCoT

I DIAGNOSTIC

Au 1er janvier 2012, on compte 363 périmètres de SCoT publiés par arrêté préfectoral, 142 SCoT approuvés et 189 schémas directeurs en révision ou SCoT en élaboration.

La mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) suppose la modification de nombre de périmètres des établissements publics porteurs de SCoT et donc des périmètres de SCoT. Ainsi, près de **450 opérations de créations, fusions et extensions**, portant sur les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ont d'ores et déjà été opérées afin d'achever la rationalisation de la carte intercommunale.

Figure 103 : Catégorie de groupements à fiscalité propre[51]

	Nombre de groupements à fiscalité propre au 1er janvier 2012	Nombre de groupements à fiscalité propre au 1er janvier 2013
Métropole	1	1
Communauté urbaine	15	15
Communauté d'agglomération	202	213
Communauté de communes	2 358	2 223
Syndicat d'agglomération nouvelle	5	4
Ensemble des groupements à fiscalité propre	**2 581**	**2 456**

Si l'article L122-5 du code de l'urbanisme instaure une parfaite coïncidence entre le périmètre du SCoT et celui de son établissement public de gestion, le code de l'urbanisme ne contient

[51] *Sources : DGCL*

aucune disposition relative aux conséquences de ces évolutions de périmètre sur l'applicabilité du SCoT.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

L'absence de dispositions législatives explicites explique l'hétérogénéité des pratiques sur le territoire national. Ainsi, selon les départements, le retrait d'une commune d'un périmètre de SCoT entraînera soit l'abrogation des dispositions du SCoT sur la commune retirée, soit le maintien en vigueur. De même, l'extension du périmètre de SCoT à une nouvelle commune entraînera soit une applicabilité directe des dispositions du SCoT sur cette commune soit l'application d'une « zone blanche » jusqu'à la révision du SCoT d'accueil.

Certaines de ces pratiques s'avèrent en outre inconstitutionnelles. Ainsi, l'applicabilité directe des dispositions d'un SCoT sans procédure de consultation du public contrevient à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Malgré les réponses ministérielles explicitant les conséquences de la modification d'un périmètre de SCoT sur l'applicabilité des dispositions du SCoT, les pratiques demeurent hétérogènes. Il apparaît donc nécessaire d'inscrire ces conséquences dans la loi, alors que la mise en œuvre du schéma départemental de coopération intercommunale confrontera de plus en plus d'établissements de SCoT à cette problématique.

Plusieurs pistes de réflexion ont été analysées :

- ***Application directe des dispositions du SCoT d'entrée***

Si cette solution permet de faire coïncider périmètre de l'établissement public de SCoT et périmètre d'application des dispositions du SCoT, elle est inconstitutionnelle car contraire à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

- ***Maintien en vigueur du SCoT***

Cette solution pose des difficultés relatives à la compétence de l'établissement public porteur de SCoT.

En effet, l'établissement public chargé de l'approbation, du suivi et de la révision du SCoT est celui qui a élaboré le SCoT. Par conséquent, la survivance du SCoT de départ en cas de retrait d'une commune ou d'un EPCI d'un établissement public de SCoT pour intégrer un autre établissement public de SCoT cristallise le SCoT de départ sur la commune ou l'EPCI (impossibilité de modifier, réviser, abroger ou mettre en compatibilité le document) à défaut de structure compétente, puisqu'au regard du droit actuel, un établissement public de SCoT ne peut intervenir hors de son périmètre.

En outre, l'affirmation de ce principe pourrait conduire à avoir plusieurs SCoT applicables sur un même périmètre, ce qui interroge sur la définition même du SCoT (cohérence territoriale).

Enfin, ce principe peut ne pas inciter les établissements publics de SCoT à engager dans les meilleurs délais la procédure nécessaire à l'actualisation du SCoT suite à l'évolution de son périmètre. En effet, il n'y aura pas en l'espèce d'application du principe d'urbanisation limitée.

• ***Abrogation directe des dispositions du SCoT de départ et « zone blanche » sur le territoire nouvellement inclus jusqu'à révision ou modification du SCoT d'accueil***

Il s'agit de la doctrine actuelle du ministère de l'égalité des territoires et du logement. Cette solution, qui présente l'avantage de la simplicité, garantit la cohérence des SCoT et assure le respect du principe de parallélisme des compétences. En outre, il garantit le maintien du principe fondateur posé par le code de l'urbanisme suivant lequel le SCoT est indissociable de l'établissement public qui le gère.

Cependant, il a des conséquences importantes pour les communes et EPCI auparavant couverts par un SCoT et qui se retrouvent en zone blanche, puisque ces derniers seront de nouveau soumis au principe d'urbanisation limitée (article L122-2 du code de l'urbanisme).

Solution retenue : afin de respecter le caractère intercommunal du SCoT, de garantir la cohérence des SCoT approuvés et de laisser le temps aux établissements publics porteurs de SCoT de prendre en compte l'évolution du périmètre de SCoT, il est proposé de laisser le choix à l'établissement public de SCoT d'accueil entre :

- étendre, dès l'intégration de la commune ou de l'EPCI, son SCoT à la commune ou l'EPCI nouvel arrivant (avec un délai lié à la procédure d'évolution du SCoT) ;
- ou bénéficier d'un délai pour modifier son SCoT, l'étendre à ce nouvel entrant et couvrir l'intégralité du territoire.

Dans tous les cas, il est proposé **d'abroger les dispositions du SCoT de départ** et d'appliquer une **« zone blanche »** sur les territoires nouvellement inclus dans le SCoT d'accueil jusqu'à modification ou révision de ce dernier.

Un délai transitoire est proposé : la prise en compte du nouveau périmètre pourra se faire au plus tard dans un délai de 6 ans, conformément à l'article L. 122-14 du code de l'urbanisme, qui impose à l'établissement public de SCoT de procéder à une analyse des résultats de l'application du SCoT et de délibérer sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Cette mesure n'a pas d'incidence micro ou macro-économique. Elle est sans effet direct pour les particuliers et pour les entreprises. Elle est également sans incidence sur l'emploi et le marché du travail.

Cette mesure n'aura que très peu d'incidences environnementales. L'abrogation automatique des dispositions d'un SCoT sur les territoires quittant un périmètre de SCoT et l'application d'une « zone blanche » durant une période transitoire auront pour conséquence l'application du principe d'urbanisation limitée sur les territoires concernés et donc de geler de manière transitoire des projets d'urbanisation.

Les études financées dans le cadre de l'élaboration d'un SCoT pourront, en ce qui concerne les territoires concernés par l'évolution du périmètre, être réutilisées dans le cadre de l'évolution d'un autre SCoT.

Cette mesure n'a pas d'impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes, ni sur les personnes en situation de handicap.

IV MESURES DE MISE EN OEUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Les dispositions relatives aux périmètres de SCoT sont applicables immédiatement au lendemain de la publication de la loi, y compris aux procédures en cours.

Mesure 6 : Charte de parc naturel régional valant SCoT

I DIAGNOSTIC

Les chartes de parc naturel régional (PNR) sont reconnues comme des projets de développement durable de leur territoire visant à assurer la cohérence et la coordination des actions menées sur le territoire du Parc par les diverses collectivités publiques.

De nombreux PNR intègrent un ou plusieurs périmètres de SCoT. Dans certains territoires ruraux dépourvus de SCoT approuvé, et où un syndicat mixte de PNR existe déjà, l'élaboration d'un ou plusieurs SCoT peut obliger à créer de nouveaux établissements publics et engager des études coûteuses sur des sujets similaires à ceux déjà investis pour élaborer la charte du PNR.

Malgré les appels à projets SCoT ruraux détaillés dans la section précédente, certains secteurs très ruraux ne sont pas toujours couverts par un SCoT. Ils concernent notamment les parcs naturels régionaux. Les objectifs des chartes de PNR et SCoT étant convergents, il est donc prévu de faciliter l'élaboration d'un SCoT dans le périmètre d'une charte de PNR existante.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Cette mesure vise à favoriser la couverture du territoire par des SCoT. Les données centralisées par les services du ministère de l'égalité des territoires et du logement ainsi que les échanges lors de la concertation avec la fédération nationale des SCoT et la fédération nationale des parcs naturels régionaux ont permis d'identifier trois à six territoires fortement ruralisés sur lesquels la mesure trouverait à s'appliquer : par exemple, Plateau des milles vaches, Grands causses, Périgord limousin (voir carte ci-après n°34).

Dès lors, pour éviter de multiplier les études et les structures administratives, il a été imaginé une mesure permettant d'élaborer un SCoT dans les périmètres existants des PNR.

La mesure était initialement limitée à l'intégration du document d'orientation et d'objectifs. Toutefois, afin que les SCoT pris dans les périmètres d'une charte de parc naturel régional conservent tout le contenu et la force juridique d'un SCoT, il a été prévu d'inclure l'ensemble des documents constitutifs d'un SCoT ainsi que la procédure d'élaboration.

Cette mesure permet le réinvestissement d'études déjà réalisées afin de faciliter la production de SCoT dans les zones déjà couvertes par une charte de PNR.

Ainsi, dans les territoires dépourvus de SCoT, et lorsque le périmètre permet la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de

déplacements et d'environnement, le projet de loi prévoit de compléter les chartes de parc naturel régional existantes afin qu'elles tiennent lieu de SCoT.

L'article L122-4-3 nouvellement créé dans le code de l'urbanisme précise que la charte de PNR vaut SCoT dès lors qu'elle comporte un chapitre individualisé comprenant les documents constitutifs d'un SCoT prévus à l'article L122-1-1 et qu'elle en respecte les conditions d'élaboration prévues à l'article L1226 à L.122-16-1.

Toutefois cette mesure ne s'applique que dans le périmètre d'un parc naturel régional non couvert par un SCoT.

De plus, le périmètre de la charte de parc naturel régional valant SCoT doit être approuvé par décision préfectorale dans les conditions prévues par le code de l'urbanisme aux articles L122-1-6 et suivants.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Cette mesure n'a pas d'incidence micro ou macro-économique. Elle n'a pas d'impact pour les particuliers ni pour les entreprises. Elle est sans effet sur l'emploi et le marché du travail.

Cette mesure permet de prendre directement en compte les aspects environnementaux propres aux parcs naturels régionaux dans les SCoT.

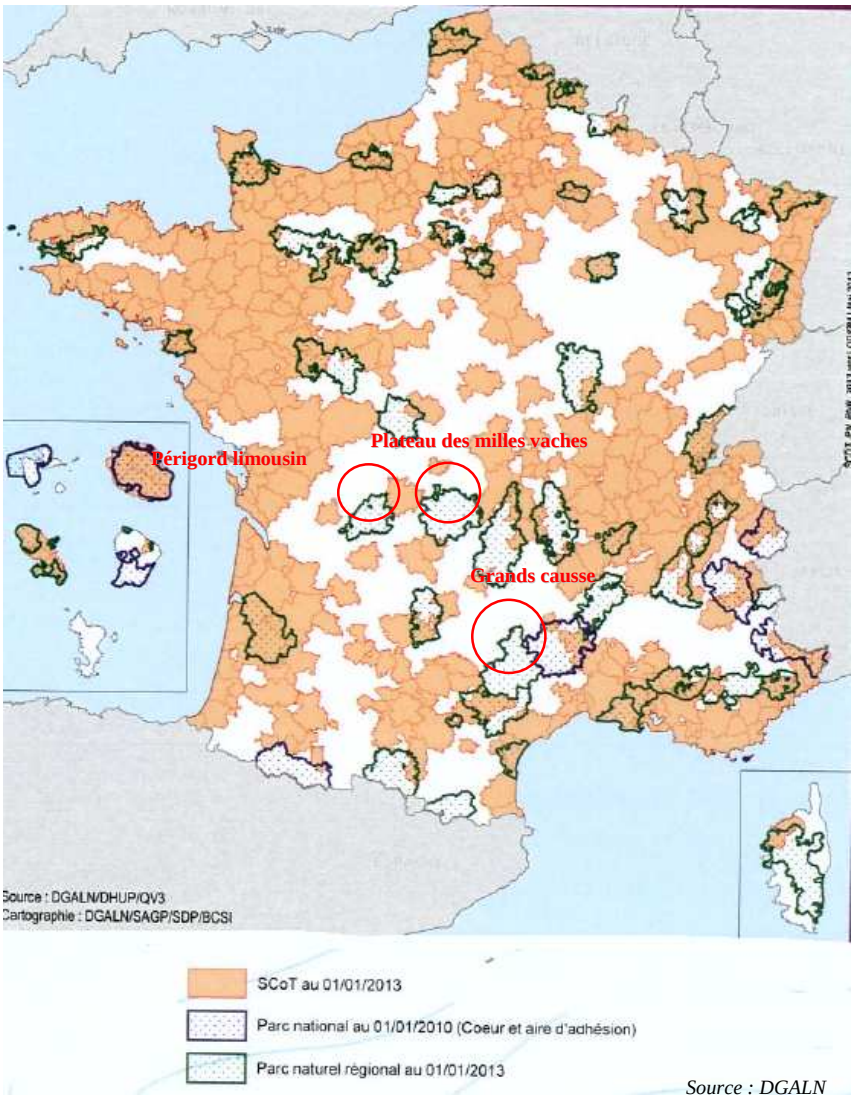
En outre, elle permet de réaliser des économies budgétaires à double titre :

- elle permet d'éviter la création d'un établissement public supplémentaire puisque c'est l'établissement public porteur de la charte de parc naturel régional qui se verrait attribuer le rôle d'établissement porteur du SCoT.
- elle accroît la lisibilité et la cohérence puisqu'elle évite la coexistence de deux établissements publics concurrents sur le même périmètre et sur des enjeux proches.

Cette mesure permettrait un allégement de la charge administrative dès lors que certaines études réalisées lors de l'élaboration de la charte de PNR ainsi que l'ingénierie pourraient être utilement réinvesties dans le processus d'élaboration du SCoT.

La carte ci-après indique les PNR potentiellement concernés par la mesure, c'est-à-dire des territoires dépourvus de SCoT et où le PNR pourrait être un bassin de vie : Plateau des milles vaches, Grands causses, Périgord limousin.

Figure 104 : Les SCoT et les PNR au 1er janvier 2013



Source : DGALN

IV MESURES DE MISE EN OEUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Pas de mesures d'application ou transitoire nécessaire (procédure nouvelle optionnelle).

Partie 4 : Intégrer l'aménagement commercial dans l'élaboration des SCoT

La planification de l'urbanisme commercial présente des enjeux forts en termes d'artificialisation des sols. Aussi, le projet de loi prévoit 4 mesures :

- faciliter l'intégration du document d'aménagement commercial (DAC) dans le SCoT (mesure 1).
- faire évoluer le document d'aménagement commercial pour renforcer la maîtrise des conditions d'implantation commerciales et supprimer les zones d'aménagement commercial (mesure 2) ;
- favoriser la densité des parcs de stationnement des projets d'équipements commerciaux (mesure 3) ;
- intégrer les « *drive* » dans le champ des autorisations d'aménagement commercial (mesure 4).

Mesure 1 : Faciliter l'intégration du document d'aménagement commercial dans le SCoT

I DIAGNOSTIC

L'ensemble des acteurs de l'aménagement commercial considère que l'ambigüité rédactionnelle des codes de l'urbanisme et du commerce conduit à s'interroger sur la nécessité de conduire deux enquêtes publiques, l'une au titre du code de commerce, l'autre au titre du code de l'urbanisme, pour intégrer le document d'aménagement commercial (DAC) dans le SCoT.

Description des dispositifs juridiques en vigueur

L'article L122-1-9 du code de l'urbanisme qui précise le contenu du document d'orientation et d'objectifs du SCoT prévoit qu'il comprend un DAC défini dans les conditions de l'article L752-1 du code de commerce, lequel dispose qu'une enquête publique est nécessaire sous peine de caducité dans les 12 mois qui suivent l'approbation du DAC.

Or le DAC est une pièce du document d'orientation et d'objectifs du SCoT qui fait l'objet d'une enquête publique sur l'ensemble des pièces qui le constituent.

Ainsi, l'application combinée des deux codes n'est pas claire.

L'article L752-1 prévoyait aussi la faculté d'approuver un DAC avant l'approbation du SCoT, de manière transitoire jusqu'en juillet 2009. Il n'était valable que pendant deux ans et devenait caduc faute de cette intégration. Dans ce cas de figure, l'enquête publique prévue par le code de commerce était justifiée dans la mesure où le SCoT n'avait pas encore abouti.

Date de la dernière modification des dispositifs

C'est la loi de modernisation de l'économie (LME) de 2008 qui a créé au II de l'article L752-1 du code de commerce la faculté de prévoir un document d'aménagement commercial (DAC) dans le SCoT.

La loi ENE a ensuite rendu obligatoire le DAC dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT dans l'article L123-1-9 du code de l'urbanisme sans mettre en cohérence l'article L752-1 du code de commerce.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Il est proposé de supprimer le II de l'article L752-1 du code de commerce pour éviter tout doublon avec la procédure prévue par le code de l'urbanisme.

Le DAC fait partie intégrante du SCoT et est donc élaboré ou intégré dans ce dernier par le biais d'une procédure d'évolution du SCoT[52]. Il fait l'objet d'une enquête publique à cette occasion.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Cette mesure sécurise l'élaboration des DAC avec lesquels les projets d'implantations commerciales doivent être compatibles en application du L122-1-15 du code de l'urbanisme.

Elle n'a pas d'impact pour les particuliers ni pour les entreprises. Elle est sans effet sur l'emploi et le marché du travail.

En revanche, cette mesure permet d'éviter le coût budgétaire de deux enquêtes publiques.

IV MESURES DE MISE EN OEUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Néant.

Mesure 2 : Evolution du DAC pour renforcer la maîtrise des conditions d'implantations commerciales et suppression des ZACOM

I DIAGNOSTIC

Dans le droit actuel, en application du II de l'article L752-1 du code de commerce, le DAC a la faculté de définir des zones d'aménagement commercial (ZACOM). Le décret du 29 février 2012 prévoit qu'elles soient définies à la parcelle.

---

[52] Recours à la procédure de modification si l'intégration du DAC ne porte pas atteinte à l'économie générale du PADD ou, à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance n°2012-11 du 5 janvier 2012, aux orientations du PADD ; recours à la procédure de révision dans les autres cas. Ces deux procédures (modification et révision) donnent lieu à une enquête publique.

Ces zones sont définies en considération des exigences d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou de qualité de l'urbanisme spécifiques à certaines parties du territoire couvert par le SCoT. Leur délimitation ne peut reposer sur l'analyse de l'offre commerciale existante ni sur une mesure de l'impact sur cette dernière de nouveaux projets de commerces.

Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT a la faculté de prévoir des conditions aux implantations commerciales.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

L'objectif est double :

- rendre obligatoire et non plus facultatif la fixation de conditions aux implantations commerciales qui prendraient place dans le document d'aménagement commercial (DAC) qui ne se résumerait plus qu'à une simple cartographie ;
- supprimer les zones d'aménagement commercial (ZACOM) au profit d'une « localisation préférentielle du commerce » afin de remédier à un zoning qui contribue à la confection de quartiers à vocation monofonctionnelle contraire avec les objectifs de ville durable, la ville des courtes distances qui rapproche l'habitat, les commerces et les équipements publics.

Il est prévu :

- de supprimer le II de l'article L752-1 du code de commerce qui prévoit les ZACOM ;
- de prévoir à l'article L122-1-9 du code de l'urbanisme que le DAC doit fixer des conditions aux implantations commerciales, sur des thématiques élargies par rapport au droit actuel. Sont par exemple ajoutées les conditions relatives à la consommation d'espace, à l'optimisation du stationnement, à la desserte par les modes doux, à la performance énergétique et à la gestion des eaux. Les conditions relatives à la desserte en transports collectifs figurant déjà dans le texte actuel, sont conservées.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Cette mesure permettra aux porteurs de projets de connaitre le plus en amont possible, dans le cadre du SCoT, les exigences à respecter pour la réalisation de projets commerciaux. Cette mesure améliore la lisibilité et la prédictibilité du droit.

Elle n'a pas d'impact pour les particuliers ni pour les entreprises. Elle est sans effet sur l'emploi et le marché du travail.

Elle est sans incidence budgétaire.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Néant.

Mesure 3 : Favoriser la densité des parcs de stationnement des projets d'équipements commerciaux

I DIAGNOSTIC

La superficie des parcs de stationnements des équipements commerciaux est très consommatrice d'espaces souvent imperméabilisés.

L'article L111-6-1 du code de l'urbanisme fixe un plafond, non en nombre d'emplacements de stationnement, mais en fonction de leur emprise au sol par rapport à la surface bâtie. Ce plafond qui s'applique même en cas de disposition contraire du PLU est fixé à une fois et demie la surface de plancher des bâtiments affectés au commerce ou au complexe cinématographique.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

L'objectif de la mesure est de favoriser la densité des parcs de stationnement en limitant le plafond à 1 fois au lieu de 1.5 fois et en le renforçant à 0,75 fois pour les projets commerciaux de grande ampleur supérieur à 5000 m² de surface de plancher.

Certains SCoT à travers le DAC assignent déjà des critères plus exigeants que ce plafond légal en matière d'aires de stationnement. Pour les SCoT moins vertueux, il convient de renforcer l'exigence légale.

Néanmoins, afin d'anticiper sur un éventuel effet pervers, les espaces paysagers en pleine-terre sont déduits de l'emprise au sol des surfaces affectées au stationnement. En effet, il ne s'agit pas de laisser la possibilité aux porteurs de projets de réduire les espaces paysagers essentiels à la qualité du cadre de vie pour satisfaire ces nouvelles exigences légales.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Cette mesure peut conduire à un surenchérissement du coût des projets commerciaux implantés en périphérie des villes où le foncier est moins cher. En effet, le respect de cette nouvelle norme devrait conduire à favoriser les parcs de stationnement en ouvrage (en sous-terrain ou en silo) beaucoup plus onéreux que les nappes de parkings horizontales. En revanche, elle n'est pas susceptible d'avoir un impact sur les projets en centre-ville qui sont déjà très contraints en termes de foncier.

Cette mesure aura une incidence positive sur l'environnement en limitant la consommation d'espace et l'imperméabilisation des sols.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Néant.

Mesure 4 : Intégration des « drive » dans le champ des autorisations d'aménagement commercial

I DIAGNOSTIC

La généralisation de l'accès à internet et l'évolution des comportements des consommateurs ont conduit ces dernières années les enseignes de la grande distribution à développer et promouvoir une nouvelle forme de commerce au moyen du concept de « *drive* ».

Il s'agit, le plus souvent, pour le consommateur d'effectuer ses achats sur internet avant de procéder au retrait en voiture, dans un entrepôt, aménagé à cet effet, des biens de consommation dont il s'est déjà porté acquéreur.

En janvier 2013, la revue spécialisée « LSA » recensait sur le territoire national 2010 « *drive* », contre 700 en octobre 2011, dont 560 (soit plus du quart) créés rien qu'entre septembre 2011 et septembre 2012. Le lancement d'un comparateur de prix inter-drive, le 13 mai dernier, a mis en évidence le foisonnement de ces équipements et la guerre des prix qu'ils se livrent pour attirer le consommateur. A cette occasion, ce sont plus de 2 200 « *drive* »qui ont été recensés.

Il existe **différentes formes d'organisation de « *drive* »** :

- celles qui fonctionnent sans entrepôt dédié, à savoir le « *drive picking* » (intégré au magasin des rayons duquel proviennent directement les articles livrés/retirés) et le « service drive » (le client se rend à l'accueil de son super ou hypermarché pour retirer les achats commandés par internet) ;
- celles qui nécessitent des entrepôts dédiés, à savoir le « *drive* accolé » (à côté du bâtiment principal, accolé ou à moins de 300 m) et le « *drive* solo » (implanté en un lieu éloigné des autres points de vente de l'enseigne).

En l'absence de surface de vente dans le concept de « *drive* » (l'acte de vente ayant lieu au domicile du client), les « *drive* accolés et solo» échappent à la législation relative à l'**autorisation d'aménagement commercial** et ne sont soumis qu'aux autorisations classiques de l'urbanisme : permis de construire, déclaration préalable[53].

La création d'un « *drive* » n'est soumise qu'à la législation relative à la délivrance du permis de construire et de la déclaration préalable (code de l'urbanisme), et uniquement dans la mesure où elle emporte création d'un bâtiment ou le changement de destination d'un magasin existant *(« drive solos et accolés »*).

[53] Pour les « drive » qui naissent de l'utilisation des surfaces de réserves d'un magasin existant par une modification de l'aménagement intérieur ou de la destination.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Objectifs poursuivis

La volonté de soumettre les « *drive* » à autorisation d'exploitation commerciale répond à un objectif de régulation de ce nouveau concept commercial que constitue le « *drive* ». Il s'agit de tenir compte tant de l'ampleur du phénomène que de la rapidité avec laquelle il gagne l'ensemble du territoire.

Il s'agit également de permettre aux élus, à l'échelle d'un territoire pertinent, d'anticiper l'installation des « *drive* » pour qu'ils s'insèrent au mieux dans la dynamique territoriale, comme c'est le cas pour les projets commerciaux déjà soumis à autorisation[54]

Depuis trois ans environ, et à un rythme qui tend à s'accélérer, les enseignes de la grande distribution procèdent à un véritable maillage du territoire par des implantations désordonnées d'entrepôts, loin de toute considération d'aménagement du territoire ou de développement durable. De plus, alors que ces implantations peuvent avoir des impacts sur une zone de chalandise dépassant largement le territoire de la commune d'implantation, les communes voisines n'ont de fait aucun droit de regard sur ces projets. C'est ainsi que les élus peuvent cumuler plusieurs « *drive* » à l'entrée de leur ville sans en avoir autorisé un seul et en discordance avec les projets d'aménagement et de développement économique dans lesquels ils ont pu investir pour leur commune.

L'ampleur du phénomène s'apprécie notamment au regard du nombre d'ouvertures de « *drive* », du nombre de consommateurs, ainsi qu'en termes de chiffres d'affaires :

- au 31 décembre 2012, 20 % des Français avaient déjà utilisé le « *drive* » ;
- entre janvier 2012 et février 2013, il s'est ouvert l'équivalent de 5 « *drive* » par jour, tandis que 87 ouvertures étaient annoncées rien que sur le mois de janvier 2013 ;
- le panier moyen est de 90 € en « *drive* » contre 44 € en hypermarché ;
- le « *drive* », toutes formes d'organisation confondues, représentait un chiffre d'affaires de 0,5 milliard d'Euros en 2011, de 2 milliards en 2012, et devrait atteindre les 6 milliards en 2015.

L'objectif est de :

- limiter les excès et dérives du phénomène des « *drive* », constatés en particulier en termes d'aménagement du territoire et de développement durable ;
- permettre que ces projets soient appréhendés à une échelle territoriale pertinente, en prévoyant leur examen par les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC), compte tenu de leur impact sur l'aménagement du territoire, les flux de circulation et le tissu commercial de leur zone d'implantation.
- corriger, autant que faire se peut, le déséquilibre instauré de fait au profit des « *drive* ».

[54] Projet de création ou d'extension de surfaces de vente supérieures à 1000m².

Dispositif législatif en projet

Il est ainsi proposé de modifier le code de commerce, partie législative, en ces termes :

- Ajout d'un 7° à l'**article L752-1**, pour soumettre les « drive » à autorisation d'exploitation commerciale : « 7° La création ou l'extension d'un point de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique Organisé pour l'accès en automobile » ;
- Ajout d'un III à l'**article L752-3**, pour introduire dans le code de commerce une définition du concept de « drive » : « III- u sens du présent code, constituent des points de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique organisés pour l'accès en automobile les installations, aménagements ou équipements pour le retrait par la clientèle de marchandises commandées par voie télématique ainsi que les pistes de ravitaillement attenantes» ;
- Introduction du « drive » dans l'**article L752-5** relatif à l'abus de position dominante : « En cas d'exploitation abusive d'une position dominante ou d'un état de dépendance économique de la part d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises exploitant un ou plusieurs magasins de commerce de détail, ou un point de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique, le maire peut saisir l'Autorité de la concurrence afin que celle-ci procède aux injonctions et aux sanctions pécuniaires prévues à l'article L. 464-2 » ;
- Introduction du « drive » dans l'**article L752-15** (in fine) relatif à la non-cessibilité de l'autorisation d'exploitation commerciale : « L'autorisation préalable requise pour la création de magasins de commerce de détail et pour la création d'un point de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique n'est ni cessible ni transmissible » ;
- Création d'un **article L752-16** : «Pour les points de retrait par la clientèle d'achats au détail mentionnés à l'article L.752-3, l'autorisation est accordée par piste de ravitaillement et par mètre carré d'emprise au sol des surfaces, bâties ou non, affectées au retrait des marchandises » ;
- Introduction du « drive » à l'**article L752-23** (alinéa 2) relatif aux exploitations illicites et au contrôle : « Les agents habilités à rechercher et constater les infractions aux articles L. 752-1 à L752-3 en vertu de l'article 9 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social, constatant l'exploitation illicite d'une surface de vente, au regard du présent titre, établissent un rapport qu'ils transmettent au préfet du département d'implantation du magasin.
- Il en est de même en ce qui concerne les points de retrait automobile par la clientèle d'achats au détail mentionnés à l'article L.752-3, les agents habilités constatent l'exploitation illicite d'une surface d'emprise au sol ou d'un nombre de pistes de ravitaillement non autorisé.

Le préfet peut mettre en demeure l'exploitant concerné de ramener sa surface commerciale à l'autorisation d'exploitation commerciale accordée par la commission d'aménagement commercial compétente, dans un délai d'un mois. Sans préjudice de l'application de sanctions pénales, il peut, à défaut, prendre un arrêté ordonnant, dans le délai de quinze jours, la fermeture au public des surfaces de vente ou des points de retrait automobile par la clientèle

d’achats au détail exploitées illicitement, jusqu'à régularisation effective. Ces mesures sont assorties d'une astreinte journalière de 150 euros par mètre carré exploité illicitement.

En ce qui concerne les points de retrait par la clientèle d'achats au détail, la surface mentionnée à l'alinéa précédent est égale à la somme des surfaces visées à l’article L752-16.

Est puni d'une amende de 15 000 euros le fait de ne pas exécuter les mesures prises par le préfet et prévues au deuxième alinéa.

III LES MODALITES D'APPLICATION DU PRESENT ARTICLE SONT DETERMINEES PAR DECRET EN CONSEIL D'ETAT ».IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

a) Incidences micro et/ou macro-économiques

Soumettre les implantations de *drive* au régime de l’autorisation d’exploitation commerciale permettra d’intégrer ce nouveau format de distribution de façon harmonieuse dans le paysage commercial.

Favoriser une meilleure localisation des « *drive* » pour soutenir les synergies et la diversité de l’offre dans les espaces urbanisés

On observe, trop fréquemment, notamment en ce qui concerne les « *drive* solo », des implantations fondées sur le seul critère de l’accessibilité routière, sans considération des logiques d’aménagement du territoire, de prospective urbaine et de développement durable. En outre, la lutte pour les parts de marché que mènent les enseignes de la grande distribution les conduit trop souvent à multiplier les implantations pour superposer les aires d’attraction, voire à implanter des *« drive »* aux abords directs de leurs concurrents et réciproquement ce qui est rarement compatible avec les intérêts du territoire en termes d’équilibre et d’aménagement.

Ainsi, la réforme proposée permettra aux commissions départementale et nationale d’aménagement commercial d’encourager la localisation des « *drive* » au sein des zones urbanisées, dans les zones commerciales existantes, à proximité des lieux de vie et d’activités habituellement fréquentés par les consommateurs.

De fait, cet encouragement des implantations en milieu urbain contribuera l’émergence de phénomènes de synergies avec les activités économiques et commerciales traditionnelles ; alors que les implantations actuelles visent seulement à capter les flux de circulation, sans contribuer au développement d’une dynamique en lien avec les activités environnantes.

Réguler le développement d’un format de distribution qui bénéficie d’un avantage concurrentiel au regard des activités commerciales classiques.

Les implantations de type « *drive* », au regard des activités commerciales traditionnelles échappent au régime d’autorisation préalable des activités commerciales « traditionnelles ».

Pour les surfaces commerciales, ce régime impose aux opérateurs économiques de réaliser des efforts en termes d’aménagement du territoire, d’insertion paysagère et de développement durable lors de l’implantation de leurs activités (par exemple, l’intégration des places de stationnement en sous-sol pour lutter contre l’imperméabilisation des sols).

Or, à ce jour, les « *drive* » échappent à ces exigences et bénéficient, par conséquent, de coûts d'entrées sur le marché moins élevés que les opérateurs « classiques ».

Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernées

Concernant les « *drive* solos », on observe très fréquemment des implantations isolées, situées en dehors du tissu urbain des communes où ils sont implantés. Le développement de ces activités commerciales contribue au développement des déplacements motorisés et encourage les dépenses des ménages liées à la consommation de carburants.

Ainsi, la localisation préférentielle de ces activités dans les secteurs urbanisés devrait encourager la limitation des flux de circulation, et les dépenses qui leur sont associées.

L'intégration dans le champ de l'autorisation d'exploitation commerciale de ce nouveau format de distribution aura pour effet d'accroître les coûts administratifs préalables à l'implantation d'activités commerciales de type « *drive* ».

En effet, l'obtention d'une autorisation d'exploitation commerciale implique la constitution de dossiers administratifs qui visent à anticiper les effets des projets en termes d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs. La réalisation de ces dossiers est généralement assurée par des cabinets de conseils privés.

Cependant, les projets de « *drive* » sont portés par les enseignes de la grande distribution qui disposent déjà de la compétence et de l'expérience nécessaire à l'élaboration de ce type de dossiers.

Incidences sociales

L'impact des établissements de type « *drive* » sur l'emploi varie selon la typologie étudiée de ce format de distribution. Pour mémoire, on distingue :

- Le « *drive* » dit « *solo* », qui est un entrepôt construit sur un site indépendant avec une emprise foncière d'environ 5 000 m² dont 2 000 m² de bâti et le reste constitué de parking et de voies de circulation. Il s'agit d'une création d'activité pure. Le site est en effet géré par une enseigne à part entière avec un directeur d'enseigne et ses propres équipes, tout en bénéficiant tout de même des synergies du groupe auquel l'établissement est rattaché. 20 à 30 emplois seraient créés en moyenne pour ce type d'établissement.
- Le dit « *accolé* », qui est un entrepôt d'environ 2 000 m² de bâti accolé à l'hypermarché ou au supermarché existant. Il fonctionne et est approvisionné de manière autonome par rapport à l'hypermarché ou au supermarché existant. 15 emplois seraient créés en moyenne.
- Le « *drive* » dit « *store picking* » : ce modèle consiste à préparer la commande directement dans les rayons de l'hypermarché ou du supermarché. Le nombre de créations d'emplois serait variable en fonction du volume de commandes. Cela pourrait être quasi-nul, dans le cas où les commandes ne seraient pas suffisantes, le personnel habituel du magasin étant suffisant. En revanche, des postes dédiés pourraient être créés en cas d'activité soutenue.

Pour apprécier ces éléments, il convient de préciser que :

- quel que soit le type de « *drive* » les contrats de travail proposés sont plutôt à durée déterminée ;
- le « *solo* » qui constitue le format le plus recruteur est aussi le format le moins important parmi les « *drive* ». En effet, la répartition estimée entre les différents formats est la suivante : pour un total de 2010 unités recensées en janvier 2013, on compterait 206 solos (10 %), 1 292 accolés (65 %) et 512 points de retrait (25 %). Toutefois, tous formats confondus, le nombre total de « *drive* » évolue très rapidement et sans discontinuer.

Ces considérations ne doivent pas faire oublier que les « *drive* » captent pour partie l'activité des hypermarchés, et donc *in fine* certains de leurs emplois. Certains distributeurs mènent également des réflexions dans le sens d'une automatisation plus importante des activités des « *drive* ». Enfin, certaines enseignes ont entamé des opérations de mutualisation entre les magasins classiques et les « *drive* » en termes de logistique, entreposage et d'emplois induits.

Incidences environnementales

L'absence de régulation des implantations de « *drive* » incite la grande distribution à multiplier, très rapidement, le développement de ce nouveau format de distribution. Or, la multiplication, parfois désordonnée d'un point de vue urbanistique, de ces implantations a un réel impact sur l'aménagement du territoire. En effet, si les « *drive* accolés » prennent place au sein de zones commerciales déjà constituées ou au sein de bâtiments accueillant un supermarché ou un hypermarché, et dont la/les activités ont déjà été soumises à autorisation, les « solos » sont trop souvent implantés sur la base de considérations opportunistes sans bénéficier de réflexions approfondies en termes d'aménagement du territoire et de développement durable.

Ces implantations sommaires privilégient le seul aspect stratégique de leur emprise foncière, notamment en termes d'accessibilité et d'importance des flux routiers qui fréquentent le secteur. En effet, le « *drive* » change la façon d'appréhender le commerce : on ne pense plus en termes de zone de chalandise, mais en zone de flux.

En sus des flux générés par les clients, la logistique qu'impose le « *drive* » entraîne à son tour des flux de livraison importants, générateurs de nuisances.

De plus, les « *drive* » solos aboutissent à une emprise au sol, tout aussi importante qu'un supermarché de taille moyenne.

Ainsi, l'intégration des « *drive* » dans le champ d'application des dispositions de l'article L750-1 et suivants du code de commerce imposera aux professionnels du secteur des réflexions analogues à celles relatives aux implantations de magasins.

A l'instar des points de vente traditionnels de la grande distribution, les implantations futures de « *drive* » bénéficieront de l'expertise des commissions d'aménagement commercial afin de proscrire le mitage du territoire, les projets excessivement consommateurs de foncier, et exclusivement fondés sur le développement des déplacements motorisés.

b) Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

A raison de deux emplois en équivalent temps plein par département, environ 200 agents qui se consacrent tous les ans à l'instruction des dossiers d'aménagement commercial et au secrétariat des commissions départementales d'aménagement commercial. Ces agents sont rattachés aux ministères de l'intérieur (secrétariat des CDAC) et de l'urbanisme et de l'environnement (instruction des dossiers).

A ces effectifs s'ajoutent les dix-sept agents du bureau de l'aménagement commercial de la direction générale de la compétitivité de l'industrie et des services au niveau central (ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme).

En 2012, ces effectifs ont permis aux commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) de rendre dans les délais légaux 1 150 décisions et à la commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) de prononcer 277 décisions, le taux de recours des décisions des CDAC auprès de la CNAC s'élevant en moyenne à 20 % chaque année.

L'examen des projets portant sur la création et l'extension d'établissements de type « *drive* » par les CDAC et, par voie de recours, la CNAC entraînerait immédiatement les conséquences suivantes :

- environ 240 demandes supplémentaires formulées devant les CDAC par an ;
- environ 48 recours supplémentaires exercés devant la CNAC par an : ce chiffre a été calculé en fonction du nombre moyen de recours formés annuellement devant la commission nationale.

Le contrôle des implantations de « *drive* » impliquera une augmentation de charge pour les effectifs mobilisés pour la mise en œuvre de la législation en matière d'aménagement commercial.

Cependant, à moyen terme, on peut penser que le rythme actuellement constaté de création de « *drive* » est appelé à ralentir. Actuellement, les projets portant sur la création de « *drive* » sont effectivement nombreux dans la mesure où les enseignes se livrent une bataille acharnée pour prendre position sur le territoire. Une fois cette période passée, les possibilités de développer de nouvelles activités de ce type tendront à diminuer.

c) Impact sur l'égalité en termes d'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

d) Impact sur les personnes en situation de handicap

Les personnes en situation de handicap en mesure de conduire un véhicule trouvent dans le concept *« drive »* un moyen d'effectuer leurs achats dans des conditions plus adaptées que celles proposées par des établissements de type supermarché ou hypermarché, au travers :

- la commande en ligne depuis le domicile ou le lieu de travail ;
- la livraison des achats directement dans le coffre du véhicule du consommateur.

Cependant, la présente disposition ne remet pas en cause le concept de *« drive »*.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Pour la mise en œuvre de la mesure envisagée, il conviendra de modifier :

- le décret n°2008-1212 du 24 novembre 2008 relatif à l'aménagement commercial ;
- l'arrêté du 21 août 2009 fixant le contenu de la demande d'autorisation d'exploitation.

CHAPITRE II : MESURES RELATIVES A LA MODERNISATION DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX (ARTICLES 59 A 64)

Ce chapitre porte sur la modernisation des documents de planification à l'échelle communale et intercommunale.

L'enjeu est de favoriser la couverture territoriale par un PLU ou un autre document en tenant lieu. Actuellement seuls 64 % des communes sont dotées d'un tel outil de planification (soit 60 % du territoire).

Le projet de loi prévoit plusieurs groupes de mesures pour répondre aux enjeux :

- prise en compte de l'ensemble des modes d'habitat (section 1)
- modernisation des cartes communales (section 2) :
  - évaluation environnementale (mesure 1) ;
  - prescription de l'élaboration d'une carte communale par délibération du conseil municipal et annexion des services d'utilité publique (mesure 2).
- compétence des communes en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme (section 3) :
  - compétence ADS pour les communes couvertes par une carte communale (mesure 1) ;
  - réduction du seuil de mise à disposition gratuite des services déconcentrés de l'Etat en matière d'ADS (mesure 2).
- révision et transformation du plan d'occupation des sols en plan local d'urbanisme (section 4) ;
- transfert de compétence, modernisation du PLU communautaire et évolution des périmètres des PLU (section 5) :
  - transfert de compétences (mesure 1) ;
  - modernisation du PLU communautaire (mesure 2) ;
  - conséquence de l'évolution du périmètre des EPCI sur les PLU (mesure 3) ;

Section 1 : La prise en compte de l'ensemble des modes d'habitat (article 59)

Mesure 1 : La prise en compte de l'habitat mobile ou démontable

I DIAGNOSTIC

La ministre du logement et de l'égalité des territoires est déterminée à trouver les modalités pour apaiser les questions liées à l'habitat léger, démontable, réversible pour sortir de la judiciarisations des relations entre ces porteurs de projets et les collectivités locales.

Il s'agit de diversifier les formes d'habitat choisi, dans le respect de l'environnement et de la biodiversité, et de permettre aux gens qui souhaitent habiter dans des yourtes ou pour d'autres formes d'habitat alternatifs de réaliser leur projet.

II OBJECTIFS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Le cadre juridique qui est proposé vise à sécuriser les projets en tenant compte de la nature particulière de ce type d'habitat :

- reconnaître que les dispositions d'urbanisme (l'article L121-1 du code de l'urbanisme) doivent prendre en compte de l'ensemble des modes d'habitat installés de façon permanente sur le territoire de la commune.
- sortir de l'instabilité juridique aggravée par un conflit de jurisprudence (CA de Nîmes n°12/00315 du 13 avril 2012), où certaines décisions assimilent les yourtes à des tentes et d'autres les déclarent illégales faute de permis de construire.

Les dispositions de l'article L444-1 du code de l'urbanisme sont élargies et clarifiées. Il n'est ainsi plus fait référence dans cet article aux seules caravanes mais aux résidences mobiles qui constituent l'habitat traditionnel des gens du voyage, d'une part ainsi qu'aux résidences démontables d'autre part.

Il est par ailleurs précisé que ces résidences mobiles ou démontables, qui constituent l'habitat permanent de leur utilisateur (par opposition à une utilisation touristique) peuvent être autorisées dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées délimités par le règlement du PLU.

En outre, de la même manière que l'implantation de terrains familiaux locatifs et d'aires d'accueil des gens du voyage dans ces pastilles définies au sein des zones A ou N est rendu possible, celle des yourtes peut l'être dans les mêmes conditions.

Par coordination, il convient de modifier l'article L111-4 du code de l'urbanisme qui précise que le permis d'aménager ou la déclaration préalable doit être refusé si le terrain aménagé n'est pas desservi en réseau public d'eau, d'assainissement et d'électricité. Un alinéa est ajouté pour permettre l'exonération pour les résidences démontables, qui devront en effet démontrer leur autonomie vis-à-vis des réseaux.

III IMPACT DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Le rapport d'information déposé par M. Léonard et Mme Got sur le statut et la réglementation des habitats légers de loisirs en 2010 recense **250 000 parcelles privées accueillant des habitats légers et mobiles** (yourtes etc.)

En donnant une définition juridique aux yourtes, en tant qu'elles constituent une résidence démontable destinée à l'habitat permanent de leurs utilisateurs, le projet de loi permet de sortir de la judiciarisation des relations relatives à ces modes d'habitat et de reconnaître la diversité des manières d'habiter. Plusieurs procès médiatiques rappellent en effet le flou juridique relatif à ces modes d'habitats (procès en appel du 17 février 2011 au parquet de Toulouse…)

Les yourtes répondent en outre à un objectif d'autonomie et d'exemplarité des pratiques d'un habitat économe à faible empreinte écologique.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Application immédiate à l'entrée en vigueur de la loi.

Mesure 2 : Terrains aménagés pour l'accueil de résidences mobiles et démontables

I DIAGNOSTIC

Situation actuelle

Les résidences mobiles constituant l'habitat traditionnel des gens du voyage peuvent prendre place sur des terrains aménagés à cet effet.

Ces terrains sont dits « terrains familiaux locatifs », lorsqu'ils sont destinés à l'installation des résidences mobiles de gens du voyage désireux de disposer d'un ancrage territorial sans toutefois renoncer au voyage une partie de l'année.

Par ailleurs, des aires d'accueil des gens du voyage doivent être aménagées pour l'accueil de résidences mobiles appartenant à des gens du voyage itinérants.

La loi du 5 juillet 2000 prévoit l'élaboration de schémas d'accueil départementaux (par le préfet et le président du conseil général) fixant l'emplacement d'aires d'accueil permanentes, d'aires de passage pour les rassemblements ponctuels et de terrains familiaux loués aux personnes sédentarisées. Le bilan de sa mise en œuvre, réalisé en 2011 par le CGEDD[55], est en demi-teinte : fin 2009, 96 des 99 départements métropolitains ont publié leur schéma départemental, les 2/3 seulement des places prévues par les schémas ont été financées et la moitié des places ont été mises en service. De plus, entre 2004 et 2009, la durée moyenne de

[55] http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/114000016/index.shtml

réalisation d'une aire (entre la décision de financement par l'État et la mise en service) a plus que doublé, traduisant à la fois la difficulté croissante des montages financiers (pouvant conduire à différer voire à abandonner sa réalisation) et la durée croissante de réalisation.

Selon le CGEDD, la cherté des aires est liée au choix de leur localisation, impliquant le plus souvent d'importants travaux de voirie et réseaux divers (création d'un rond-point d'accès à l'aire, raccordement au réseau d'eau potable, traitement du sol pollué, etc.), dont les coûts sont imputés au budget global de l'opération.

Les terrains familiaux locatifs et les aires d'accueil des gens du voyage doivent être situés en secteurs constructibles. Ils sont soumis à autorisation d'urbanisme.

Description des dispositifs juridiques en vigueur

Code	Article	Descriptif du dispositif juridique en vigueur
Urbanisme	L444-1	Implantation en secteurs constructibles des terrains aménagés pour l'installation des résidences mobiles des gens du voyage. Soumission à formalité au titre du code de l'urbanisme de l'aménagement de ces terrains
	L111-4	Impossibilité de délivrer les autorisations d'urbanisme en l'absence de desserte du terrain par les réseaux de distributions d'eau, d'assainissement et d'électricité

Date de la dernière modification des dispositifs

Code	Article	Date de la dernière modification
Urbanisme	L444-1	Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Ordonnance 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative aux permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

Problème à résoudre

Dans les communes dotées d'un document d'urbanisme, les aires d'accueil des gens du voyage peuvent être situées en zones urbaines ou à urbaniser. L'aménagement de ces aires est également possible en zones agricoles ou naturelles. Les aires d'accueil des gens du voyage sont en effet assimilables à des équipements publics. L'aménagement de l'aire d'accueil ne doit toutefois pas contrevenir à la destination agricole ou naturelle de la zone. Il ne doit pas non plus porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

Quoi qu'il en soit, l'aménagement de terrains pour l'accueil des résidences mobiles des gens du voyage, qu'il s'agisse d'aires d'accueil ou de terrains familiaux locatifs n'est pas autorisée, en cas de remise en cause de la vocation agricole ou naturelle de la zone.

De la même manière, il convient de préciser dans quelles conditions les yourtes pourront être installées. Définies comme des résidences démontables, leur installation sera permise sur des terrains soumis à déclaration préalable ou permis d'aménager, étant précisé que ces projets devront démontrer leur autonomie vis-à-vis des réseaux.

Explication des évolutions proposées

Les conditions dans lesquelles les terrains aménagés pour permettre l'installation des résidences mobiles des gens du voyage peuvent être implantés en zones agricoles ou naturelles doivent être clarifiées.

Celles dans lesquelles les résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs peuvent l'être doivent être définies.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Les dispositions de l'article L444-1 du code de l'urbanisme sont complétées pour améliorer la lisibilité du droit concernant l'aménagement de terrains en vue de l'accueil de résidences mobiles des gens du voyage en zones agricoles ou naturelles.

Il est expressément précisé que les terrains aménagés pour l'installation de résidences mobiles des gens du voyage ou de résidences démontables peuvent être situés dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limité, délimités par le document d'urbanisme au sein des zones agricoles ou naturelles.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Evaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées	Incidences micro et/ou macro-économiques	Néant.
	Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernées	Néant.
	Incidences sociales	La mesure permet une meilleure reconnaissance de ce mode d'habitat.
	Incidences environnementales	La mesure proposée n'a pas d'incidences environnementales, dans la mesure où elle se limite à clarifier le droit applicable concernant l'aménagement de terrains destinés à l'accueil des résidences mobiles constituant l'habitat permanent des gens du voyage. S'agissant des résidences démontables, elles devront respecter un cahier des charges qui démontrera leur autonomie vis-à-vis des réseaux et donc leur faible impact sur le milieu.
Évaluation des	Incidences budgétaires	Néant.

conséquences pour les administrations publiques concernées	Incidences sur l'emploi public et la charge administrative	Néant.
Egalité entre les femmes et les hommes		Pas d'impact.
Personnes en situation de handicap		Pas d'impact.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Application immédiate à l'entrée en vigueur de la loi, s'agissant de résidences mobiles.

Concernant les résidences démontables, un décret en Conseil d'Etat est nécessaire pour définir les pièces à joindre à la demande de permis formalisant les engagements du demandeur sur le respect de conditions d'hygiène et de sécurité.

Section 2 : Modernisation de la carte communale (article 60)

Pour répondre à l'objectif de modernisation de la carte communale, cette section prévoit :

- une évaluation environnementale des cartes communales (mesure 1) ;
- la prescription de l'élaboration d'une carte communale par délibération du conseil municipal et l'annexion des servitudes d'utilité publique (mesure 2).

Mesure 1 : Evaluation environnementale des cartes communales

I DIAGNOSTIC

Le décret n°2012-995 du 23 août 2012[56] précise le champ d'application de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme défini par l'article L121-10 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite loi « ENE ». S'agissant des cartes communales, ce décret prévoit que font l'objet d'une évaluation environnementale :

- les cartes communales dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000 ;
- les cartes communales de communes limitrophes d'une commune dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000, s'il est établi qu'elles sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés après un examen au cas par cas.

[56] Décret n° 2012-995 du 23 août 2012 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme

Or, il apparaît que ce champ d'application de l'évaluation environnementale des cartes communales n'est pas compatible avec la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. En effet, la circonstance qu'une commune ne soit pas limitrophe d'une commune comportant un site Natura 2000 ou que la carte communale d'une commune limitrophe soit sans incidence significative sur le site Natura 2000 de la commune voisine ne signifie pas pour autant que la carte communale n'aura aucune incidence sur l'environnement au sens des critères de l'annexe II de la directive.

Ce champ d'application restreint conduit à exclure de l'évaluation environnementale des cartes communales qui sont pourtant susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Afin de remédier à cette situation, le projet de loi relative à l'urbanisme et au logement modifie l'article L121-10 du code de l'urbanisme afin de prévoir que font l'objet d'une évaluation environnementale l'ensemble des cartes communales susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Une évolution législative est nécessaire car seul le législateur peut, en application de l'article 34 de la Constitution qui lui réserve la détermination des « principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources », imposer à une collectivité territoriale une procédure relative à l'exercice de ses compétences.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Hypothèses : situation au 1er janvier 2013

Statut de la carte communale (CC)/Type de carte communale (CC)	Natura 2000	Limitrophes	Autres	Total
CC approuvée	1570	1602	1781	4953
CC approuvée – élaboration PLU	163	160	234	557
CC en révision	131	149	126	406
Total CC opposables au 1er janvier 2013	**1864**	**1911**	**2141**	**5916**
CC en cours d'élaboration au 1er janvier 2013	535	575	628	1738

a) <u>Coût de l'évaluation environnementale des cartes communales avec le champ d'application du droit actuel</u>

Selon les chiffres disponibles au 1er janvier 2013, avec le schéma de soumission à évaluation environnementale tel qu'issu de la loi du 12 juillet 2010 dite « ENE » et du décret du 23 août 2012 précité, le coût de l'évaluation environnementale des cartes communales est estimé à **10,3 M€** (cf. tableau ci-après).

	Nombre total de CC opposables au 1er janvier 2013	**Nombre de CC en cours d'élaboration ou de révision au 1er janvier 2013**	**Coût moyen d'une évaluation environn. (EE)**	**Coût total de l'EE**	**Nombre d'ETP nécessaires**
Cartes communales comportant en tout ou partie un site Natura 2000 (soumission systématique à EE)	1864	666 Soit en flux par an* : 333	10 000 €	**6 660 000 €** Soit **3 330 000€ par an**	Environ **3 ETP**
Cartes communales des communes limitrophes des communes comportant un site Natura 2000 (procédure d'examen au cas par cas)	1911	724 Soit en flux par an* : 362	10 000 €	<u>Hypothèse :</u> 1 carte communale sur deux fait effectivement l'objet d'une EE soit 362 **3 620 000 €** Soit **1 810 000 € par an**	Environ **2,5 ETP** <u>Hypothèses :</u> - 0,5 jour de travail pour l'examen au cas par cas et l'établissement de la décision motivée de soumettre ou non à EE le PLU ; - 2 jours de travail pour l'analyse de l'EE ; - 216 jours de travail par an. <u>Calcul :</u> Nombre d'ETP nécessaires chaque année = (362*0,5)/216 + (181*2)/216

**Chiffre calculé à partir de l'hypothèse d'une durée moyenne d'élaboration ou de révision d'une carte communale de deux ans.*

b) <u>Coût de l'évaluation environnementale avec le champ d'application issu du projet de loi</u>

Le champ d'application issu du projet de loi sera précisé par voie réglementaire. Une piste envisagée serait de maintenir la soumission systématique à évaluation environnementale des cartes communales dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000 et de prévoir, à l'instar des plans locaux d'urbanisme, que toutes les autres cartes communales font l'objet d'une évaluation environnementale s'il est établi, après un examen au cas par cas, qu'elles sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Avec ce scénario, le coût de l'évaluation environnementale des cartes communales est estimé à **14 M€** (soit 3,7 M€ de plus que celui issu du schéma actuel).

Impact de ce scénario d'évolution (situation au 1er janvier 2013) :

	Nombre total de CC opposables au 1er janvier 2013	Nombre de CC en cours d'élaboration ou de révision au 1er janvier 2013	Coût moyen d'une évaluation environn. (EE)	Coût total de l'EE	Nombre d'ETP nécessaires
Cartes communales comportant en tout ou partie un site Natura 2000 (soumission systématique à EE)	1864	666 Soit en flux par an* : 333	10 000 €	**6 660 000 €** Soit **3 330 000€ par an**	Environ **3 ETP**
Toutes les autres cartes communales relèvent de la procédure d'examen au cas par cas	4052	1478 Soit en flux par an* : 739	10 000 €	Hypothèse : 1 carte communale sur deux fait effectivement l'objet d'une évaluation environnementale soit 739 **7 390 000 €** Soit **3 695 000 € par an**	Environ **5 ETP** Hypothèses : - 0,5 jour de travail pour l'examen au cas par cas et l'établissement de la décision motivée de soumettre ou non à EE le PLU ; - 2 jours de travail pour l'analyse de l'EE ; - 216 jours de travail par an. Calcul : Nombre d'ETP nécessaires chaque année = (739*0,5)/216 + (370*2)/216

**Chiffre calculé à partir de l'hypothèse d'une durée moyenne d'élaboration ou de révision d'une carte communale de deux ans.*

c) **Synthèse**

Evaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées	Incidences micro et/ou macro-économiques	Le nombre de cartes communales faisant l'objet d'une évaluation environnementale augmentant légèrement par rapport au champ d'application du droit actuel, cela peut contribuer, dans une faible mesure, au développement des professionnels du secteur de l'environnement et du développement durable, tels que bureaux d'étude et cabinets conseils spécialisés dans le domaine l'évaluation environnementale.
	Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernées	Si l'élargissement du champ d'application de l'évaluation environnementale implique un investissement financier et humain important pour les collectivités territoriales et l'Etat, il revêt toutefois un enjeu stratégique à moyen et long terme de premier plan. L'appropriation croissante de cette démarche méthodologique par les agents de l'Etat et des collectivités territoriales et l'acquisition de savoir-faire permettront de réaliser des évaluations environnementales de plus grande qualité dans des délais plus maîtrisés. La concurrence induite par le développement des professionnels du secteur pourra générer une réduction des coûts dans la réalisation de l'évaluation environnementale.
	Incidences sociales	Cette mesure aura un impact très faible mais favorable sur l'emploi dès lors qu'elle peut contribuer à dynamiser l'activité des professionnels du secteur de l'environnement et du développement durable et des bureaux d'étude.
	Incidences environnementales	La démarche d'évaluation environnementale contribue à l'aménagement et au développement durable du territoire, en réduisant voire en évitant les coûts induits par la survenance d'aléas qui ont peu de probabilité de se réaliser ou dont les impacts pourront être minimisés étant donné qu'ils ont été anticipés. Elle s'inscrit dans une logique de prévention des impacts environnementaux des documents d'urbanisme, répondant ainsi aux préoccupations de santé publique et aux objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement (lutte contre le changement climatique, gestion économe de l'espace).

Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées	Incidences budgétaires	L'impact budgétaire du schéma de soumission à évaluation environnementale des cartes communales issu du projet de loi est relativement faible par rapport au schéma actuel puisqu'il représente un coût supplémentaire de 3,7 M€.
	Incidences sur l'emploi public et la charge administrative	**Pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale** Les communes ou EPCI dotées d'une carte communale qui entre désormais dans le champ de l'évaluation environnementale, devront s'investir dans cette démarche qui n'est toutefois pas nouvelle puisqu'introduite, s'agissant des cartes communales, depuis la loi du 12 juillet 2010 dite « ENE ». **Pour les DREAL** 2,5 ETP supplémentaires nécessiteraient d'être recrutés en DREAL.
Egalité entre les femmes et les hommes		Pas d'impact.
Personnes en situation de handicap		Pas d'impact.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Il sera nécessaire de préciser par voie réglementaire le champ d'application de l'évaluation environnementale des cartes communales tel que prévu par l'article L120-10 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue du projet de loi.

Mesure 2 : Prescription de l'élaboration d'une carte communale par délibération du conseil municipal et annexion des servitudes d'utilité publiques

I DIAGNOSTIC

Dans le droit actuel, la procédure d'élaboration des cartes communales n'est **pas exemplaire en termes de démocratie locale**.

Il n'y a besoin d'aucune décision du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI pour lancer une procédure d'élaboration d'une carte communale.

La commune ou la communauté n'intervient qu'en fin de procédure pour approuver la carte et c'est le maire ou le président de l'EPCI qui lance et conduit l'élaboration.

Or, la Cour administrative d'appel de Bordeaux rappelle dans son arrêt n°06BX01522 du 27 mai 2008 que *« si le maire peut conduire l'élaboration d'une telle carte en vertu de l'article R. 124-4 du code de l'urbanisme, il ne peut décider seul, sans délibération préalable du conseil*

municipal, d'instituer une telle carte nonobstant l'absence de dispositions spécifiques en décidant ainsi dans le code de l'urbanisme ».

Les cartes communales ne comportent pas de références aux servitudes d'utilité publique.

La consultation de ce document par un particulier ne lui apporte pas une information complète quant à la nature des autorisations du droit des sols qui pourraient lui être délivrées.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Il est utile de **moderniser le régime juridique des cartes communales** dans un souci d'amélioration globale de l'information urbanistique couvrant le territoire car les cartes communale représentent une part non négligeable des documents d'urbanisme actuellement en vigueur.

Figure 105 : Couverture du territoire par des cartes communales au 1er janvier 2013

Document opposable	Etat de la procédure	Nombre de communes	%	Superficie (km²)	%	Population municipale 2010	%
CC	CC approuvée	4 955	*13,5*	67 415	*10,7*	1 839 615	*2,8*
	CC approuvée - PLU en élaboration	558	*1,5*	12 414	*2,0*	318 159	*0,5*
	CC en révision	406	*1,1*	6 602	*1,0*	193 897	*0,3*
	Total	**5 919**	***16,1***	**86 431**	***13,7***	**2 351 671**	*3,6*

Source : METL – SuDocUH

Les dispositions prévues par le projet de loi :

- modification de l'article L124-2 du code de l'urbanisme afin de clarifier le rôle de l'organe délibérant de la commune ou l'EPCI dans la décision d'élaboration ou de révision d'une carte communale conformément à la jurisprudence administrative en vigueur précitée (CAA Bordeaux, 27 mai 2008, n°06BX01522). La délibération devra respecter les principes de l'article L300-2 du code de l'urbanisme relatif au contenu des délibérations de prescriptions de l'ensemble des documents d'urbanisme.
- modification de l'article L126-1 du code de l'urbanisme afin que les **cartes communales comportent en annexe les servitudes d'utilité publique (SUP)**. En effet, il apparaît nécessaire d'enrichir le contenu d'une carte communale pour donner plus de lisibilité à l'ensemble des informations réglementaires qui s'imposent en termes d'urbanisme en y intégrant les servitudes d'utilité publique. Cette disposition enrichit la carte communale d'informations essentielles pour les habitants et les porteurs de projets et qui sont aujourd'hui difficilement accessibles.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Evaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes	Incidences micro et/ou macro-économiques	Néant.
	Coûts et bénéfices financiers pour chaque	La participation du conseil municipal ou communautaire à la décision de prescrire la carte

physiques et morales intéressées	catégorie de personnes physiques et morales concernées	communale renforcera la démocratie locale et permettra d'expliciter pour les citoyens les raisons qui conduisent à étudier ce document d'urbanisme. L'annexion obligatoire des servitudes d'utilité publiques aux cartes communales améliorera la lisibilité de la carte communale pour le particulier. La consultation de la carte communale et des servitudes d'utilité publique l'affectant lui permettra de mieux prendre en compte les différentes contraintes pesant sur une parcelle avant la réalisation d'un projet.
	Incidences sociales	Néant.
	Incidences environnementales	Néant.
Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées	Incidences budgétaires	L'impact budgétaire sur les communes dotées de cartes communales est très faible étant donné que les servitudes d'utilité publique existent déjà.
	Incidences sur l'emploi public et la charge administrative	Pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale, l'annexion des SUP à la carte communale ajoute une formalité très légère à la procédure d'élaboration du document. Elle suppose une délibération supplémentaire pour l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI.
Egalité entre les femmes et les hommes		Pas d'impact.
Personnes en situation de handicap		Pas d'impact.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Concernant la délibération pour lancer l'élaboration ou la révision d'une carte communale, il sera prévu que la mesure s'applique à la date d'entrée en vigueur de la loi à l'exception des élaborations et révisions de cartes communales dont l'avis d'enquête publique a été prescrit.

Concernant les SUP, un décret d'application est nécessaire pour préciser la composition de la carte communale et la portée des annexes.

Section 3 : Compétence des communes en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme (article 61)

Le projet de loi comporte 2 dispositions relatives à la délivrance des autorisations d'urbanisme :

- compétence ADS pour les communes couvertes par une carte communale (mesure 1) ;
- réduction du seuil de mise à disposition gratuite des services déconcentrés de l'Etat en matière d'ADS (mesure 2).

Mesure 1 : Compétence ADS pour les communes couvertes par une carte communale

I DIAGNOSTIC

Seul les maires dont les communes se dotent d'un PLU ou d'un POS se voient doter de la compétence en matière de délivrance d'autorisations du droit des sols.

Le Maire est compétent, au nom de la commune, pour délivrer les permis et pour se prononcer sur les projets faisant l'objet d'une déclaration préalable dans les communes qui se sont dotées d'une carte communale, uniquement lorsque le conseil municipal l'a décidé.

En l'absence de décision du conseil municipal, l'autorité administrative de l'Etat demeure en effet compétente pour se prononcer sur les projets.

Description des dispositifs juridiques en vigueur

Code	Article	Descriptif du dispositif juridique en vigueur
Urbanisme	L422-1	Détermination de l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se proncer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration prélable

Date de la dernière modification des dispositifs

Code	Article	Date de la dernière modification
Urbanisme	L422-8	Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme

Problème à résoudre

La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités en matière d'application du droit des sols (ADS) est fonction de l'existence ou non d'un document d'urbanisme. La compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme est ainsi par principe décentralisée, à condition toutefois que la commune soit dotée d'un document d'urbanisme. L'Etat n'est compétent qu'en l'absence de document d'urbanisme, c'est à dire dans les communes où les

règles issues du règlement national d'urbanisme (RNU) constituent l'essentiel des dispositions d'urbanisme opposables aux demandes d'autorisation.

Ce principe connait toutefois une exception, s'agissant des communes dotées d'une carte communale. En effet, si la collectivité ne se manifeste pas pour exercer la compétence ADS, l'Etat demeure alors compétent pour se prononcer sur les demandes de permis et les déclarations préalables.

Dans les faits, seules un peu moins de 20 % des 6 293 communes dotées d'une carte communale se sont prononcées pour opter pour la compétente en matière d'ADS (base de données ADS 2007 au 16 janvier 2013).

Pourtant, **à l'instar des plans locaux d'urbanisme et des plans d'occupation des sols, les cartes communales déterminent les possibilités de construire sur la commune** puisqu'elles définissent notamment des secteurs où les constructions sont admises hors parties actuellement urbanisées.

Dans ces conditions, il apparait anormal qu'une large majorité des communes dotées d'une carte communale n'aient pas opté pour l'exercice des compétences en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme.

Explication des évolutions proposées

L'absence de transfert automatique de la compétence ADS à la commune, en cas d'approbation d'une carte communale, conduit à ce que l'Etat reste compétent pour délivrer les permis et se prononcer sur les déclarations préalables dans un peu plus de 80 % des communes dotées d'un tel document d'urbanisme (base de données ADS 2007 au 16 janvier 2013).

Cet état de fait contrevient au principe fixé par les lois de décentralisation, selon lequel la compétence du maire au nom de la commune est la règle en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme et la compétence de l'Etat l'exception.

Au nom de ce principe et étant entendu que la carte communale constitue un document d'urbanisme à part entière, il apparaît logique que l'approbation d'une carte communale induise automatiquement le transfert de la compétence ADS à la commune, au même titre que l'adoption d'un plan local d'urbanisme.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

L'exception au principe selon lequel l'Etat n'exerce la compétence ADS qu'en l'absence de document d'urbanisme, existant en l'état actuel du droit dans les communes dotées d'une carte communale, ne saurait trouver pour seule justification le manque de moyens des communes rurales concernées.

D'une part, les communes rurales dotées d'une carte communale peuvent bénéficier gratuitement des services déconcentrés de l'Etat pour l'étude technique des demandes d'autorisation d'urbanisme, lorsqu'elles satisfont aux critères démographiques définis à l'article L422-8 du code de l'urbanisme. A l'heure actuelle, 92 % des communes dotées d'une carte communale et ayant pris la compétence en ADS bénéficient ainsi de la mise à disposition des

services de l'Etat pour l'instruction de la totalité ou d'une partie des demandes d'autorisation d'urbanisme (Base de données ADS 2007 au 16 janvier 2013).

D'autre part, les communes peuvent s'organiser pour mutualiser leurs moyens dans un service instructeur commun.

Dès lors, le maintien d'une compétence de l'Etat en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme dans plus de 80 % des communes dotées d'une carte communale apparait difficilement justifiable, au regard du principe de décentralisation de la compétence ADS dans les communes pourvues d'un document d'urbanisme.

Ainsi il est prévu de modifier l'article L422-1 du code de l'urbanisme afin que la **compétence en matière de délivrance d'autorisations du droit des sols dévolue aux maires soit automatique pour les communes se dotant de cartes communales après l'entrée en vigueur de la présente loi**.

Dans les communes dotées d'une carte communale approuvée **avant l'entrée en vigueur de la présente loi, le maire devient compétent au nom de la commune à compter du 1er janvier 2017 si elles n'ont pas pris la compétence de délivrance des autorisations d'urbanisme avant cette date**. Cette mesure confirme la compétence des maires en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme en la rendant obligatoire quel que soit le type de document d'urbanisme couvrant le territoire de la commune.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

La mesure proposée induit des coûts supplémentaires pour les communes concernées, mais uniquement dans la mesure où ces communes ne pourraient pas bénéficier de la mise à disposition gratuite des services de l'Etat pour l'instruction des demandes.

En outre, les communes concernées disposent de la possibilité de mettre en place des services d'instruction mutualisés permettant de dégager des économies d'échelle.

Cette mesure aura un impact limité sur l'emploi public et la charge administrative dans les communes concernées, dans la mesure où nombre de ces communes pourront bénéficier de la mise à disposition gratuite des services de l'Etat pour l'instruction des demandes d'autorisation.

La mise en place de services d'instruction mutualisés, notamment à l'échelle intercommunale, permettra en outre d'alléger la charge administrative imputable aux communes ne pouvant pas bénéficier de la mise à disposition gratuite des services de l'Etat.

Pour les DREAL et DDT(M), l'impact est très variable : il peut être fort dans certains départements qui ont plus de 200 cartes communales ou nul pour d'autres qui n'en n'ont aucune, étant précisé que la moyenne par département est de 60.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Concernant la compétence ADS, la mesure ne s'applique immédiatement que pour les cartes communales adoptées après l'entrée en vigueur de la loi. Pour les autres, elle s'appliquera à compter du 1er janvier 2017.

Mesure 2 : Réduction du seuil de mise à disposition gratuite des services déconcentrés de l'Etat en matière d'ADS

I DIAGNOSTIC

Les communes de moins de 10 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de moins de 20 000 habitants, compétents en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme, peuvent disposer gratuitement des services déconcentrés de l'Etat pour l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme.

Description des dispositifs juridiques en vigueur

Code	Article	Date de la dernière modification
Urbanisme	L422-8	Détermination des communes et des intercommunalités compétentes en ADS pouvant bénéficier de la mise à disposition gratuite des services déconcentrés de l'Etat pour l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme

Date de la dernière modification des dispositifs

Code	Article	Date de la dernière modification
Urbanisme	L422-8	Ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme

Problème à résoudre

La mise à disposition des services déconcentrés de l'Etat pour l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme a constitué une mesure d'accompagnement du transfert de la compétence ADS aux communes dotées d'un document d'urbanisme, opéré par les lois de décentralisation.

Cette mise à disposition devait en effet être mise à profit par les communes et par les intercommunalités concernées pour mettre en place des services d'instruction. A terme, ces communes et intercommunalité devaient ainsi assumer pleinement leur compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme.

Reste que 30 ans après les lois de décentralisation, la majorité des communes compétentes en ADS continue à bénéficier de la mise à disposition gratuite des services de l'Etat pour l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme.

Explication des évolutions proposées

La mise à disposition gratuite des services de l'Etat pour l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme ne s'est pas accompagnée d'une prise d'autonomie progressive des communes compétentes pour l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme. En 2012, les moyens de l'Etat ont ainsi été mobilisés dans le cadre de la mise à disposition à hauteur de 60% des effectifs de la filière ADS, soit 2 000 équivalent temps plein (ETP). Cette mobilisation des moyens humains de l'Etat s'effectue au détriment de ses missions de conseil

et d'animation ou de son intervention au titre de l'égalité des territoires dans des secteurs ruraux faiblement peuplés.

De plus, la mise à disposition des services déconcentrés de l'Etat peut constituer un frein la structuration de services d'instruction mutualisés à l'échelle intercommunale. Les communes compétentes en ADS de moins de 10 000 peuvent en effet bénéficier de la solidarité de l'Etat et s'affranchir par la même d'une réflexion sur la mise en commun de moyens d'instruction avec d'autres communes.

Dans ces conditions, le projet de loi vise à modifier les conditions de mise à disposition gratuite des services de l'Etat, afin d'inciter les collectivités concernées à prendre leur autonomie pour l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

La proportion de collectivités compétentes en ADS faisant appel aux services déconcentrés de l'Etat pour l'instruction des demandes doit être réduite. L'Etat doit en effet réorienter ses moyens humains en matière d'ADS vers des missions de conseil et d'animation. Par ailleurs, l'Etat doit réserver la mobilisation de ses moyens aux fins d'instruction à des demandes d'autorisation d'urbanisme portant sur des projets situés dans des bassins de vie faiblement peuplés, au nom de la solidarité de l'Etat.

Toutefois, la réduction du champ de la mise à disposition gratuite des services de l'Etat ne saurait porter atteinte à l'égalité des territoires, en mettant des communes de taille modeste dans une position difficile. Pour prévenir de telles situations, il convient d'inciter à l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme par les intercommunalités.

Le projet de loi prévoit de réduire le champ de la mise à disposition gratuite des services de l'Etat pour l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme. Il privilégie en outre l'échelon intercommunal pour l'exercice des compétences en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme.

Le seuil de mise à disposition gratuite des services de l'Etat est ainsi réduit de 20 000 habitants à 10 000 habitants, s'agissant des EPCI compétent en ADS. De plus, les communes compétentes en ADS appartenant à un EPCI de plus de 10 000 habitants ne pourront plus bénéficier de la mise à disposition gratuite des services de l'Etat. Cette mesure constitue une incitation à la délégation de la compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme, par la commune, à l'EPCI auquel elle appartient. Toutefois, il est prévu à titre transitoire des conventions de transition pour accompagner les collectivités dans le cadre de la reprise de l'instruction de l'ADS.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

La mesure proposée n'a pas d'incidences économiques directes. Elle n'induit pas de coûts et de bénéfices pour les particuliers. Elle est sans effet sur les dispositions d'urbanisme opposables aux projets. Elle n'a pas d'impact sur l'emploi et le marché du travail, ni d'incidences environnementales.

La mesure proposée permettra à l'Etat de dégager des économies de dépenses de personnels. En revanche, elle induit des coûts supplémentaires pour les collectivités. Toutefois, ces coûts supplémentaires portent sur l'exercice effectif d'une compétence d'ores et déjà décentralisée.

Figure 106 : Estimations des incidences financières de la disposition prévue

Coûts nets ou économies nettes (exprimés en millions d'euros)				
	2013	**2014**	**2015**	**Coût pérenne ou économie pérenne**
Etat	-19,93	-37,95	-55,97	-55,97
Collectivités	16,09	30,50	44,78	44,78

Cette mesure aura en outre un impact significatif sur la charge des services déconcentrés de l'Etat, puisqu'elle représente une diminution de plus de la moitié de l'activité exercée pour le compte des collectivités locales.

La diminution de la charge des services déconcentrés sera cependant faible dans les départements les plus ruraux. Elle pourra être plus marquée dans les départements les plus urbanisés et les mieux structurés du point de vue de l'intercommunalité. Elle devra quoi qu'il en soit s'accompagner du développement de services d'instruction dans les collectivités territoriales concernées.

Figure 107 : Estimations des incidences sur les emplois de la disposition prévue

Nombre d'emplois créés ou supprimés (exprimé en équivalent temps plein)				
	2013	**2014**	**2015**	**Coût pérenne ou économie pérenne**
Etat	-406	-812	-1 218	-1 218
Collectivités	406	812	1 218	+1 128

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Dans une logique d'anticipation et de lisibilité pour l'ensemble des acteurs concernés, il est prévu d'encourager la prise de l'instruction des actes d'urbanisme par les communes. Elle pourra se faire soit directement, soit via la constitution de services mutualisés à l'échelle d'une ou plusieurs intercommunalités.

Ainsi, ces dispositions entrent en vigueur à compter du 1er juillet 2014 et dans un délai d'un an à compter de la création de l'EPCI lorsque celle-ci intervient après le 1er juillet 2014.

Des conventions de transitions pourront être conclues pour favoriser la montée en compétences des intercommunalités. Elles préciseront les modalités d'accompagnement de l'Etat pour les collectivités qui sont tenues de mettre fin au recours à la mise à disposition des services de l'Etat.

Section 4 : Transformation des plans d'occupation des sols en PLU (article 62)

Les plans d'occupations des sols (POS), qui n'ont fait l'objet d'aucune évolution depuis de nombreuses années et qui ne sont pas en révision pour être transformés en PLU, font souvent

obstacle à la mise en œuvre de politiques nationales notamment en matière d'environnement ou de logement.

C'est pourquoi le projet de loi prévoit de pousser à la transformation des POS pour encourager les collectivités à se doter de PLU.

I DIAGNOSTIC

Situation actuelle : encore plus de 7 500 POS en vigueur sur le territoire

Au 1er janvier 2013, 7 574 POS sont en vigueur, dont plus de 3 000 ne font l'objet d'aucune prescription de révision. Sur les 3 000 POS mis en révision pour élaborer un PLU, on estime à **1 000 les POS « en sommeil », c'est-à-dire, mis en révision depuis plus de cinq ans**. Au rythme actuel de 500 POS en moins par an, il faudrait encore 15 ans minimum pour épuiser le stock existant.

Nombre de POS élaborés dans les années 70 ou 80 sont source d'étalement urbain ou de mitage en comportant des dispositions très extensives en termes de périmètres de zones constructibles et comportent des prescriptions en termes de surface minimale de terrain ou des coefficients d'occupation des sols bas qui ne permettent pas de densifier le tissu urbain existant.

A l'opposé, d'autres POS dits « défensifs » ne permettent pas d'envisager une mixité dans l'habitat en comportant des mesures qui rendent les terrains difficilement ou pas constructibles, ce qui peut constituer un frein à la production de logements notamment en zone tendue.

Enfin les POS n'ont pas contrairement aux PLU d'obligation formelle de mettre en œuvre les politiques initiées par la loi SRU et complétées par la loi ENE, en particulier en matière de continuités écologiques, de prise en compte du changement climatique ou de production d'énergie faisant appel à des ressources renouvelables.

Figure 108 : Ancienneté des POS en vigueur au 1er janvier 2013

	Procédure en cours			
POS approuvé :	Aucune	Révision	Transformation en carte communale	**Total**
Avant 1986	362	518	8	**888**
de 1986 à 1990	658	808	11	**1477**
de 1991 à 1995	601	1000	6	**1607**
Après 1995	1512	2081	9	**3602**
Total	**3133**	**4407**	**34**	**7574**

Source : METL – SuDocUH – Réalisation METL/DGALN

Figure 109 : Couverture du territoire par des plans d'occupation des sols au 1er janvier 2013

Document opposable	Etat de la procédure	Nombre de communes	%	Superficie (km²)	%	Population municipale 2010	%
POS	POS approuvé	3 133	*8,5*	41 644	*6,6*	3 665 637	*5,7*
	POS approuvé - CC en élaboration	34	*0,1*	612	*0,1*	23 466	*0,0*
	POS approuvé - PLU en révision	4 361	*11,9*	84 884	*13,4*	13 465 389	*20,8*
	POS en révision	46	*0,1*	960	*0,2*	163 882	*0,3*
	Total	**7 574**	***20,7***	**128 100**	***20,3***	**17 318 374**	*26,8*

Source : METL – SuDocUH

Les communes couvertes par un POS représentent 21 % de l'ensemble des communes, 20 % de la superficie du territoire national et 27 % de la population de la France.

Figure 110 : Carte des communes qui disposent d'un POS opposable au 1er janvier 2013

Source : DGALN

La carte montre clairement que les POS sont inégalement répartis sur le territoire national et sont parfois encore très présents dans des régions où les enjeux environnementaux et les tensions sur le marché du logement sont importants, en particulier l'Ile de France et PACA.

En petite couronne de l'agglomération parisienne, 34 communes sont couvertes par un POS pour un total de plus d'un million d'habitants.

	POS approuvé		*POS approuvé - PLU en élaboration*		*POS en élaboration*		*Nombre total de communes*	*Population totale 2013*
Code département	**Nombre de Communes**	**Population 2013**	**Nombre de Communes**	**Population 2013**	**Nombre de Communes**	**Population 2013**		
92	5	107 722	6	259 669			11	367 391
93	4	76 404	6	242 684	2	35 626	12	354 714
94	5	152 512	6	143 157			11	295 669
Total général	**14**	**336 638**	**18**	**645 510**	**2**	**35 626**	**34**	**1 017 774**

Source : METL – SuDocUH

En grande couronne de l'agglomération parisienne, 59 communes de plus de 5 000 habitants sont couvertes par un POS.

Plancher Population	**Code département**	**POS approuvé**	**POS approuvé - PLU en élaboration**	**Total général**
Communes de plus de 5000 habitants	77	3	9	12
	78	3	18	21
	91		12	12
	95	3	11	14
Total général		**9**	**50**	**59**

Source : METL – SuDocUH

La région PACA comporte 444 POS. Parmi ces POS, plus d'un quart sont « en sommeil », c'est-à-dire en cours de révision pour être mis en forme de PLU depuis plus de 5 ans.

	POS approuvé		*POS approuvé - CC en élaboration*		*POS approuvé - PLU en élaboration*		*POS en révision*			
Code département	**Nombre de communes**	**Population 2013**	**Nombre de communes**	**Population 2013**	**Nombre de communes**	**Population 2013**	**Nombre de communes**	**Population 2013**	**Nombre total de communes**	**Total population 2013**
04	26	16 420	1	71	42	48 990	1	3 269	70	68 750
05	26	10 414			26	55 729	1	178	53	66 321
06	16	34 205	1	314	48	193 592			65	228 111
13	17	118 483			56	1 433 265	3	4 792	76	1 556 540
83	25	109 933			65	360 844			90	470 777
84	32	62 939	1	456	56	209 973	1	311	90	273 679
Total général	**142**	**352 394**	**3**	**841**	**293**	**2 302 393**	**6**	**8 550**	**444**	**2 664 178**

Source : METL – SuDocUH

En région PACA, Marseille, Aix-en-Provence figurent dans les dix villes les plus peuplées couvertes par un POS. Les POS ne concernent pas seulement des communes rurales, peu habitées et peu étendues mais également des communes urbaines très peuplées. Il faut également relever qu'Arles, première commune en termes de superficie de France avec ses 760 km² figure dans ce classement et que son POS est en cours de révision depuis bientôt neuf ans.

Code département	NomCommune	Etat procedure	Approbation	Prescription en cours	Population totale 2013	Surface Km2
13	Marseille	POS approuvé - PLU en élaboration	22/12/2000	19/02/2009	859 368	240,62
13	Aix-en-Provence	POS approuvé - PLU en élaboration	18/07/1983	25/07/2001	144 884	186,08
83	Hyères	POS approuvé	25/06/1999		55 906	132,38
13	Arles	POS approuvé - PLU en élaboration	20/11/2001	25/11/2004	53 785	758,93
13	Aubagne	POS approuvé	12/07/2000		46 892	54,9
13	Istres	POS approuvé - PLU en élaboration	27/11/1995	19/12/2003	43 651	113,73
06	Le Cannet	POS approuvé - PLU en élaboration	31/03/1993	29/03/2002	42 780	7,71
05	Gap	POS approuvé - PLU en élaboration	11/02/1995	31/10/2008	41 659	110,43
83	Draguignan	POS approuvé - PLU en élaboration	18/10/2001	26/05/2004	37 295	53,75
13	Vitrolles	POS approuvé - PLU en élaboration	22/09/1988	27/11/2008	35 459	36,58

Source : METL – SuDocUH

Description des dispositifs juridiques en vigueur

L'article L123-19 du code de l'urbanisme fixe le régime à appliquer aux POS approuvé avant la loi SRU du 13 décembre 2000. Cet article donne à ces POS les mêmes effets et régime juridique qu'un PLU. Toutefois l'application du régime juridique du PLU à ces POS est limitée aux articles L123-11 et suivants du code de l'urbanisme et prévoit que l'article L123-1 du code de l'urbanisme s'applique dans sa version antérieure à la loi.

Date de la dernière modification des dispositifs

La modification instaurée par l'ordonnance n°2012-11 du 5 janvier 2012 a principalement consisté à supprimer la référence aux dispositions transitoires de la loi SRU du 13 décembre 2000.

L'ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 intègre un changement du régime de la révision appliquée aux documents d'urbanisme en cas d'annulation contentieuse.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Pistes de réflexions

Initialement créés en 1967, les POS ont été remplacés par les PLU par la loi SRU du 13 décembre 2000. Depuis cette date de nombreux POS comportent des dispositions qui sont en contradiction avec la législation actuelle et les grandes orientations des politiques publiques.

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 des POS continuent à autoriser certaines occupations du sol prohibées par la réglementation actuelle ou contraires aux objectifs et orientations des politiques publiques.

Ceci s'explique par l'ancienneté des POS et la succession de dispositions transitoires qui ont contribué à prolonger la durée de vie des POS, puisque les possibilités de procéder à des révisions simplifiées pour autoriser des projets ponctuels, publics ou privés, relevant de l'intérêt général ont été prorogées à plusieurs reprises jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ordonnance n°2012-11 du 5 janvier 2012.

Treize ans après la loi SRU, l'objet de la mesure est donc de réaffirmer l'objectif de voir disparaître les POS au profit des PLU, en instaurant des conséquences juridiques fortes et automatiques en cas de non transformation du document.

Description des dispositifs juridiques retenus

Afin d'inciter à la transformation du plan d'occupation des sols, l'article L123-19 du code de l'urbanisme prévoit qu'en l'absence de transformation en PLU au 31 décembre 2014, le POS devient caduc et le territoire qu'il couvre se voit appliquer le règlement national d'urbanisme.

Toutefois, lorsqu'une procédure de révision du POS pour élaborer un PLU a été engagée avant le 31 décembre 2014, elle peut être menée à son terme si elle est achevée au plus tard 3 ans à compter de la publication de la loi. Pendant cette période, le POS continuera à s'appliquer.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

La mesure vise à accélérer la transformation des POS en PLU ou élaboration d'une carte communale. Elle peut donc se traduire par l'engagement des études qui représenteront une dépense d'investissement nouvelle pour les collectivités. La commune garde toutefois la possibilité de laisser son POS devenir caduc, dès lors c'est RNU qui s'appliquera.

Evaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées	Incidences micro et/ou macro-économiques	Cette mesure contribuera à accroître et à accélérer la commande d'études d'urbanisme en favorisant l'activité des cabinets d'études associés à la transformation du POS en PLU.
	Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernées	**Coûts et bénéfices notamment financiers pour les particuliers** Si la commune se lance d'un nouveau document d'urbanisme, les habitants seront concertés et pourront participer à l'élaboration du projet de territoire de leur commune. La transformation d'un POS en PLU garantit également aux particuliers une meilleure information urbanistique au niveau de la parcelle. Comme dans le cadre de toute évolution du document d'urbanisme communal, certains propriétaires peuvent voir la valeur de leur terrain s'accroître et d'autres à l'inverse, subir une perte de valeur sans qu'il soit possible à l'échelle de la loi d'en mesurer l'effet global. **Coût et bénéfices pour les entreprises** Les entreprises locales pourront faire entendre leur positions et besoins à l'occasion de la transformation du POS (en matière d'extension, d'accessibilité, de logements des employés…).
	Incidences sociales	Cette mesure aura un impact faible mais favorable sur l'emploi dès lors que l'activité générée par la transformation des POS en PLU se traduira par une augmentation de l'activité des cabinets d'études et urbanistes associés à l'élaboration du document. On peut craindre toutefois une pénurie de ressources en ingénierie pour les collectivités, car on constate d'ores et déjà que les études d'urbanisme, souvent médiocrement rémunérées, sont peu prisées par les cabinets d'études qui se positionnent sur des missions plus rémunératrices de maîtrise d'œuvre d'opération d'aménagement ou de construction. Il sera nécessaire d'encourager la structuration de l'offre et d'organiser la montée en compétence de nouveaux prestataires.

	Incidences environnementales	La transformation des POS en PLU est un gage de meilleure prise en compte du volet environnemental dans les politiques locales d'aménagement et de planification. En effet, les PLU doivent se conformer aux lois SRU et ENE. Hors, ces lois ont établi de nouveaux objectifs à atteindre pour les documents d'urbanisme. Ainsi, les principaux objectifs de la loi ENE sont les suivants : - lutte contre l'étalement urbain et utilisation économe des espaces avec des objectifs chiffrés - réduction des gaz à effet de serre - diminution des obligations de déplacement - préservation et remise en état des continuités écologiques (prise en compte de la trame verte et bleue : objectif rappelé par le 1er ministre lors de la dernière conférence environnementale) - meilleure prise en compte des risques naturels - développement des communications électroniques
Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées	Incidences budgétaires	Cette mesure concerne près de 7 500 communes qui devront transformer leur plan d'occupation des sols en PLU. De façon plus précise, près de 3 200 communes de moins de 10 000 habitants sont concernées par la mesure. Toutefois il est rappelé que le code général des collectivités territoriales prévoit que l'élaboration des documents d'urbanisme fait l'objet d'un concours particulier au sein de la dotation générale de décentralisation. A compter de 2013, ce concours particulier est majoré du montant de la compensation financière des charges mentionnées à l'article 17 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et résultant des contrats destinés à garantir les collectivités territoriales contre les risques découlant de l'exercice des compétences transférées en matière d'urbanisme. Les crédits de ce concours particulier sont répartis par le représentant de l'Etat entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale de chaque département qui réalisent les documents d'urbanisme mentionnés aux articles L121-1, L122-18 et L123-19 du code de

		l'urbanisme et L. 4424-9 du présent code, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. La transformation du POS en PLU fait ainsi l'objet d'un fléchage de la dotation générale de décentralisation « document d'urbanisme ». Le PLU est fréquemment réalisé par un cabinet d'étude. Le prix du contrat varie en fonction de la taille et de la population de la commune. Toutefois, la réalisation de PLU intercommunaux permettra des économies d'échelle importantes.
	Incidences sur l'emploi public et la charge administrative	**Impact pour les communes** Cette mesure impose aux communes de transformer des documents souvent obsolètes en PLU. Toutefois, les données issues des enquêtes du ministère de l'égalité des territoires et du logement montrent que plus de la moitié des POS sont engagés dans une démarche de révision de leur document d'urbanisme. La transformation en PLU s'inscrira donc pour ces dernières dans une étape supplémentaire de l'amélioration du document d'urbanisme couvrant la commune. Plus généralement, cette mesure incitera les communes à mutualiser leurs compétences en matière d'élaboration de document d'urbanisme en intégrant une intercommunalité existante ou en créant de nouveaux EPCI. **Impact pour les DREAL et pour les DDT(M)** L'impact va de fort à faible selon les départements car cela dépend du nombre de POS (entre 3 et 250 POS par département et 80 en moyenne). La menace de caducité des POS pourra avoir localement pour conséquence une forte sollicitation des services pour expliquer les conséquences et une demande de conseil pour élaborer un nouveau document (plus augmentation du nombre du nombre de porter à connaissance à élaborer et effets sur la DGD).
Egalité entre les femmes et les hommes		Pas d'impact.
Personnes en situation de handicap		Pas d'impact.

Figure 111 : Plafond de population des communes couvertes par un POS approuvé, en cours d'élaboration ou en révision au 1er janvier 2013

Plafond Population	POS approuvé	POS en élaboration	POS en révision	Total
1 000	2 220	45	28	**2 293**
2 000	575	4	6	**585**
3 000	165		5	**170**
4 000	56		2	**58**
5 000	32			**32**
6 000	12			**12**
7 000	14			**14**
8 000	11		1	**12**
9 000	3			**3**
10 000	4			**4**
Total	**3 092**	**49**	**42**	**3 183**

Source : METL – SuDocUH

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

En l'absence de transformation en PLU au 31 décembre 2014, le POS devient caduc et le territoire qu'il couvre se voit appliquer le RNU, sauf s'il est en cours de révision pour élaborer un PLU En effet, lorsqu'une procédure de révision du POS pour élaborer un PLU a été engagée avant le 31 décembre 2014, elle peut être menée à son terme si elle est achevée au plus tard 3 ans à compter de la publication de la loi. Pendant cette période, le POS continuera à s'appliquer.

La mesure est d'application uniforme en France métropolitaine et Outre-mer.

Section 5 : Transfert de compétence, modernisation du PLU communautaire et évolution des périmètres des PLU (articles 63 et 64)

À l'heure actuelle, les communautés de communes et les communautés d'agglomération n'exercent pas de plein droit la compétence d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU). Or l'aménagement durable du territoire passe par l'élaboration de documents d'urbanisme à l'échelle intercommunale.

D'abord, la réalité du fonctionnement et de l'organisation des territoires fait de l'intercommunalité l'échelle pertinente pour coordonner les politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements. En outre, les enjeux actuels exigent d'être pris en compte sur un territoire large, cohérent et équilibré. Pour affronter les questions d'étalement urbain, de préservation de la biodiversité, d'économie des ressources ou de pénurie de logements, le niveau communal n'est plus le mieux approprié. Enfin, l'intercommunalité, par la mutualisation des moyens et des compétences qu'elle permet, exprime et incarne la solidarité entre les territoires.

Ainsi, le passage au PLU intercommunal permet d'augmenter la couverture du territoire par un document d'urbanisme. En effet, environ 200 intercommunalités sont dotées aujourd'hui de la compétence PLU (source : AdCF). Avant transfert de cette compétence, les communes étaient majoritairement non couvertes par un document d'urbanisme.

Aujourd'hui, seul 64 % des communes sont couvertes par un document d'urbanisme. L'enjeu est donc important.

Cette section porte sur :

- le transfert de compétence (mesure 1) ;
- la modernisation du PLU communautaire (mesure 2) ;
- l'évolution des périmètres des PLU (mesure 3) ;

Mesure 1 : Le transfert de compétence (article 63)

I DIAGNOSTIC

Situation actuelle

Le PLU est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), **établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré.** Il se compose d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD), document non opposable explicitant une certaine vision pour le territoire. Par ailleurs, des orientations d'aménagement opposables encadrent les actions et opérations d'aménagement sur des secteurs particuliers du territoire communal à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Il comporte également un règlement et des documents graphiques ainsi que des annexes.

- ***La compétence automatique pour les métropoles et les communautés urbaines***

En application de l'article L123-6 du code de l'urbanisme, les PLU sont élaborés par un EPCI lorsque celui-ci est doté de la compétence en matière de PLU. Lorsque ce n'est pas le cas, la commune reste chargée de l'élaboration du PLU.

En l'état actuel des textes, seules les **métropoles** (L5217-4 du CGCT) et les **communautés urbaines (CU)** (L5215-20 CGCT) **ont de plein droit, en lieu et place des communes, la compétence relative au plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu.**

L'exercice de la compétence communautaire se traduit obligatoirement par l'élaboration **d'un seul et unique PLU à l'échelle de l'EPCI** et par la conduite **d'une seule procédure.** Par ailleurs, les OAP d'un PLU communautaire **tiennent lieu de plan local de l'habitat (PLH) et de plan de déplacements urbains (PDU) si l'EPCI est autorité organisatrice de transport urbain (AOTU).**

- ***La compétence facultative pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes***

Concernant les communautés d'agglomération (CA) et les communautés de communes (CC), le transfert de la compétence PLU reste facultatif (L5211-17 CGCT), étant précisé que, quelle que soit l'hypothèse, le PLU devra couvrir l'intégralité du territoire de l'établissement (article L123-1, al. 2 du code de l'urbanisme).

- ***Le PLU communautaire, un document rédigé en concertation***

Lorsque l'EPCI est compétent en matière de PLU, la compétence doit être exercée « en concertation » avec les communes concernées (art. L123-6, al. 1er du code de l'urbanisme). **Le débat portant sur les orientations générales du PADD** du PLU, tant lors de son élaboration que de sa révision, doit avoir lieu au sein de l'organe délibérant de l'EPCI ainsi que dans les différents conseils municipaux des communes couvertes par le projet de plan (article L123-9, al. 3 du code de l'urbanisme). Une commune membre d'un EPCI a ainsi la faculté de faire valoir au moment de l'élaboration du PLU communautaire les enjeux propres à son territoire.

De plus, le PLU communautaire peut comporter des périmètres diversifiés qui nécessitent une adaptation du plan à ces spécificités. L'article L123-1-1-1 du code de l'urbanisme précise en effet que « Lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent, le plan local d'urbanisme peut comporter **des plans de secteur** qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale et qui précisent les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifiques à ce secteur ». **Ce plan de secteur permet de tenir compte des spécificités propres au territoire communal.**

Enfin, la loi ENE renforce dans le cadre d'un PLU communautaire, la portée de l'avis défavorable qu'une commune pourrait exprimer quant aux dispositions du PLU la concernant directement**.** Dans un tel cas, le conseil communautaire « délibère à nouveau et arrête le projet de PLU à la majorité des deux tiers de ses membres » (article L123-9 du code de l'urbanisme).

<u>Problèmes à résoudre</u>

- ***Assurer une meilleure cohérence des problématiques de l'aménagement de l'espace grâce au PLU communautaire***

Le PLU étant un outil essentiel d'aménagement de l'espace, les problématiques s'y rattachant doivent être, dans un souci de cohérence, réglées **à une échelle territoriale où elles font sens**. Les réflexions intervenues dans le cadre du Grenelle de l'environnement ont confirmé cette nécessité ainsi que les objectifs affichés dans la feuille de route de la conférence environnementale.

Le PLU communautaire permet d'appréhender une **gestion économe de l'espace** et une réflexion des enjeux du territoire à la bonne échelle. **En effet, le PLU communautaire constitue un document de planification privilégié pour répondre aux objectifs du développement durable**. Il s'appuie sur une réflexion d'ensemble permettant de mettre en perspective les différents enjeux du territoire, à travers **l'intégration des politiques locales de l'urbanisme, de l'habitat et des transports** (si l'EPCI est également AOTU).

- ***Renforcer la solidarité entre communes grâce au PLU communautaire***

Par ailleurs, **la multiplication des documents communaux favorise la concurrence entre les territoires** : à titre d'exemple, multiplication des zones à urbaniser susceptibles d'accueillir de l'activité ou des commerces. L'urbanisme s'accompagne souvent de débats lourds sur la répartition des charges de centralité entre la (ou les) commune(s) centre(s) et les communes périphériques au profil plus résidentiel ou monofonctionnel.

En revanche, **l'élaboration d'un PLU communautaire atténue les risques de tension** entre une commune qui mènerait une politique isolément, par exemple en autorisant du développement résidentiel, et une communauté qui serait sollicitée a posteriori pour délivrer une ensemble de services (réseaux d'eau, de transport, etc.). **Il appelle une réflexion commune** sur la distribution des équipements, des services, sur les équilibres territoriaux entre les espaces denses de développement et les espaces non urbanisés. Les communautés engagées dans la démarche d'un PLU communautaire constatent que le processus d'élaboration de ce document **renforce la solidarité entre communes** et le sentiment d'appartenance à un ensemble territorial. Il **conforte l'émergence d'un « esprit communautaire ».**

- ***Mutualiser les moyens financiers et d'ingénierie grâce au PLU communautaire***

Actuellement, l'urbanisme de 7 500 communes est régi par un POS et celui de 10 500 par un PLU. **La gestion de ces documents peut s'avérer coûteuse à l'échelle communale. Par ailleurs, cela nécessite des moyens en ingénierie** dont les communes ne disposent pas toujours, et ce, dans un contexte de mise à disposition des services de l'Etat resserré et d'ouverture des prestations d'ingénierie publique au champ du secteur concurrentiel.

La maîtrise d'ouvrage communautaire du PLU permet de mutualiser les ressources en ingénierie et les moyens financiers. Les communautés qui établissent un bilan positif du transfert de la compétence PLU mettent en avant la pertinence de cette mutualisation des moyens financiers et d'ingénierie. **Conjointement, les moyens d'ingénierie étoffés permettent d'atténuer les risques de contentieux du PLU**, 58 % des communautés estimant que ces derniers seraient plus prégnants dans le cadre d'un PLU communautaire[57].

Explication des évolutions proposées

Prenant acte des dynamiques territoriales qui s'inscrivent de plus en plus à l'échelle des bassins de vie, la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, consolide l'approche intercommunale en s'appuyant sur le PLU communautaire (article L123-6 du code de l'urbanisme). Pour autant, **la loi a opté pour l'incitation et non pour l'obligation de transférer la compétence PLU à la communauté.**

Par conséquent, uniquement 14 communautés d'agglomération et 175 communautés de communes exercent actuellement la compétence PLU communautaire (soit respectivement seulement 7 % et 8 % de chaque catégorie de communauté) ce qui apparait nettement insuffisant au regard de l'enjeu.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Afin d'assurer une meilleure cohérence des problématiques de l'aménagement de l'espace et de ses impacts sur l'environnement, et ce, à l'échelle la plus pertinente, il est proposé d'étendre le dispositif prévu pour les communautés urbaines et les métropoles, aujourd'hui compétentes de plein droit en matière de plan local d'urbanisme, aux autres structures de

[57] Source : Plan locaux d'urbanisme intercommunaux – témoignages, enquête et analyse des pratiques communautaires – AdCF 2013

coopération intercommunale que sont les communautés d'agglomération et les communautés de communes.

Cela aura pour conséquence une augmentation du nombre de PLU communautaires, et le cas échéant, à terme, la disparition de certaines cartes communales. Dans un premier temps, les dispositions des cartes communales demeurent applicables aux territoires concernés jusqu'à ce que l'EPCI décide d'élaborer un PLU sur l'intégralité de son territoire ou révise un des PLU existants sur le territoire. Avant l'approbation d'un PLU communautaire, l'EPCI peut également faire évoluer les cartes communales. De plus, les EPCI qui ne seraient couverts par aucun document d'urbanisme ou par des POS appelés à devenir caducs, pourront en tout état de cause choisir d'élaborer une carte communale sur tout ou partie de leur territoire.

Figure 112 : Les EPCI concernés par le transfert de compétence PLU

Catégorie juridique de l'EPCI	Métropole	Com. urbaine	Com. d'agglo	Com. de communes	Syndicat interco	Total
Nombre d'EPCI compétents à l'heure actuelle	1	15	14	175	34	239
Nombre d'EPCI compétents après transfert automatique	1	15	213	2 223	34	2 486

Le transfert de compétence PLU concernerait donc au final :

- 213 communautés d'agglomération (dont 14 exercent déjà la compétence, soit 7 %). Les 213 CA regroupent 4 118 communes et 25,5 millions d'habitants.
- 2 223 communautés de communes (dont 175 exercent déjà la compétence, soit 8 %). Les 2 223 CC regroupent 31 428 communes et 27,3 millions d'habitants.

Le transfert automatique de la compétence PLU aux EPCI est seul capable de permettre rapidement la généralisation de documents d'urbanisme à l'échelle de la communauté et la mutualisation des moyens d'ingénierie nécessaire pour les réaliser et les faire vivre.

III IMPACT DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Le transfert automatique de la compétence d'élaboration des PLU aux communautés de communes et d'agglomérations devrait permettre une simplification des procédures et une mutualisation accrue de l'ensemble des moyens.

L'élaboration d'un PLU communautaire tenant lieu de PLH et éventuellement de PDU permet de diminuer le nombre total de documents de planification sur le territoire et de réaliser des économies d'échelle.

Par ailleurs la mutualisation des moyens financiers et d'ingénierie permet de faire appel à des bureaux d'étude plus développés à même de produire des documents élaborés et ainsi de réduire d'éventuels risques contentieux.

Une approche à l'échelle d'un territoire d'un EPCI permettra une meilleure prise en compte des problématiques environnementales : trame verte, trame bleue. Elle est la condition sine qua non pour une gestion réellement plus économe de l'espace, la limitation de l'étalement urbain et la réduction de l'émission de gaz à effet de serre.

Le coût des études pour un PLU communautaire est légèrement inférieur à l'addition des coûts de réalisation d'un PLU pour chaque commune : en moyenne 15 000 €/commune pour un PLU communautaire et 17 000 €/commune pour un PLU[58]. De plus, l'échelle plus appropriée et les moyens dégagés par une intercommunalité peuvent rendre la qualité du travail produit par les bureaux d'études plus pertinent.

IV MESURES TRANSITOIRES ET MESURES D'APPLICATION

L'entrée en vigueur est prévue le premier jour du sixième mois suivant celui de la publication de la présente loi. L'EPCI engage une procédure d'élaboration ou de révision d'un plan local d'urbanisme couvrant l'intégralité de son territoire lorsqu'il le décide et au plus tard lorsqu'il doit réviser un des PLU applicables dans son périmètre.

Afin de permettre une souplesse pour les documents initiés avant la publication de la loi, il est proposé de laisser la possibilité à une commune qui a engagé une procédure d'élaboration, de révision, de modification ou de mise en compatibilité avec un déclaration de projet de son PLU de continuer à exercer sa compétence jusqu'à l'achèvement de cette procédure qui doit toutefois intervenir dans un délais de 3 ans. Il en est de même si une commune membre a engagé, avant la publication de la loi, une procédure d'élaboration, de révision ou de modification simplifiée d'une carte communale.

Mesure 2 : La modernisation du PLU communautaire (article 64)

I DIAGNOSTIC

La situation actuelle

Au 1er janvier 2013, 239 EPCI sont compétents en matière de PLU, ce qui représente presque 11 millions d'habitants et environ 43 000 km².

Figure 113 : Nombre d'EPCI, par catégorie juridique, compétents en matière de PLU (01/01/2013),

Catégorie juridique de l'EP	Métropole	Com. urbaine	Com. d'agglo	Com. de communes	Syndicat interco.
Nombre d'EP compétent	1	15	14	175	34

Source : METL

Parmi ces EPCI, 56 sont déjà couverts par un PLU communautaire et 109 ont engagé une procédure afin de se doter d'un tel document. Concernant ces derniers, 72 sont lauréats de l'appel à projet engagé dans le cadre du Club PLUi piloté par le ministère de l'égalité des territoires et du logement.

[58] Source : enquête auprès des membres du Club PLUi – mai 2013

Figure 114 : Etat des PLU intercommunaux au niveau national

PLUi opposables	Nbre de PLUi		Nbre de communes		Population		Superficie	
Communauté Urbaine :	6	PLUi	210	communes	3 547 858	habitants	2 440	Km²
Communauté d'Agglomération :	4	PLUi	34	communes	305 831	habitants	652	Km²
Communauté de Communes :	30	PLUi	280	communes	293 507	habitants	4 654	Km²
Syndicat Intercommunal :	15	PLUi	76	communes	114 258	habitants	876	Km²
Autre :	1	PLUi	21	communes	4 391	habitants	151	Km²
Total :	56		621		4 265 845		8 774	

Sources : DGALN-SuDocUH (Situation au 1er janvier 2013), INSEE-RP (Population totale 2010). Réalisé avec SIDAUH

PLUi en élaboration	Nbre de PLUi		Nbre de communes		Population		Superficie	
Communauté Urbaine :	3	PLUi	73	communes	1 405 761	habitants	991	Km²
Communauté d'Agglomération :	7	PLUi	166	communes	707 048	habitants	1 797	Km²
Communauté de Communes :	90	PLUi	1 316	communes	843 096	habitants	16 485	Km²
Syndicat Intercommunal :	8	PLUi	52	communes	128 979	habitants	423	Km²
Autre :	1	PLUi	4	communes	13 427	habitants	45	Km²
Total :	109		1 611		3 098 311		19 742	

Sources : DGALN-SuDocUH (Situation au 1er janvier 2013), INSEE-RP (Population totale 2010). Réalisé avec SIDAUH

Rappel du dispositif juridique existant

- ***Les contours actuels du dispositif du PLUiHD : contenu et modalités d'élaboration***

Depuis la loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010, tout PLU, élaboré par un EPCI, doit comporter des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) tenant lieu de programme local de l'habitat (PLH). Si l'établissement public est autorité organisatrice des transports urbains (AOTU), il doit également élaborer des OAP tenant lieu de plan de déplacements urbains (PDU). Le décret n°2012-290 du 29 février 2012 a ventilé les différents éléments du PLH et du PDU dans les composantes du PLU (rapport de présentation, projet d'aménagement et de développement durables, orientations d'aménagement et de programmation, règlement).

Le PLU communautaire est élaboré par l'EPCI en concertation avec les communes (article L123-6). L'article L123-9 du code de l'urbanisme prévoit qu'un débat est mené au sein des conseils municipaux sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables, qui est le document stratégique du PLU. Cet article prévoit également que chaque commune-membre peut émettre un avis défavorable sur les OAP et les dispositions du règlement la concernant (article L123-9). Cet avis doit être rendu dans les trois mois suivant l'arrêt du projet de PLU communautaire.

- ***Pouvoir de contrôle du préfet***

Lorsque il n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCoT), le PLU est exécutoire dès lors qu'il a été publié et transmis au préfet (article L123-12). Ce dernier peut demander les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au plan. Dans ce cas, le PLU ne devient exécutoire qu'après la publication et la transmission au préfet des modifications demandées. Ce pouvoir de veto du préfet peut notamment être utilisé dans les cas où le plan comporte des dispositions tenant lieu de PLH ne répondant pas aux objectifs de répartition

équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, de renouvellement du parc immobilier et d'accroissement du nombre de logements et de places d'hébergement nécessaires, en application des dispositions de l'article L302-2 du code de la construction et de l'habitation.

Figure 115 : Nombre de PLU approuvés couverts ou non par un SCOT ou un schéma directeur (au 01/01/2013)

	PLU approuvés	PLU en cours de révision	Total PLU
SCoT / schéma directeur approuvé	3 497	814	4 311
Hors SCoT / schéma directeur approuvé	5 304	798	6 102
France entière (hors Mayotte)	8 801	1 612	10 413

Source : DGALN – SuDocUH, Réalisation : DGALN/SAGP/SDP/BCSI

D'après une enquête du METL auprès de ses services déconcentrés dans le cadre de la préparation du projet de loi, 13 préfets de département[59] ont utilisé au cours des 12 derniers mois ce « droit de veto ».

Le préfet exerce par ailleurs un contrôle de légalité qui peut aboutir, le cas échéant, à déférer le PLU devant le tribunal administratif.

- ***Evaluation du PLU***

Le PLU est soumis, en application du droit actuel, à deux évaluations :

- le PLU (communal ou communautaire) fait l'objet tous les trois ans d'un débat au sein de l'organe délibérant de l'EPCI ou de la commune sur les résultats de l'application du plan au regard de la satisfaction des besoins en logement, et le cas échéant, de l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants. L'organe délibérant délibère alors sur l'opportunité d'une mise en révision du PLU ou d'une application du dispositif de majoration des possibilités de construire prévu à l'alinéa 6 de l'article L123-1-11 (article L123-12-1).
- le PLU ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale (par exemple, le PLU tenant lieu de PDU), est soumis en outre tous les six ans à une analyse des résultats de son application, notamment du point de vue de l'environnement et de la maîtrise de la consommation des espaces (actuel article L123-12-2)

Disposition applicable du	Dernière modification de la disposition

[59] A noter : 58 services locaux ont répondu à cette question dans l'enquête mentionnée (cf. supra)

code de l'urbanisme	
L111-1-1	Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement
L123-1 L123-6 L123-9 L123-12 L123-12-1 L123-12-2	Ordonnance n°2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme
L123-1-9	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
R123-2-2 R123-3 R123-3-1	Décret n°2012-290 du 29 février 2012 relatif aux documents d'urbanisme et pris pour l'application de l'article 51 de la loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche

- ***Le Club PLUi***

Le Club PLUi est un club partenarial lancé en 2012 par le METL. Il regroupe l'ensemble des lauréats des appels à projets lancés par le ministère de 2010 à 2013, certains partenaires (Association des communautés de France, Association des maires de France, Groupement des autorités responsables des transports…), ainsi que les services locaux de l'État comptant des lauréats sur leur territoire. Il a pour objectif d'une part, de promouvoir et encourager l'élaboration des PLU communautaires sur le territoire, d'autre part, d'apporter un appui méthodologique, juridique, financier) à l'élaboration des PLU communautaires.

Le Club compte actuellement 92 lauréats, répartis comme suit :

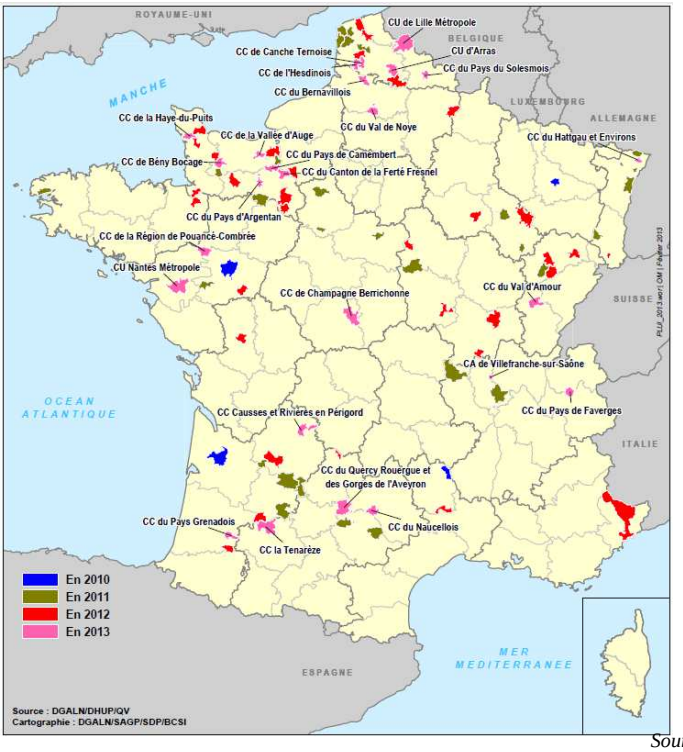
Figure 116 : Répartition des lauréats par catégorie juridique (METL, mars 2013)

	2010	2011	2012	2013	Total	
Communautés urbaines	2	4	1	3	**10**	**10,1%**
Communautés d'agglomération	1	3	3	1	**8**	**8,5%**
Communautés de communes	1	24	30	21	**76**	**81,4%**
Total	4	31	34	25	**94**[60]	**100%**

Ces lauréats se répartissent dans 18 régions et 40 départements. La plus petite communauté comprend 4 communes et la plus grande, 87 communes. La population des lauréats varie entre 1 777 habitants et 1 300 000 habitants. Environ 12 % de la population française est couverte par des communautés lauréates.

[60] Compte tenu de l'intervention de deux fusions parmi les lauréats, ces derniers sont désormais au nombre de 92, et plus 94.

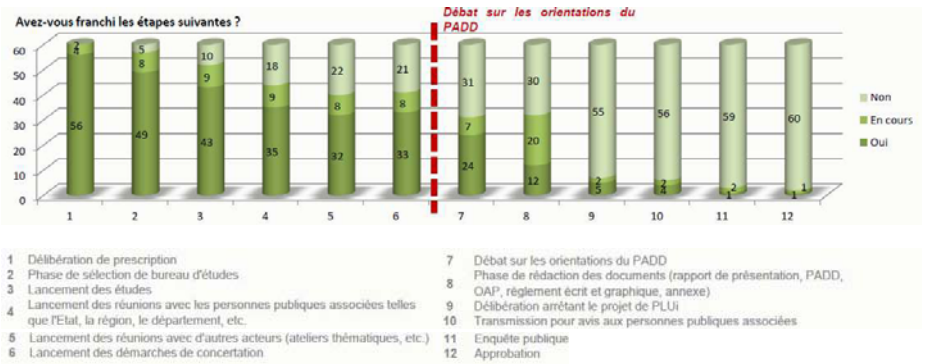
Figure 117 : Carte des lauréats du Club PLUi en 2013



Source : METL

La majorité des EPCI subventionnés a lancé la procédure d'élaboration ou de révision du PLU communautaire, qui est encore peu avancée (le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables n'a pas encore eu lieu).

Figure 118 : Avancement des procédures de PLU communautaire lancées dans le cadre du Club PLUi



Trois ans après l'instauration du PLU communautaire tenant lieu de PLH et, le cas échéant, de PDU, le retour d'expériences montre que sa mise en œuvre n'est pas sans poser de difficulté.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Les réflexions menées sur l'amélioration du dispositif du PLU communautaire tenant lieu de PLH et PDU se sont appuyées sur les retours d'expériences des EPCI lancés dans la démarche, et notamment à travers le Club PLUi qui regroupe les EPCI lauréats du Club, les associations représentatives des élus locaux et les services de l'Etat.

Les retours d'expérience ont montré en particulier que :

- le dispositif actuel manque de souplesse ;
- le PLU, le PLH et le PDU répondent à des logiques distinctes. En effet, le PLU, projet d'urbanisme et d'aménagement du territoire, fixe un cadre général pour l'utilisation des sols et la délivrance des autorisations d'urbanisme. Le PLH et le PDU sont des outils de pilotage, support de dialogue avec les partenaires de l'habitat et des transports.

Les réflexions se sont axées sur la recherche de leviers permettant de mieux traduire les politiques de l'habitat et des déplacements dans le PLU, et donc de renforcer son opérationnalité et son efficacité. Elles ont également visé à renforcer la sécurisation du PLU communautaire.

Concernant plus particulièrement la ventilation des dispositions du PLH et PDU dans le PLU, trois pistes ont été analysées :

- faire figurer les éléments de ces documents n'ayant pas d'impact direct sur l'aménagement et l'urbanisme dans les annexes du PLU. Cette solution n'a pas été retenue car elle ne permettait pas une bonne visibilité de ces éléments ;
- intégrer ces éléments dans d'autres documents sectoriels déjà existants (par exemple pour l'habitat, le plan départemental de l'habitat, le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, ou encore les accords collectifs). Toutefois, cette solution a été écartée car ces documents ne sont pas pilotés par l'EPCI et sont élaboré à une autre échelle (souvent départementale) ;
- enfin, recentrer les OAP sur les dispositions ayant un impact direct sur l'urbanisme et l'aménagement. Cette troisième solution a été retenue car elle est la plus adaptée pour renforcer l'opérationnalité du dispositif. Elle s'accompagne de la mise en place d'une nouvelle composante, le programme d'orientations et d'actions, non opposable aux autorisations d'urbanisme, qui intègre l'ensemble des autres éléments du PLH et du PDU.

Afin de répondre aux difficultés rencontrées, le projet de loi apporte plusieurs améliorations du dispositif du PLU communautaire sur les problèmes rencontrés.

1) Obligation de réaliser un PLU tenant lieu de PLH et de PDU

Le problème à résoudre

L'obligation de réaliser des dispositions relatives à l'habitat et, le cas échéant, aux transports et déplacements dans le PLU n'est pas calquée sur l'obligation de réaliser un PLH ou un PDU. Par conséquent, certains EPCI ont l'obligation d'élaborer un PLU tenant lieu de PLH ou de PDU, alors même que le code de la construction et de l'habitation ou le code des transports ne leur impose pas cette obligation.

Figure 119 : Dispositions actuelles du code de l'urbanisme (article L123-1-4 du CU)

Taille de l'EPCI élaborant un PLUI	Dispositions relatives à l'habitat	Dispositions relatives aux transports et aux déplacements
Quelle que soit la taille de l'EPCI	Obligatoire	Obligatoire si l'EPCI est autorité organisatrice des transports

Figure 120 : Conditions prévues par le CCH et le code des transports pour élaborer un PLH ou un PDU (hors PLUI)

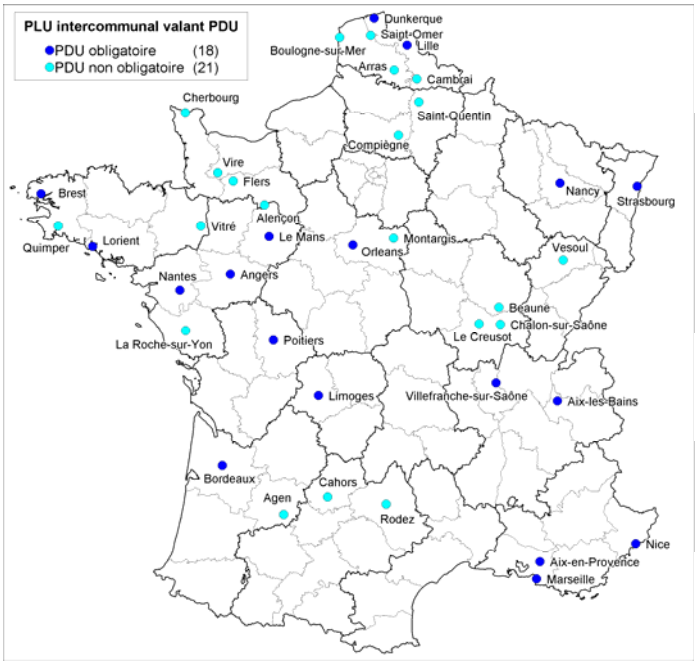
Conditions pour élaborer un PLH Articles L302-1 et L302-4-1 du CCH	Conditions pour élaborer un PDU Article L1214-3 du CT
Ont l'obligation d'élaborer un PLH : - les métropoles, - les communautés urbaines, - les communautés d'agglomération, - les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, - les communes de plus de 20 000 habitants qui ne sont pas membres d'un EPCI ou qui sont membres d'un EPCI qui n'est pas compétent en matière d'habitat	Une commune doit obligatoirement élaborer un PDU si elle est AOTU et que son périmètre de transport urbain recoupe ou est inclus dans une agglomération de plus de 100 000 habitants (listées dans le décret n°2002-213 du 15 février 2002).

Ainsi, en 2012 :

- 204 EPCI de moins de 30 000 habitants[61] sont compétents en matière de PLU et doivent élaborer des OAP tenant lieu de PLH, alors qu'un seul d'entre eux a l'obligation d'établir un PLH en application du code de la construction et de l'habitation car il s'agit d'une communauté d'agglomération (source : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, METL)
- 21 établissements publics, ayant choisi d'élaborer un PLU communautaire, ont l'obligation de réaliser des OAP tenant lieu de PDU, alors qu'ils n'ont pas l'obligation de réaliser un PDU (étude CERTU – DGITM, 2012). Sont, par exemple, concernés la Communauté d'agglomération d'Agen, Quimper Communauté, la Communauté d'agglomération de Vesoul, la Communauté urbaine d'Arras, Vitré Communauté ou encore la Communauté urbaine d'Alençon.

[61] Article L302-1 du code de la construction et de l'habitation : « Un programme local de l'habitat est élaboré dans les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, dans les communautés d'agglomération, dans les métropoles et dans les communautés urbaines. »

Figure 121 : Carte des EPCI AOTU concernés par l'élaboration d'un PLU intercommunal tenant lieu de plan de déplacements urbains (carte réalisée par le CERTU)



Cet état du droit a pu dissuader certains établissements publics de prendre ou d'exercer la compétence en matière de PLU. En effet, concernant les dispositions tenant lieu de PLH, cette obligation a pu paraître, pour certains EPCI de petite taille, disproportionnée par rapport aux enjeux de leur territoire.

<u>Solution retenue</u>

Ont désormais l'obligation de réaliser un PLU tenant lieu de PLH les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants. Plus précisément, sont ainsi concernés (chiffres DGCL, au 01/01/2013) :

- 1 métropole ;
- 15 communautés urbaines ;
- 213 communautés d'agglomération ;
- 29 communautés de communes.

Cette mesure n'entraîne aucune conséquence pour les métropoles et les communautés urbaines puisqu'elles doivent déjà, en application du droit existant, élaborer des dispositions tenant lieu de PLH.

- ***Concernant les communautés d'agglomération***

Elles deviennent de plein droit compétentes en matière de PLU, il convient de souligner qu'un nombre plus important de communautés sera soumis à l'obligation d'élaborer des dispositions tenant lieu de PLH.

En effet, actuellement seules 14 communautés d'agglomération sont compétentes en matière de PLU (suite à un transfert de compétence). Parmi elles, 4 communautés ont élaboré un PLU communautaire, et 7 ont engagé une procédure d'élaboration.

Désormais, seront concernées 213 communautés d'agglomération. On dénombre ainsi 199 communautés d'agglomération compétentes supplémentaires, ce qui représente 24, 2 millions d'habitants et 64 361 km² supplémentaires.

	Nombre d'habitants concernés	**Nombre de km² concernés**
14 CA compétentes (droit actuel)	1 315 993	3 049
213 CA compétentes de droit (projet de loi)	25 500 000	67 410
Différentiel	**+ 24 184 007**	**+ 64 361**

Source : Données METL, 2013 (chiffres au 1er janvier 2013)

- ***Concernant les communautés de communes***

Seules les communautés de plus de 50 000 habitants auront désormais l'obligation d'élaborer un PLU tenant lieu de PLH. Ce seuil correspond à l'échelle pertinente pour assurer la mise en place d'une politique de l'habitat adaptée, répondant aux enjeux de mixité sociale et de répartition équilibrée de l'habitat.

Aux communautés de communes compétentes en matière de PLU s'ajouteront, à l'entrée en vigueur de la loi, 29 communautés dont la population est supérieure à 50 000 habitants qui, après le transfert de compétence PLU, seront soumises à l'obligation d'élaborer un PLU tenant lieu de PLH. Ces 29 communautés représentent, par rapport à la situation actuelle et du fait de la taille des communautés concernées, 332 767 habitants et 22 354 km² supplémentaires.

	Nombre d'habitants concernés	**Nombre de km² concernés**
175 CC compétentes (droit actuel)	1 636 063	30 964
29 CC compétentes de droit (projet de loi)	1 968 830	53 318
Différentiel	**+ 332 767**	**+ 22 354**

Source : Données METL, 2013 (chiffres au 1er janvier 2013)

Il convient de rappeler que d'autres communautés de communes, n'ayant pas l'obligation de réaliser un PLU tenant lieu de PLH, pourront néanmoins élaborer un tel document. Dans ce cas, il comprendra un programme d'orientations et d'actions, et si nécessaire, des dispositions relatives à l'habitat dans les OAP.

En outre, l'obligation de réaliser un PLU tenant lieu de PDU est désormais calquée sur l'obligation de réaliser un PDU en application du code des transports. Ainsi, 64 EPCI sont concernés par cette obligation (1 métropole, 9 communautés urbaines, 47 communautés d'agglomération et 7 communautés de communes). Cela n'entraîne pas de charge

supplémentaire pour les EPCI qui deviennent compétents de plein droit en matière de PLU. En effet, ils devront élaborer un PLU tenant lieu de PDU, alors même qu'ils sont déjà tenus aujourd'hui d'élaborer un PDU en application du code des transports. Actuellement, parmi les lauréats du Club PLUi, 12 EPCI ont déjà engagé une procédure de PLU tenant lieu de PDU.

Les EPCI ayant déjà engagé une procédure d'élaboration de PLU tenant lieu de PLH et le cas échéant de PDU pourront choisir d'appliquer les dispositions antérieures à l'entrée en vigueur de la loi, afin de ne pas freiner l'impulsion lancée et les moyens engagés.

2) Articulation entre PLH et PDU, et PLUi tenant lieu de PLH et de PDU

Le problème à résoudre

Le PLH et le PDU sont élaborés respectivement pour une période de 6 ans et de 5 ans. Si ces documents arrivent à échéance avant l'élaboration du PLU tenant lieu de PLH et, le cas échéant, de PDU, l'EPCI se trouve dépourvu de document stratégique relatif à la politique de l'habitat ou des transports et déplacements sur son territoire.

En outre, concernant plus précisément la politique de l'habitat et en l'absence de PLH exécutoire, l'EPCI ne peut :

- renouveler l'exercice de la délégation de compétence des aides à la pierre ;
- continuer à percevoir l'affectation du prélèvement des communes soumises aux dispositions de l'article L302-8 du code de la construction et de l'habitation ;
- continuer à exonérer du supplément de loyer solidarité (SLS) les secteurs géographiques dans lesquels il prévoit une exonération.

La solution retenue

Le projet de loi prévoit que lorsque le PLH ou le PDU arrive à échéance avant la délibération portant approbation ou révision d'un PLU tenant lieu de PLH et, le cas échéant, de PDU, il peut être prorogé jusqu'à l'approbation de celui-ci. Cette prorogation est décidée, pour une durée de 3 ans maximum, par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI compétent, et après accord du préfet de département.

Cette mesure vise à ne pas interrompre les dynamiques en cours et à donner ainsi le temps nécessaire aux collectivités pour élaborer et adopter leur PLU tenant lieu de PLH ou de PDU. Elle permet également, concernant le volet habitat, de ne pas remettre en cause les droits ouverts aux EPCI. Le délai de 3 ans correspond au délai moyen nécessaire pour engager et finaliser les études liées à l'élaboration d'un PLH ou d'un PDU. L'avis du préfet sera donné au vu des moyens réellement mis en œuvre par la collectivité pour engager l'élaboration de son PLU tenant lieu de PLH, et éventuellement, de PDU.

Parmi les EPCI ayant engagé au 1er janvier 2013 l'élaboration ou la révision de leur PLU tenant lieu de PLH, 12 disposent d'un PLH exécutoire qui arrivera à échéance entre 2013 et 2018, soit probablement avant l'approbation du PLU intercommunal. Parmi eux, 8 sont signataires d'une délégation des aides à la pierre (Communauté d'agglomération de Saint Quentin, Communauté urbaine Brest Métropole Océane, Communauté urbaine du Grand Toulouse, Communauté urbaine de Bordeaux, Communauté d'agglomération Angers Loire

Métropole, Communauté d'agglomération du Boulonnais, Communauté urbaine de Strasbourg, Communauté urbaine du Grand Lyon).

3) Ventilation des dispositions du PLH et du PDU dans le PLU

Le problème à résoudre

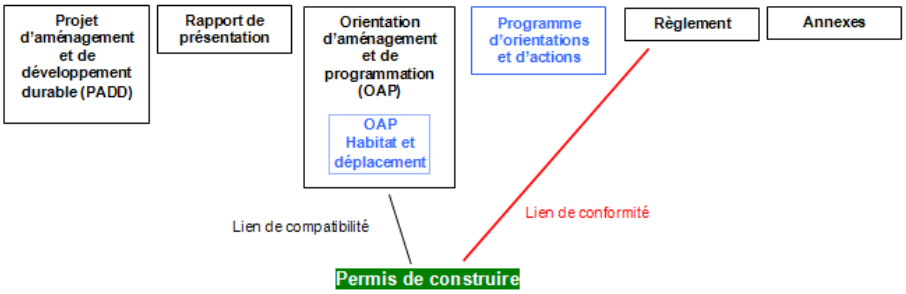
La ventilation des dispositions du PLH et du PDU dans le PLU communautaire, établie par le décret du 29 février 2012, conduit à faire figurer dans les OAP certains éléments du PLH ou du PDU, n'ayant pas d'impact sur l'aménagement et l'urbanisme (par exemple, des plans de financement, des échéanciers prévisionnels, etc.), alors que celles-ci sont opposables dans un rapport de compatibilité aux autorisations d'urbanisme. Cette situation inquiète les collectivités qui craignent un risque accru de recours contentieux.

La solution retenue

Afin de répondre aux difficultés posées par la ventilation actuelle des dispositions du PLH et du PDU dans le PLU communautaire, le projet de loi prévoit que désormais l'ensemble du PLU tient lieu de PLH et de PDU. Les OAP sont recentrées sur les dispositions ayant un impact sur l'urbanisme et l'aménagement, et créée une **nouvelle composante** : le **programme d'orientations et d'actions** (POA). Celui-ci comprend tout élément d'information ou toute mesure nécessaire à la mise en œuvre du PLU communautaire tenant lieu de PLH et de PDU, et à la mise en œuvre de la politique globale de l'habitat et des transports et déplacements fixée par le PLU au regard des objectifs fixés par l'article L302-1 du code de la construction et de l'habitation, et par les articles L1214-1 et L1214-2 du code des transports. Le POA n'est pas opposable aux autorisations d'urbanisme et pourra évoluer selon la procédure de modification du PLU.

Cette mesure permet de limiter le risque contentieux puisque les éléments n'ayant pas d'impact sur l'aménagement et l'urbanisme ne sont plus opposables aux autorisations d'urbanisme.

Figure 122 : Les composantes du PLU communautaire



4) Gouvernance du PLU communautaire

Le problème à résoudre

Concernant l'élaboration du PLU communautaire en concertation avec les communes membres de l'EPCI, le droit actuel prévoit la participation des communes membres lors du débat sur le projet d'aménagement et de développement durables, et de l'arrêt du projet de PLU. Le code de l'urbanisme prévoit ainsi la participation des communes à des étapes clefs de la procédure, mais laisse l'EPCI et les communes s'organiser pour la concertation tout au long de la procédure.

La solution retenue

Un débat sur les modalités de la concertation entre EPCI et communes membres doit être mené au sein du conseil communautaire dans les deux mois suivant la délibération prescrivant l'élaboration ou la révision du PLU. Cette nouvelle obligation constitue une garantie pour les communes-membres en créant les conditions d'un dialogue entre elles et l'EPCI. Ce débat permettra de fixer les conditions et la fréquence des consultations, l'organisation des échanges d'information, etc.

5) Compatibilité du PLU tenant lieu de PDU

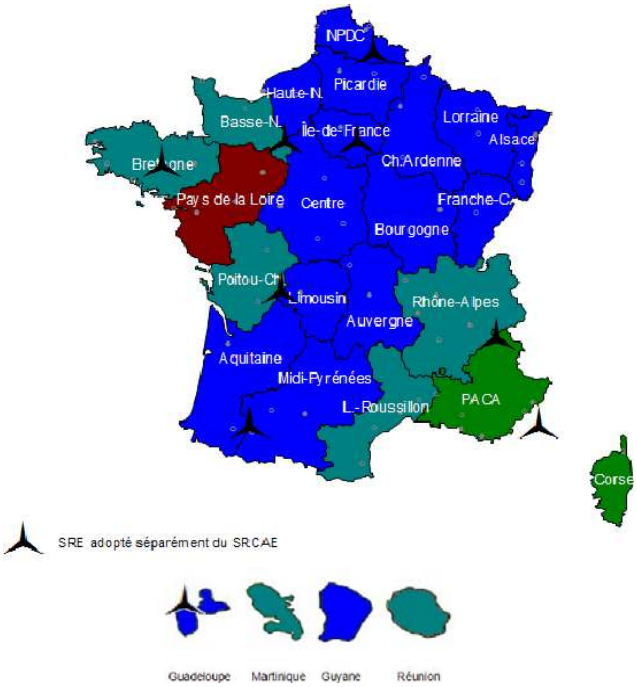
Le problème à résoudre

Dans le droit actuel, en application de l'article L. 1214-7 du code des transports, le PDU doit être compatible avec le plan régional pour la qualité de l'air (PRQA) et le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), alors que le PLU n'a pas d'obligation d'être compatible avec ces documents sectoriels.

La solution retenue

L'objectif est de prévoir que le PLU tenant lieu de PDU doit être compatible avec les mêmes documents que le PDU. Les plans régionaux pour la qualité de l'air (PRQA) ont vocation à être intégrés dans les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE). lorsqu'ils sont adoptés. Il est ainsi créé un lien de comptabilité entre le PLU, le PRQA et le SRCAE. A l'heure actuelle, 16 régions ont adopté un SRCAE.

Figure 123 : Les régions ayant adopté un SRCAE
Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie / DGEC, 2013



6) Evaluation du PLU et renforcement des pouvoirs du préfet

Le problème à résoudre

Selon les données disponibles, au 1er janvier 2013, 644 PLU ont fait l'objet d'une évaluation environnementale[62] et sont donc soumis à l'analyse des résultats du point de vue de l'environnement et de la maîtrise de la consommation des espaces (pour rappel, il existe 10 413 PLU exécutoires sur le territoire à cette même date).

En outre, tous les PLU sont soumis au débat sur les résultats du plan au regard de la satisfaction des besoins en logement. Selon l'enquête menée auprès des DDTM par le METL dans le cadre de la préparation du projet de loi[63], seuls 74 communes ou EPCI ont prescrit entre 2010 et 2012 la révision de leur PLU suite à ce débat.

[62] Il convient de noter que les données disponibles relatives à l'évaluation environnementale sont à utiliser avec précaution. En effet, ces données, qui sont déclaratives, sont partielles (le taux de réponse des services déconcentrés à cette question posée dans le cadre de l'enquête SuDocUH du METL est de 80 %)
[63] A noter : 58 services locaux ont répondu à cette question dans l'enquête mentionnée (cf. supra)

Le dispositif actuel d'évaluation paraît insuffisant et pourrait être renforcé, afin d'inciter les collectivités à s'interroger, à des périodes clefs et au regard d'une analyse des résultats étayée, sur l'opportunité de maintenir leur document en l'état ou de leur faire évoluer.

Une difficulté supplémentaire porte sur la convention de délégation des aides à la pierre. Elle peut être dénoncée par le préfet lorsque les résultats du bilan triennal d'exécution du PLH sont manifestement insuffisants par rapport aux objectifs définis dans la convention (L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation). Or, le PLU tenant lieu de PLH ne fait pas l'objet d'un bilan triennal sur les dispositions relatives à l'habitat, mais uniquement sur la satisfaction des besoins en logement.

La solution retenue

Le projet de loi prévoit une remise à plat de l'évaluation de l'ensemble des PLU. Il introduit l'obligation de réaliser un bilan tous les six ans des dispositions du PLU au regard des objectifs généraux de ces plans et, le cas échéant, des objectifs du code de la construction et de l'habitat ou du code des transports pour les dispositions tenant lieu PLH et de PDU.

Une clause de « rendez-vous » est prévue tous les neuf ans afin que l'EPCI se prononce sur l'opportunité de réviser le PLU. Si l'établissement public ou la commune engage une procédure de révision, le PLU révisé sera exécutoire en principe à l'issue d'un délai de 12 ans.

Concernant plus précisément les PLU communautaires tenant lieu de PLH, un bilan détaillé supplémentaire de l'ensemble des dispositions relatives à l'habitat des OAP et du programme d'orientations et d'actions est prévu tous les trois ans. Celui-ci est communiqué au préfet de département qui pourra, le cas échéant, dénoncer la convention de délégation des aides à la pierre en cours s'il estime que les résultats sont insuffisants (L301-5-1 du code de la construction et de l'habitation).

Parallèlement, les pouvoirs du préfet sont renforcés en ce qui concerne le PLU tenant lieu de PLH. En effet, le préfet peut désormais suspendre le caractère exécutoire du PLU tenant lieu de PLH que ce dernier soit couvert ou non par un SCOT (actuellement, cette faculté n'est ouverte qu'en l'absence de SCoT). De plus, le champ d'application de ce droit de veto est étendu au cas où les dispositions du PLU tenant lieu de PLH ont fait l'objet d'un avis défavorable ou de réserves émises par le comité régional de l'habitat.

Enfin, le préfet peut demander à l'EPCI d'effectuer les modifications qu'il estime nécessaires dans le domaine de l'habitat. L'EPCI dispose d'un délai d'un mois pour faire connaître à l'EPCI s'il entend procéder aux modifications. A défaut d'accord ou de délibération approuvant les modifications dans un délai d'un an, le préfet engage la modification ou la révision du plan nécessaire.

III IMPACT DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

L'élaboration d'un plan local d'urbanisme communautaire tenant lieu de PLH et éventuellement de PDU permet de diminuer le nombre total de documents de planification sur le territoire et de réaliser des économies d'échelle.

Plusieurs des propositions mentionnées ci-dessus viennent clarifier et faciliter la mise la mise en œuvre du dispositif existant, contribuant ainsi à réduire les charges pesant sur ces établissements publics.

La proposition concernant l'évaluation de tous les PLU tous les six ans laquelle est réalisée soit en régie (permise grâce à la mutualisation des moyens au niveau de l'intercommunalité), soit en sous-traitance, engendrera toutefois des coûts supplémentaires pour l'établissement public ou la commune. Le coût d'une telle évaluation est difficile à estimer ; elle dépend de la qualité et de la pertinence des indicateurs et du dispositif de suivi mis en place initialement par l'auteur du document d'urbanisme, ainsi que des enjeux et des caractéristiques du territoire de l'établissement public.

Cette évaluation qui portera notamment sur l'environnement, permettra une meilleure évaluation de l'impact des choix d'aménagement et d'urbanisme sur l'environnement au sens large (santé humaine, faune, flore, climat, ...).

L'essentiel des mesures n'auront qu'un impact faible sur les services déconcentrés qui accompagnent les EPCI dans l'élaboration et le suivi de leur PLU, puisque les dispositions proposées ne font que préciser ou compléter des dispositions législatives déjà existantes. Des actions de formation pourront être organisées auprès des agents des services déconcentrés du METL sur la mise en œuvre du dispositif du PLUIHD amélioré.

Toutefois, concernant la mesure visant à renforcer les pouvoirs du préfet, les services des préfectures pourront voir leur charge de travail légèrement augmenté puisque le champ d'application du droit de veto est élargi. Les services de l'Etat auront à analyser les bilans des résultats de l'application des PLU qui leur seront transmis et le cas échéant, à appuyer les préfets dans la mise en œuvre de leur pouvoir de veto.

Le plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces (PAVE), qui porte notamment sur les actions d'aménagement mises en œuvre pour améliorer l'accessibilité des personnes handicapées, fera désormais partie intégrante du PLU tenant lieu de PDU.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET D'APPLICATION ENVISAGEES

La mesure entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi.

Lorsque le PLH ou le PDU arrive à échéance avant la délibération portant approbation d'un PLU tenant lieu de PLH ou de PDU, il peut être prorogé jusqu'à l'approbation de celui-ci. Cette prorogation est décidée, pour une durée de 3 ans maximum, par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI compétent, et après accord du préfet de département. Il en est de même lorsqu'un PLU élaboré par un EPCI est révisé pour intégrer les dispositions tenant lieu de PLH ou de PDU.

Sous réserve des dispositions du deuxième alinéa du II de l'article 65, les organes délibérants des EPCI dont les PLU sont en cours d'élaboration, de modification ou de révision à la date de publication de la présente loi peuvent opter pour les dispositions applicables antérieurement à cette date. Toutefois, les dispositions des deuxième à sixième alinéas du V de l'article L123-1 et l'article L123-1-1 dans leur rédaction issue de la présente loi leur sont applicables immédiatement.

Les PLU élaborés ou révisés par un EPCI avant la date de publication de la loi, ainsi que ceux dont la procédure d'élaboration ou de révision est achevée après cette date conformément aux dispositions applicables antérieurement à cette date, intègrent les dispositions issues de la présente loi lors de leur prochaine révision. Les dispositions de l'article L123-12-1 dans sa

rédaction issue de la présente loi et relatives à l'analyse des résultats et à l'opportunité d'une révision des PLUi sont applicables à compter du 1er juillet 2015.

Mesure 3 : Conséquences des évolutions de périmètre des établissements de coopération intercommunale sur les PLU (article 64)

I DIAGNOSTIC

Situation actuelle

La réforme de la carte intercommunale modifie le paysage de l'intercommunalité sur le territoire.

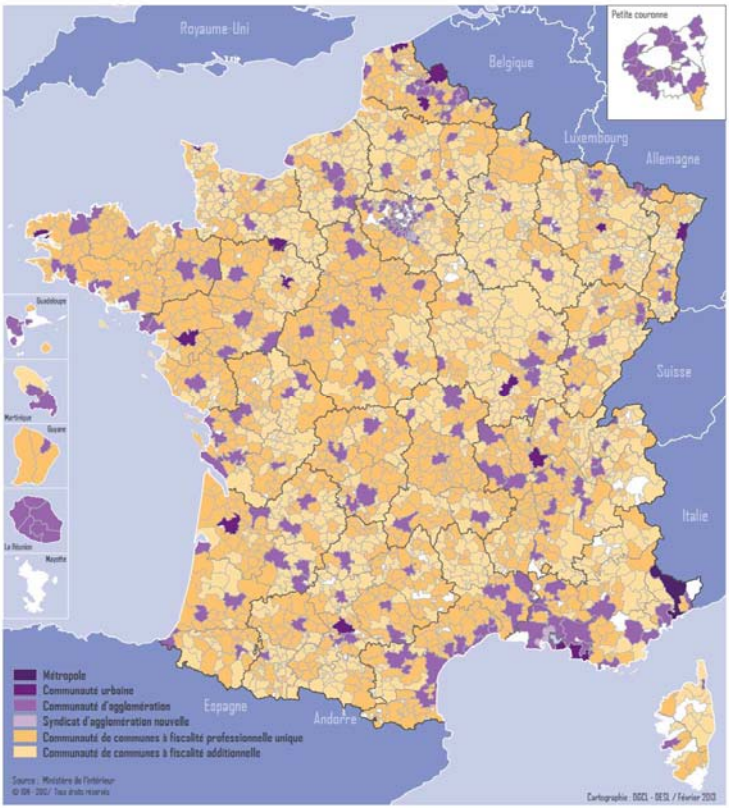
Au 1er janvier 2013, 36 049 communes sont regroupées dans l'un des 2 456 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Ainsi 98,3 % des communes sont actuellement couvertes par un EPCI.

Plus précisément, on dénombre sur le territoire français (source : bilan statistique, DGCL, 2013) :

- une métropole,
- 15 communautés urbaines,
- 213 communautés d'agglomération,
- 2 223 communautés de communes
- 4 syndicats d'agglomération nouvelle.

Figure 124 : L'intercommunalité à fiscalité propre au 1er janvier 2013

Source : ministère de l'intérieur, 2013



La mise en œuvre des 72 schémas départementaux de coopération intercommunale adoptés au 31 décembre 2012 suppose de nombreuses modifications de périmètre d'EPCI : créations, extensions, fusions, réductions de périmètre. Ainsi, 432 évolutions de périmètre ont été menées à leur terme en 2012, et plus de 300 déjà programmées seront réalisées en 2013.

Ces évolutions de périmètre ont des conséquences importantes sur les plans locaux d'urbanisme (PLU) communaux et communautaires. En effet, un EPCI nouvellement compétent, qui a intégré une ou plusieurs communes ou EPCI dans son périmètre, peut parfois se retrouver à gérer, pendant une période transitoire, plusieurs documents d'urbanisme coexistant sur son territoire (PLU, plan d'occupation des sols, carte communale).

A titre d'exemple, dans la région Nord-Pas-de-Calais, sur les 23 EPCI compétents en matière de PLU, 11 établissements publics sont impactés par la réforme de la carte de l'intercommunalité. Dans la région Basse-Normandie, sur 25 établissements publics de coopération intercommunale compétents, 12 établissements publics sont impactés.

Figure 125 : Nombre d'EPCI, par catégorie juridique, compétents en matière de PLU au 01/01/2013

Catégorie juridique de l'EPCI	Métropole	Com. urbaine	Com. d'agglo	Com. de commune	Syndic. d'agglo. nouvelle	Syndic. interco.
Nombre d'EPCI compétent	1	15	14	175	1	34

Source : METL

L'ordonnance n°2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme a introduit un certain nombre de dispositions relatives à l'évolution des périmètres des EPCI.

L'article L123-1 du code de l'urbanisme prévoit ainsi qu'en cas de modification du périmètre d'un EPCI, les dispositions des PLU applicables dans les communes et établissements publics nouvellement intégrés restent applicables. L'EPCI doit élaborer un PLU couvrant l'intégralité du territoire au plus tard lors de la prochaine révision d'un des PLU.

Il prévoit également qu'en cas d'intégration d'une commune ou d'un EPCI, dont le PLU est en cours d'élaboration, de révision ou de modification, dans le périmètre d'un EPCI compétent en matière de PLU, ce dernier peut achever (sous conditions) la procédure en cours engagée par la commune ou l'établissement public nouvellement intégré.

Problèmes à résoudre

La rédaction actuelle des dispositions du code de l'urbanisme posent plusieurs difficultés :

Ces dispositions n'envisagent pas l'ensemble des cas rencontrés par les EPCI lors de l'évolution de leur périmètre, entraînant ainsi une insécurité juridique et des pratiques différentes selon les établissements publics. Par exemple, le droit actuel ne gère pas le cas où l'EPCI, dont le PLU est en cours d'élaboration ou d'évolution (révision, modification, mise en compatibilité avec une déclaration de projet), intègre dans son périmètre une commune ou un autre EPCI. Ainsi, en l'absence de règles, plusieurs pratiques peuvent coexister sur un même territoire : certains EPCI achèvent la procédure de leur PLU en cours au moment de l'intégration des communes et/ou EPCI, sur le périmètre initial, cependant que d'autres étendent la procédure en cours au(x) territoire(s) nouvellement intégré(s). Par ailleurs, le code de l'urbanisme ne prévoit aucune disposition relative à l'impact de l'évolution des périmètres sur les cartes communales.

Elles ne permettent pas de la souplesse, puisqu'il n'est pas prévu de faire évoluer (modification, mise en compatibilité avec une déclaration de projet) les dispositions applicables sur le territoire de l'EPCI d'accueil à la suite de l'intégration de communes et/ou EPCI dans son périmètre. Or, cette situation conduit à geler tout projet jusqu'à la réalisation d'un PLU couvrant l'intégralité du territoire.

Elles ne permettent pas d'assurer la sécurité juridique des procédures lorsqu'un EPCI nouvellement compétent reprend les actes de procédures engagées par une commune ou un EPCI avant leur intégration dans le périmètre de cet établissement public ou avant la fusion.

Il existe actuellement un vide juridique dans le code de l'urbanisme. Certains cas rencontrés par les EPCI ne sont pas gérés par les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur. Il est nécessaire de compléter les dispositions législatives afin de remédier à cette situation.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

En première analyse, il a été considéré qu'il n'était pas nécessaire de prévoir expressément dans le code de l'urbanisme tout ce que l'EPCI d'accueil est autorisé à faire ; le droit général de l'intercommunalité s'applique, sous réserve des dispositions du code de l'urbanisme encadrant les décisions des EPCI ou des communes. Néanmoins, cette interprétation pouvant être invalidée par le juge en cas de contentieux, une modification des dispositions législatives a été privilégiée par souci de clarté et de sécurité juridiques.

Plusieurs évolutions sont introduites par le projet de loi. Elles sont exposées ci-après.

Principe général : en cas d'évolution du périmètre d'un EPCI ou en cas de fusion d'au moins deux EPCI, les dispositions des PLU et des cartes communales applicables sur le territoire des communes et des EPCI concernés restent applicables et peuvent évoluer jusqu'à l'approbation ou la révision d'un PLU couvrant l'intégralité du territoire de l'EPCI

L'établissement public engage la procédure d'élaboration ou de révision de ce PLU lorsqu'il le décide et au plus tard lorsqu'il est tenu de réviser l'un des PLU applicables sur son périmètre (article L123-1 du code de l'urbanisme modifié).

Dans un souci de souplesse, à titre transitoire, c'est-à-dire jusqu'à l'approbation d'un PLU couvrant l'intégralité du territoire de l'établissement public, les dispositions des PLU peuvent être modifiées ou mises en compatibilité avec une déclaration de projet par l'EPCI nouvellement compétent. Il en est de même pour les cartes communales, qui peuvent ainsi être révisées ou modifiées par l'établissement public nouvellement compétent.

De plus, lorsqu'un EPCI, dont le PLU est en cours d'élaboration, de révision, de modification ou de mise en compatibilité avec une déclaration de projet, intègre dans son périmètre une commune ou un EPCI, il a désormais la faculté, par dérogation au principe de couverture intégrale du territoire par un PLU intercommunal posé par l'article L123-1 du code de l'urbanisme, d'achever la procédure sur son périmètre initial, dans le respect d'un délai de deux ans à compter de la date de l'intégration des communes ou EPCI.

Cette disposition permet ainsi à l'EPCI d'accueil de mener à terme la procédure d'élaboration ou d'évolution de son PLU qu'il a engagé avant l'intégration des communes et EPCI, et pour laquelle il a mobilisé des moyens financiers et humains importants.

L'EPCI d'accueil pourra choisir d'intégrer dans la procédure d'élaboration ou de révision en cours de son PLU, la commune ou l'EPCI nouvellement intégré, à condition que le débat sur le projet d'aménagement et de développement durables n'ait pas encore eu lieu.

Ces dispositions sont également applicables en cas de fusion entre au moins deux EPCI.

Concernant les cartes communales, l'EPCI peut désormais achever les procédures d'élaboration, de révision ou de modification simplifiée en cours, engagées avant la fusion ou l'intégration, dans les deux ans qui suivent la fusion ou la modification du périmètre.

Afin d'assurer la sécurité juridique des procédures, il est expressément prévu la substitution de l'EPCI nouvellement compétent pour tous les actes et délibérations afférents aux procédures engagées par la commune ou l'EPCI avant leur intégration dans son périmètre ou leur fusion, lorsque l'EPCI nouvellement compétent souhaite achever ces procédures.

Ces dispositions vont contribuer à clarifier les conséquences de la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale sur les PLU et les cartes communales. Elles ont également vocation à gérer, de manière générale et pérenne, les évolutions de périmètre des EPCI qui pourront avoir lieu après la réforme de l'intercommunalité.

III IMPACT DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Ces mesures n'introduisent pas d'obligations nouvelles, elles viennent uniquement préciser le droit actuel. Elles permettent de clarifier les procédures à suivre dans les différents cas rencontrés et de sécuriser les différentes procédures menées par les établissements publics de coopération intercommunale.

Les mesures proposées permettent de limiter les coûts, puisqu'elles visent à ce que l'EPCI nouvellement compétent puisse achever, d'une part, les procédures d'élaboration ou d'évolution de son PLU en cours au moment de l'intégration ou de la fusion, d'autre part, les procédures engagées par les communes ou EPCI avant leur intégration ou la fusion dans le périmètre de cet établissement public. Cela permet de mener à terme des procédures souvent longues et coûteuses.

Pas d'impact sur l'emploi public et la charge administrative car ces mesures sont destinées à améliorer la situation existante, ce qui est de nature à simplifier l'intervention des DDT.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET D'APPLICATION ENVISAGEES

Ces mesures sont applicables aux procédures d'élaboration et d'évolution des PLU et des cartes communales en cours à la date d'entrée en vigueur de la loi.

Les mesures ici envisagées étant suffisamment claires et précises, elles ne nécessitent pas de mesure d'application.

CHAPITRE III : LUTTE CONTRE L'ETALEMENT URBAIN ET LA CONSOMMATION D'ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS (ARTICLES 65 A 67)

La réduction de la consommation des espaces naturels et agricoles est un sujet ancien mais de plus en plus prégnant dans le contexte législatif et réglementaire. Si cet enjeu était déjà pointé dans la loi solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000 (qui demande par exemple aux documents d'urbanisme d'assurer « une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels »), deux lois récentes viennent renforcer sa nécessaire prise en compte.

En premier lieu, la loi engagement national pour l'environnement (ENE) du 12 juillet 2010 comporte le principe d'une « utilisation économe de l'espace ». Il s'agit de limiter l'étalement urbain et d'encourager la densification des zones bien desservies en équipements publics.

Les mesures qu'elle met en place peuvent permettre de réduire la consommation d'espace en général, sans distinguer le type d'espace. En particulier, les SCoT et les PLU doivent à présent fournir une analyse de la consommation passée d'espaces naturels, agricoles et forestiers, et déterminer des objectifs de consommation économe de l'espace pour le futur.

Cette même loi propose des dispositifs visant à lutter contre l'étalement urbain en favorisant la densité : le SCoT peut par exemple imposer un minimum au plafond de densité des PLU, ou interdire l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation tant que les zones déjà ouvertes ne sont pas urbanisées.

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (MAP) du 27 juillet 2010, quant à elle, vise à limiter la régression des espaces agricoles. La loi crée notamment les commissions départementales de la consommation des espaces agricoles (CDCEA), présidées par le préfet. Ces CDCEA sont amenées à donner un avis sur certaines procédures et autorisations d'urbanisme au regard de l'objectif de réduction de la consommation des espaces agricoles.

Au-delà des objectifs de réduction de la consommation d'espace affirmés par ces deux lois, d'autres dispositifs permettent une action dans le même sens. C'est le cas des outils de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, notamment : les périmètres de protection et d'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) mis en place par loi du 23 février 2005, relative au développement des territoires ruraux, les zones agricoles protégées (ZAP) crées par la loi d'orientation agricole de 1999.

On peut enfin citer les mesures permettant la mobilisation du foncier public qui favorisent là aussi la densité.

Les mesures proposées par le présent projet de loi s'inscrivent dans la continuité des actions :

- identification des potentiels de densification des zones déjà urbanisées (mesure 1) ;
- reclasser des zones 2AU existantes depuis plus de 9 ans en zone naturelle (mesure 2).
- suppression d'une possibilité de dérogation au principe de constructibilité limitée dans les communes non couvertes par un document d'urbanisme et extension du champs d'intervention de la CDCEA (mesure 3) ;

Mesure 1 : Identification des potentiels de densification des zones déjà urbanisées

I DIAGNOSTIC

Comme le rappelait le premier ministre dans son discours de clôture de la conférence environnementale du 15 septembre 2012 :

> *« Pour répondre aux enjeux de la continuité écologique, de la consommation de l'espace et de l'étalement urbain, les textes relatifs aux trames vertes, les trames vertes et bleues, seront publiés début 2013 et le gouvernement souhaite mettre un frein au niveau national à l'artificialisation nette des espaces agricoles et naturels. »*

La hausse de l'étalement urbain et de la consommation d'espace ont plusieurs causes cumulatives. Ce phénomène s'explique notamment par la disproportion entre l'offre et la demande de logements dans les grandes métropoles, une propension des communes à opter pour la périurbanisation au détriment de la réhabilitation des cœurs d'agglomération, l'irréversibilité quasi systématique de l'artificialisation des sols (Cf. état des lieux de la 1ère partie).

Description des dispositifs juridiques en vigueur

La loi ENE a déjà obligé les SCoT à procéder à une analyse de la consommation d'espace au cours des dix années précédant l'approbation du SCoT. Elle demande également de fixer des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. La loi a également créé la possibilité pour le SCoT, dans le DOO, d'imposer une étude de densification des zones déjà urbanisées, et de définir des secteurs dans lesquels les PLU doivent imposer une densité minimale de construction. Ces dispositions vont dans le bon sens mais ne sont pas obligatoires.

S'agissant du PLU, celui-ci permet la mise en œuvre d'outils d'action foncière (DPU, emplacements réservés, calendrier d'ouverture à l'urbanisation…). Le PADD fait apparaître les enjeux fonciers, le règlement fixe des règles qui permettent de réguler l'offre foncière en définissant l'affectation des sols.

Il apparaît qu'il manque un diagnostic pour définir une véritable stratégie foncière. Une étude de la réceptivité des tissus urbains existants, intégrant en particulier les possibilités de mutation et de densification.

Date de la dernière modification des dispositifs

L'article L122-1-2 du code de l'urbanisme a été créé par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et n'a pas subi de modification depuis.

L'article L123-1-2 du code de l'urbanisme a été modifié par la même loi. Il a notamment intégré la possibilité que lorsque les conditions de desserte par les transports publics réguliers le permettent, le règlement peut fixer un nombre maximal d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments destinés à un usage autre que d'habitation.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF EN PROJET

La densification est la solution qui permet de construire là où sont les besoins sans artificialiser davantage en périphérie des villes. Aux antipodes de l'image parfois caricaturale des tours et barres d'immeuble qui caractérisent l'urbanisme des années 1960-70, la densité urbaine de qualité participe à la constitution de ville durable, à condition qu'elle soit acceptée par les élus et la population.

La traduction de cet objectif dans les documents de planification et d'urbanisme est apparue comme une piste majeure de réflexion. Afin d'éviter que cet objectif n'alourdisse l'ensemble des documents d'urbanisme, il est prévu un mécanisme en entonnoir où le SCoT réalise une approche paysagère du potentiel de densification des formes urbaines sur les principaux secteurs de développement, de restructuration et de renouvellement urbain. Cette première approche trouve ensuite sa déclinaison locale au niveau du PLU.

Les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols ne pourront être atteints que s'ils sont intégrés dans les documents de planification.

A ce titre, une étude de densification est prévue dans les SCoT.

Elle permettra de fournir aux décideurs locaux, notamment par le biais d'une déclinaison au niveau du PLU, un cadre de réflexion et les éléments d'un débat qui deviendra ainsi incontournable.

Dans les PLU, serait intégrée une étude de stratégie foncière, sur la base d'un diagnostic des possibilités de mutation et de densification des espaces bâtis.

L'étude menée dans le cadre du ScoT pourra utilement être le support de l'étude de stratégie foncière.

L'article L122-1-2 du code de l'urbanisme est modifié afin que le rapport de présentation du SCoT intègre une approche paysagère du potentiel de densification sur les principaux secteurs de développement, de restructuration et de renouvellement urbain.

La modification de l'article L123-1-2 vise à ce que le rapport de présentation du PLU analyse la capacité de densification et de renouvellement urbain et expose la stratégie foncière en découlant. A cette fin, sont ajoutés un troisième et quatrième alinéa à l'article L. 123-1-2 du code de l'urbanisme afin que le rapport de présentation du PLU :

- analyse le potentiel de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis ;
- expose la stratégie foncière pour mobiliser ce potentiel et limiter l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones ;
- inventorie les capacités de stationnements ouverts au public et les possibilités de mutualisation de ces espaces.

Evaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées	Incidences micro et/ou macro-économiques	L'étude réalisée au niveau du PLU permettra de repérer les gisements fonciers, de cartographier les espaces naturels à protéger et analysera les dynamiques foncières. Une telle étude n'aura pas pour unique objet d'apporter une réponse adaptée aux besoins en logements. Elle contribuera également à densifier l'urbanisation, à lutter contre l'étalement urbain, à limiter la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers. Cette étude comportera un diagnostic foncier et s'avèrerait particulièrement pertinente dans le cadre d'un PLU intercommunal. Dans une enquête réalisée par l'AdCF, pour 49 % des EPCI interrogés, le renforcement de l'efficacité communautaire passerait prioritairement par la définition d'une stratégie foncière et la mobilisation de moyens[64]. Au même titre que les documents d'urbanisme actuels, cette étude participera à la détermination des orientations du marché foncier en dévoilant la stratégie d'urbanisation à moyen et long terme de la commune ou de l'EPCI concerné.
	Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernées	**Coûts et bénéfices notamment financiers pour les particuliers** La stratégie foncière mise en œuvre par les études prévues dans les SCoT et les PLU pourra repérer un gisement de foncier de terrains qui auront vocation à devenir constructibles **Coût et bénéfices pour les entreprises** La mesure aura un impact indirect favorable pour les entreprises gestionnaires de parkings puisque les PLU pourront identifier de nouvelles pratiques d'utilisation de ces stationnements qui

[64] http://www.adcf.org/files/NOTES-et-ETUDES/EtudeAdCF_Urbanisme_oct2008.pdf

		pourront potentiellement accroître le nombre d'usagers
	Incidences sociales	Néant.
	Incidences environnementales	La densification à l'intérieur du tissu existant prioritairement par rapport à l'extension de l'urbanisation permettra de limiter les impacts sur la biodiversité en terme d'apport ou d'émission de polluants, de gaz à effet de serre, de bruit, de lumière (qui perturbe des espèces nocturnes, les cycles de plantes…), de chaleur (qui réchauffe le climat local, par rapport par exemple à un couvert en herbe, ou ombragé par des arbres). Cela limitera l'imperméabilisation des sols qui perturbe le cycle de l'eau, en quantité et qualité. En effet, les surfaces imperméabilisées accentuent et accélèrent les phénomènes de ruissellement, avec une amplification des épisodes de sécheresse et d'inondations, la perte de zones humides et de leur rôle tampon, y compris vis-à-vis de la recharge des nappes superficielles. De plus, les eaux de ruissellement se chargent de matières en suspension et transportent différents polluants. Concernant les cours d'eau, s'ajoutent les problèmes posés par une hydromorphologie souvent profondément modifiée en ville et dans les zones cultivées intensivement. Par exemple, les pertes de connexions entre les lits mineurs et les annexes latérales des rivières affectent l'hydrologie mais aussi certaines espèces aquatiques qui doivent pouvoir accéder aux différents compartiments. De même, la canalisation des rivières les rend trop souvent infranchissables aux espèces terrestres. Une ville densifiée permet également de limiter la distance des trajets entre le domicile et le travail et les émissions de GES et particules nocives pour la santé.
Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées	Incidences budgétaires	La mesure suppose la réalisation d'un volet supplémentaire obligatoire pour les SCoT et les PLU. L'échelle du SCOT permet de mutualiser les coûts et sert pour l'élaboration des PLU. La mise en place d'une véritable réflexion sur la stratégie foncière par la densification sera source d'économies importantes pour les communes et EPCI. En effet, la densification et la réhabilitation des cœurs urbains est génératrice d'économie en termes de réalisations d'infrastructures de transports, de voiries et de raccordements aux réseaux

		(électriques, numériques, canalisations).
	Incidences sur l'emploi public et la charge administrative	La réalisation des études sera dans la plupart des cas délégué à des cabinets d'études dans le cadre de marchés dédiés.
Egalité entre les femmes et les hommes		Pas d'impact.
Personnes en situation de handicap		Pas d'impact.

Illustration concrète de l'intérêt de réaliser des études de densification

L'élaboration ou la révision des documents de planification est le moment privilégié pour éclairer les décideurs sur la situation de leur territoire en termes de foncier disponible et de contraintes physiques ou réglementaires affectant les terrains. Sans prise en compte préalable et intégrée de la question foncière dans les documents de planification, de nombreuses actions ne pourront pas se concrétiser.

Exemple d'étude sur le potentiel de densification : les quartiers autours des gares des Hauts-de-Seine (DRIEA, octobre 2011). Le contenu d'une telle étude sera illustré par le cas de Clamart.

Les Hauts-de-Seine bénéficient d'une très bonne desserte en transports en communs ferrés qui sera accrue avec les projets en cours dans la perspective du grand Paris. Le principe de densification des quartiers autour des gares est aujourd'hui collectivement admis pour gérer une indispensable économie d'espace dans une logique d'aménagement durable du territoire.

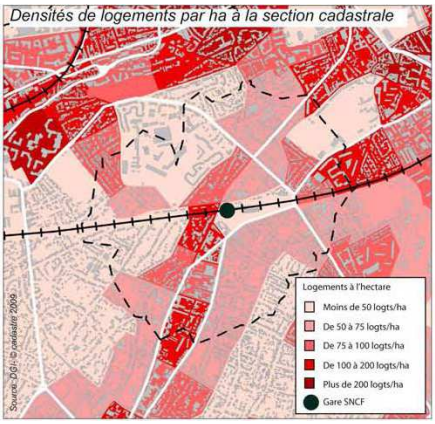
L'analyse urbaine s'est appuyée sur un traitement statistique et cartographique fin ainsi que sur un repérage de terrain précis. Les règles d'urbanisme imposées par les PLU ont été prises en compte.

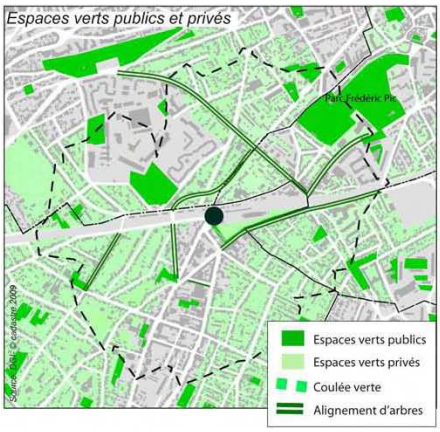
Un état des lieux a tout d'abord été dressé : il a permis d'identifier les secteurs où la densification est pertinente (au regard de la proximité des transports, des espaces verts à préserver…) et ceux où la densification est possible (au regard de la morphologie urbaine, des règles d'urbanisme…).

Ce diagnostic a permis ensuite de formuler des propositions de densification dans les secteurs à enjeux en précisant les adaptations nécessaires des règles d'urbanisme.

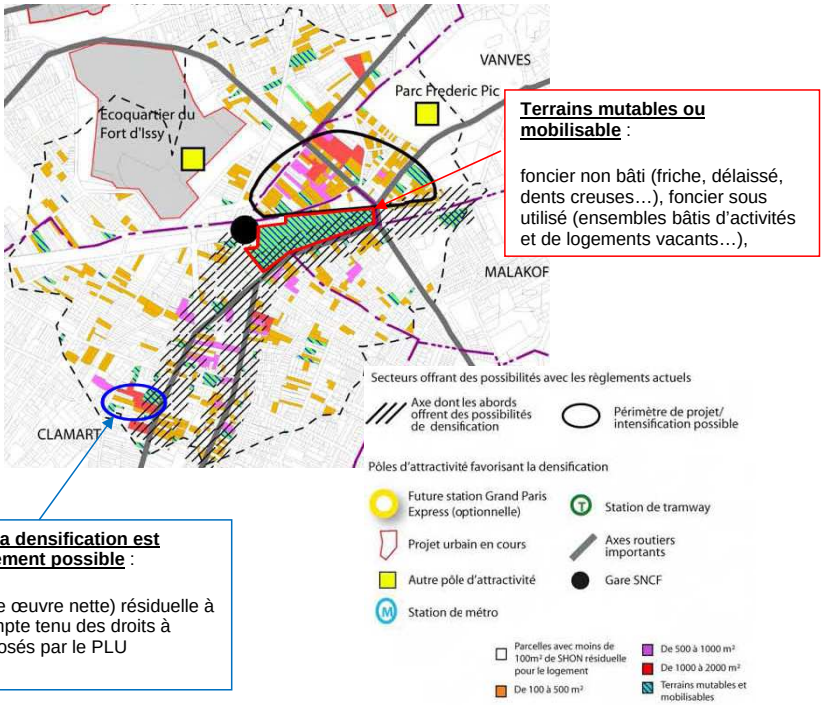
Une telle étude permet à la fois de maîtriser la consommation des espaces naturels et de favoriser l'urbanisme de projet : c'est le projet qui adapte la norme aux enjeux locaux et non pas la norme qui façonne le projet.

Exemple de données recueillis pour dresser l'état de lieux autour de la gare de Clamart : la densité actuelle et des espaces verts à préserver





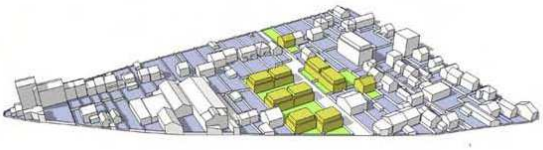
Synthèse du potentiel de densification des quartiers autour de la gare de Clamart : les terrains mobilisables et les terrains sous-occupés



Sur la base de ce diagnostic qui identifie les secteurs pertinents à densifier, des solutions respectueuses de l'existant ont pu alors être définies pour intensifier ces espaces.

Exemple de proposition d'intervention pour densifier un tissu à dominante pavillonnaire continu

- Opération ciblée sur les parcelles sous-occupées.
- Recomposition de l'îlot avec création d'une nouvelle voirie et des gabarits cohérents avec l'environnement pavillonnaire.
- Création de 60 logements nouveaux sur 130 existants soit une augmentation de 42 %.



Un tel projet nécessite un assouplissement des règles du PLU pour pouvoir utiliser le potentiel offert des parcelles comme par exemple : la possibilité de s'implanter à l'alignement de la rue, la possibilité d'une implantation sur l'une des limites séparatives latérales et sur la limite de fond de parcelle.

En absence de réflexion sur le potentiel de densification des espaces urbains existants, la réponse à la crise du logement généralement apportée par les élus dans les documents de planification est l'ouverture à l'urbanisation de terrains agricoles ou naturels. Cette réponse n'est plus adaptée aux enjeux de lutte contre l'artificialisation des sols : il existe des alternatives efficaces pour construire des logements supplémentaires à travers le renouvellement de la ville sur elle-même. L'enjeu est d'enclencher la réflexion à travers la réalisation d'études de densification dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Ces dispositions ne sont pas applicables aux procédures de révision ou d'élaboration en cours si le débat sur le PADD a lieu avant la publication de la loi, ou lorsque le débat n'est pas exigé, lorsque le projet de modification a été notifié aux personnes publiques associées à la date de la publication de la loi. d

Mesure 2 : Considérer les zones 2AU existantes depuis plus de 9 ans comme des zones naturelles

I DIAGNOSTIC

Le PLU d'une commune prévoit le découpage du territoire en quatre grands types de zonages selon la destination retenue pour chaque espace : zones urbaines, zones à urbaniser, zones agricoles, zones naturelles.

Les zones AU sont destinées à être urbanisées à plus ou moins long terme. Elles se déclinent en deux secteurs distincts :

- les zones 1AU constructibles : ces secteurs se caractérisent par la proximité de réseaux (voirie, eau, assainissement, électricité) susceptibles de desservir de futures constructions
- les zones 2AU qui ne sont pas encore immédiatement constructibles : ces secteurs ne sont pas situés à proximité de réseaux (voirie, eau, assainissement, électricité) susceptibles de desservir de futures constructions ; leur ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification du PLU

On observe aujourd'hui dans les PLU un **surdimensionnement des zones ouvertes à l'urbanisation**.

En effet, les zones 2AU constituent parfois pour les communes des réserves foncières dépourvues de tout projet d'aménagement. Leur seule existence nuit souvent à une utilisation optimale des zones urbaines.

En outre, par leur souplesse d'utilisation, les zones 1AU sont souvent privilégiées pour permettre la croissance d'une commune ou d'un quartier par rapport à la recherche de solutions dans le tissu urbain existant. Ainsi, lorsque ce tissu urbain possède des potentialités, celles-ci peuvent rester inutilisées.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Afin de veiller au juste dimensionnement des ouvertures à l'urbanisation, le dispositif juridique retenu vise à reclasser des zones 2AU existantes depuis plus de 9 ans en zone naturelle.

La mesure modifie l'article L123-1-6 du code de l'urbanisme afin que les zones à urbaniser n'ayant pas fait l'objet d'une ouverture à l'urbanisation dans un délai de neuf ans après leur création soient assimilées à des zones naturelles pour l'application des dispositions des articles L123-1 et suivants. Ce délai de neuf ans est calculé à partir de la date d'approbation du plan local d'urbanisme ou, s'il a fait l'objet d'une ou plusieurs révisions, de la date d'approbation de la dernière révision.

Dans les autres cas, l'article L123-13-1 prévoit que la modification du PLU pour ouvrir une zone 2AU à l'urbanisation est subordonnée à la prise d'une délibération motivée démontrant la nécessité de cette ouverture au regard des capacités d'accueil des zones déjà ouvertes à l'urbanisation.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Cette mesure intègre la double contrainte de limiter l'étalement urbain tout en permettant l'urbanisation des secteurs le justifiant. En effet, le délai de neuf ans induit par la mesure laisse aux communes et aux porteurs de projets une marge suffisante pour établir un échéancier d'urbanisation tenant compte des enjeux locaux. Toutefois, elle sanctionne les communes qui auraient prévu d'ouvrir des zones à une future urbanisation sans véritable planification et dans le but de gonfler artificiellement les capacités foncières réelles.

Cette mesure n'aura pas d'impact négatif sur les entreprises dès lors que l'ouverture à l'urbanisation pourra toujours être effectuée dans le cadre d'une modification du document d'urbanisme par une délibération motivée du conseil municipal ou communautaire.

De plus, l'urbanisation pourra être réfléchie en termes de densification des zones urbanisées déjà artificialisées plutôt qu'en étalement périurbain.

Cette mesure sera favorable à l'environnement car elle freinera l'artificialisation excessive des espaces naturels, agricoles et forestiers dont les conséquences néfastes pour l'homme et l'environnement ont été présentées dans le diagnostic transversal en tête de chapitre.

Il n'existe pas actuellement d'outils permettant de quantifier les zones 1AU et 2AU existantes, la numérisation à venir des documents d'urbanisme permettra d'obtenir des données globales sur le sujet. Toutefois l'artificialisation par l'urbanisation s'explique principalement par la transformation des zones 2AU en zones 1AU ou en zones U.

Les communes devront entamer une réflexion sur leurs capacités résiduelles d'urbanisation. Ces réflexions permettront de redensifier la ville et réhabiliter les centres bourgs. Ainsi, l'urbanisation pourra être réfléchie en termes de densification des zones urbanisées déjà artificialisées plutôt qu'en étalement périurbain. Dès lors, la mesure sera génératrice d'économies en termes d'infrastructures et de réseaux.

L'ouverture à l'urbanisation reste possible après une délibération motivée de la commune.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Les zones à urbaniser n'ayant pas fait l'objet d'une ouverture à l'urbanisation dans un délai de neuf ans après leur création sont assimilées à des zones naturelles.

Ce délai de neuf ans est calculé à partir de la date d'approbation du plan local d'urbanisme ou, s'il a fait l'objet d'une ou plusieurs révisions, de la date d'approbation de la dernière révision.

L'entrée en application est différée au 1er juillet 2015, ce qui permet aux collectivités concernées de modifier leur document d'urbanisme pour ouvrir la zone à l'urbanisation si un projet le justifie ou pour réaliser un reclassement du secteur en zone naturelle ou agricole selon ce qui leur paraîtra plus pertinent.

Mesure 3 : Suppression d'une possibilité de dérogation au principe de constructibilité limitée dans les communes non couvertes par un document d'urbanisme et extension du champs d'intervention de la CDCEA

I DIAGNOSTIC

Situation actuelle

Dans les communes non couvertes par un document d'urbanisme, et dans lesquelles s'applique donc le RNU, le principe en matière d'urbanisation est **l'inconstructibilité des terrains situés hors des parties urbanisées de la commune** (article L111-1-2).

Toutefois, ce principe comporte des exceptions et notamment la possibilité pour la commune d'autoriser, sur délibération motivée du conseil municipal, les constructions et installations hors des parties urbanisées, lorsque le conseil municipal considère que l'intérêt de la commune le justifie, en particulier pour éviter une diminution de la population communale (article L111-1-2.4°).

L'article L111-1-2 et le mécanisme de délibération motivée datent de la loi de décentralisation de 1983, mais la possibilité de prendre en compte la diminution de la population au titre de l'intérêt de la commune justifiant le recours à ce mécanisme a été introduite par la loi SRU du 13 décembre 2000.

Il a ensuite été modifié par la loi pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 pour préciser que la dérogation ne pouvait porter atteinte aux principes posés par les lois littoral et montagne.

Problème à résoudre

La possibilité de dérogation posée à l'article L111-1-2.4° est théoriquement très encadrée, mais dans les faits, les conditions de sa mise en œuvre sont peu respectées.

D'après une enquête effectuée auprès des services de l'Etat dans le cadre de la rédaction du projet de loi, et recensant les délibérations motivées prises par les communes en 2011 (475 délibérations) et 2012 (437 délibérations) il s'avère que les cas d'illégalité sont fréquents et principalement fondés sur la faiblesse voire l'absence de motivation de ces délibérations.

Ainsi, dans certains départements, une grande partie de ces délibérations sont remises en cause par le service du contrôle de légalité :

	Nombre de délibérations motivées prises par les communes au titre du 4° de l'article L.111-1-2 du code de l'urbanisme		Nombre de délibérations dont la légalité a été mise en cause par le Préfet à l'occasion du contrôle de légalité	
	En 2011	En 2012	En 2011	En 2012
Allier	54	55	43	55
Aveyron	16	16	6	5
Indre	9	5	9	5
Lozère	20	20	20	20

Toujours selon cette même enquête, cette possibilité de dérogation à l'inconstructibilité en dehors de la partie actuellement urbanisée est source de pressions et de situations conflictuelles, la motivation de ces délibérations ne correspondant pas toujours à la réalité de la situation. Le manque de clarté de la rédaction de certaines délibérations conduit fréquemment à des annulations contentieuses.

En définitive ce dispositif s'avère contribuer à l'étalement urbain, notamment des communes rurales, en entraînant artificialisation des terres, mitage et urbanisation diffuse.

Explication des évolutions proposées

Le dispositif censé encadrer la dérogation prévue au L111-1-2.4° est très encadré mais son efficacité n'est que théorique. Au vu des conclusions de l'enquête effectuée auprès des services locaux de l'Etat, il apparaît bien que les hypothèses dans lesquelles le recours à la dérogation a pu apparaître justifié ne sont suffisantes ni en nombre ni en qualité eu égard aux abus constatés dans l'usage du mécanisme. Un encadrement supplémentaire ne serait pas plus efficace et la suppression de la disposition s'impose, par la voie législative.

Il aurait également été possible de ne pas supprimer le 4° de l'article L111-1-2 et de se limiter à soumettre les délibérations motivées du conseil municipal à l'avis de la Commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA), instituée par la loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010. Toutefois cette proposition n'aurait pas eu un effet similaire à la suppression du dispositif compte tenu du champ de compétence de la CDCEA qui se limite aux espaces agricoles et de la portée non contraignante de ses avis.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Afin de veiller au juste dimensionnement des ouvertures à l'urbanisation, le dispositif juridique retenu vise à regarder les zones 2AU existantes depuis plus de 9 ans comme des zones naturelles au regard de la procédure permettant leur ouverture à l'urbanisation..

La mesure modifie l'article L123-1-6 du code de l'urbanisme afin que les zones à urbaniser n'ayant pas fait l'objet d'une ouverture à l'urbanisation dans un délai de neuf ans après leur création soient regardées comme des zones naturelles pour l'application des dispositions de l'article L.123-13 et ne puissent ainsi pas être ouverte à l'urbanisation dans le cadre d'une simple procédure de modification.. Ce délai de neuf ans est calculé à partir de la date d'approbation du plan local d'urbanisme ou, s'il a fait l'objet d'une ou plusieurs révisions, de la date d'approbation de la dernière révision.

Dans les autres cas, l'article L123-13-1 prévoit que la modification du PLU pour ouvrir une zone 2AU à l'urbanisation est subordonnée à la prise d'une délibération motivée démontrant la nécessité de cette ouverture au regard des capacités d'accueil des zones déjà ouvertes à l'urbanisation.

III IMPACT DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

La mesure devrait avoir pour effet d'inciter les collectivités locales concernées à élaborer des documents d'urbanisme qui lui permettront de mieux contrôler leurs choix en matière d'urbanisation et de développement de son territoire.

Elle participera également à la réduction du nombre de permis de construire litigieux en raison d'une base légale fragilisée par une conception parfois trop extensive de l'intérêt de la commune justifiant le recours à la dérogation.

L'incitation souhaitée à se doter d'un document d'urbanisme peut générer des coûts pour les communes rurales ayant peu de ressources financières.

Les possibilités offertes par l'article L111-1-2.4 pour construire en dehors des parties actuellement urbanisées peuvent générer des coûts en matière de réseaux et d'équipements, les constructions concernées étant situées en dehors des parties urbanisées. La suppression de la mesure aboutira donc à la disparition des coûts correspondants.

La réduction des dérogations aura des conséquences favorables sur la protection de l'environnement et des paysages, en limitant les possibilités de mitage des territoires ruraux.

Cette mesure pourra également inciter les services instructeurs de l'Etat (compétents en matière d'autorisations de construire hors documents d'urbanisme) à formaliser graphiquement la partie actuellement urbanisée des communes concernées, afin de mieux identifier les seules zones de la commune où les constructions resteront possibles.

Concernant les incidences sur l'emploi public et la charge administrative, suppression de la charge afférente à cette mesure pour le service du contrôle de légalité.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET D'APPLICATION ENVISAGEES

Il est prévu que les délibérations existantes demeurent applicables jusqu'à la délivrance des autorisations demandées avant l'entrée en vigueur de la loi, projets prévus par ces délibérations. L'article L122-2 du code de l'urbanisme sera applicable à ces projets.

Synthèse des mesures de lutte contre l'étalement urbain

Cette synthèse a pour but de présenter la cohérence d'ensemble du dispositif envisagé. Deux situations se rencontrent : les communes couvertes par un document d'urbanisme et celles qui ne le sont pas.

Les mesures pour les communes couvertes par un document d'urbanisme

Ci-dessous un exemple de document graphique d'un PLU indiquant :

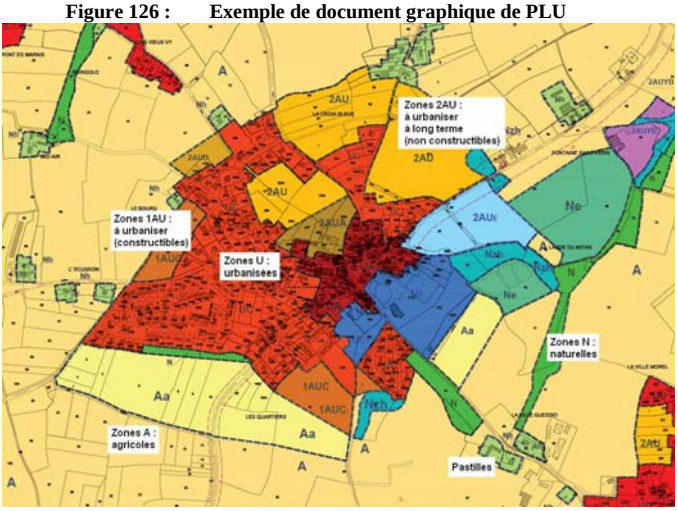
- les zones urbaines (U)
- les zone à urbaniser (AU), il y en a de deux types :
    - les zones 1AU constructibles
    - les zones 2AU qui ne sont pas encore immédiatement constructibles
- les zones agricoles (A) : secteurs à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles
- les zones naturelles (N) : secteurs à protéger en raison de la qualité des sites, de l'existence d'une exploitation forestière ou de leur caractère d'espaces naturels

  Ces zones peuvent être décomposées en sous-catégorie : on trouvera par exemple en zone Nzh les zones humides à préserver, en zone Ne les zones écologique sensibles…

  Les zones Nh correspondent à des « pastilles » où les constructions sont autorisées. Cette souplesse est destinée à permettre l'installation tout à fait fondée de gîtes ruraux ou de bâtiments de vente des produits de la ferme. Mais, bien que très encadrée, cette pratique engendre des abus, à la fois au niveau du nombre de « pastilles » ou de leur contenu. Elle participe ainsi au mitage des espaces ruraux.

A noter que les zones N peuvent être à usage agricole (pâturage par exemple). De même que les zone AU en attendant d'être urbanisées.

Figure 126 : Exemple de document graphique de PLU



Le classement en zone 2AU des terrains en périphérie de ville, tel qu'illustré sur le plan ci-dessus, participe à l'étalement urbain. Pour lutter contre l'artificialisation des sols, des mesures sont prévues dans le projet de loi au moment de l'élaboration ou la modification des documents d'urbanisme.

Il existe différents moments dans la vie d'un document d'urbanisme à l'occasion desquels il est possible de poser le débat de l'artificialisation des sols :

- au moment de l'élaboration ou la révision du PLU ;

- au moment d'une modification ou d'une modification simplifiée d'un PLU rendue nécessaire par la réalisation d'un projet.

Procédure	**Ce que prévoit le projet de loi**
<u>Elaboration et révision</u> Procédure obligatoire dès lors que le projet porte atteinte à l'**économie générale**, touche des **secteurs sensibles** (zone agricole, naturelle et forestière…) ou comporte de graves **risques de nuisances**.	1. Avant : avis de la CDCEA uniquement pour les zones A. Après : **avis de la CDCEA étendu** à tous les espaces à usage agricole ; les zones N par exemple sont donc également concernées. 2. Introduire la réalisation d'une **étude de stratégie foncière** intégrée dans le rapport de présentation du PLU (cf. paragraphe précédant) 3. Rendre exceptionnelle l'utilisation du **pastillage** en zone agricole et naturelle : introduire l'obtention de l'accord du Préfet après avis de la CDCEA pour toute création de pastilles.
<u>Modification</u> Procédure utilisable pour actualiser une règle ou **adapter des limites de zonages**, **ouvrir à l'urbanisation** une zone d'urbanisation future (par exemple transformer une zone 2AU en 1AU)	1. Pour la **transformation d'une zone à urbanisée 2AU (inconstructible) à 1AU (constructible)** : introduire une délibération motivée de l'organe compétent démontrant la nécessité de cette ouverture au regard de l'insuffisance des capacités résiduelles d'urbanisation dans les zones déjà urbanisées. 2. **Zones 2AU de plus de 9 ans considérée comme zones naturelles** : cette évolution n'est pas incompatible avec l'usage agricole des terrains concernés.
<u>Modification simplifiée</u> Procédure utilisable pour rectifier une **erreur matérielle** ou **assouplir certaines règles** (hauteur/extension/recul des constructions, utilisation d'énergies renouvelables, emprise emplacements réservés)	Procédure sans impact sur l'artificialisation des sols : pas de mesure proposée

<u>Les mesures pour les communes non couvertes par un document d'urbanisme</u>

64 % des communes sont couvertes pas un document d'urbanisme (ce qui représente 60 % du territoire). 40 % du territoire n'est donc pas couvert par un document d'urbanisme.

Pour maîtriser la consommation d'espace dans ces situations, le projet de loi prévoit une consultation de la CDCEA pour tout projet de construction.

De plus, jusqu'à présent, le maire pouvait déroger aux règles d'inconstructibilité grâce à une délibération motivée du conseil municipal. Le projet de loi supprime cette possibilité. En revanche, les dérogations prévues en faveur des installations agricoles sont maintenues.

CHAPITRE IV : MESURES FAVORISANT LE DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE CONSTRUCTION (ARTICLES 68 A 79)

Ce chapitre vise à renforcer les outils au service des politiques foncières des collectivités, à la fois en terme d'accès à une ingénierie professionnelle et de sécurisation juridique. Il vise également à favoriser le renouveau des villes et des villages à l'intérieur de leur périmètre actuel en encourageant les PLU à miser en premier lieu sur les possibilités d'évolutions interne au tissu urbain déjà constitué pour asseoir leur développement et la satisfaction des besoins en logement plutôt que sur des extensions urbaines coûteuses en espace et en énergie.

Ainsi la mise en place d'outils fonciers adaptés, pérennes et efficients au service des politiques foncières des collectivités et des politiques publiques de l'Etat sont au cœur du projet de loi qui prévoit :

- établissement public foncier d'Etat (section 1)
    - permettre le déploiement des outils d'ingénierie foncière sur l'ensemble du territoire (mesure 1) ;
    - articulation avec les SAFER (mesure 2).
- établissement fonciers locaux (section 2)
    - définition des missions générales et des objectifs des EPF locaux (mesure 1) ;
    - exercice du droit de priorité et du droit de préemption en communes carencées par EPF locaux (mesure 2) ;
    - condition d'adhésion des EPCI aux EPF locaux (mesure 3) ;
    - création d'EPF locaux sur un périmètre pertinent (mesure 4) ;
    - programme pluriannuel d'intervention des EPF locaux (mesure 5).
- droit de préemption (section 3) :
    - extension du droit de préemption en commune carencées (mesure 1) ;
    - création de ZAD intercommunale (mesure 2) ;
    - enrichir le contenu de la DIA, prévoir la publicité des décisions de préemption et permettre la visite du bien (mesure 3) ;
    - durée de validité de la DIA et révision du prix en cas de renonciation à la préemption (mesure 4) ;
    - assouplir les règles d'utilisation du bien (mesure 5) ;
    - définir les conditions de rétrocession du bien en cas d'annulation de la préemption (mesure 6) ;
    - permettre une action en dommages et intérêts même en cas de renonciation à la rétrocession (mesure 7) ;
    - préciser la date du transfert de propriété d'un bien préempté (mesure 8) ;
    - délégation du droit de préemption aux présidents de conseils régionaux, conseils généraux ou d'EPCI (mesure 9).
- géomètre-expert (section 4) ;
    - développer l'accès à la profession de géomètre-expert (mesure 1) ;
    - créer un conseil régional de l'ordre des géomètres experts commun à la Réunion et à Mayotte (mesure 2).
- présentation et contenu des règles que peut fixer le PLU (section 5) ;

- mobilisation des terrains issus des lotissements (section 6) ;
    - modification des documents du lotissement et subdivision de lots (mesure 1) ;
    - mise en concordance des documents du lotissement avec le document d'urbanisme (mesure 2).
- aménagement opérationnel (section 7) :
    - amélioration des zones d'aménagement concertées (mesure 1) ;
    - associations foncières urbaines de projet (mesure 2) ;
    - amélioration du projet urbain partenarial (mesure 3) ;
    - création de projet d'intérêt majeur (mesure 4).

Section 1 : Etablissements publics foncier d'Etat (article 68)

Après les territoires industriels et en mutation ainsi que les territoires tendus en matière de logement (Ile-de-France et régions littorales), le gouvernement souhaite développer une nouvelle génération d'EPF d'Etat sur des territoires où l'offre d'ingénierie foncière est éparpillée ou absente, afin de mieux répondre aux enjeux de transition écologique des territoires et de lutte contre l'étalement urbain.

Mesure 1 : Développement des opérateurs fonciers

I DIAGNOSTIC

L'article L321-1 du code de l'urbanisme prévoit que « L'Etat peut créer des établissements publics fonciers en considération d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durable ». La création d'EPF d'Etat jusqu'à ce jour s'est donc faite en fonction d'enjeux territoriaux, à l'initiative du gouvernement ou en réponse à une demande de collectivités locales de bénéficier de cet outil pour apporter des réponses appropriées aux enjeux territoriaux.

Une première génération d'EPF a été créée pour intervenir sur des territoires industriels en reconversion :

- l'établissement public foncier de Normandie créé en 1968 dans une perspective d'aménagement de l'estuaire de la Seine et aujourd'hui compétent sur les deux régions Haute-Normandie et Basse-Normandie ;
- l'établissement public foncier de la Lorraine créé en 1973 sous le nom d'établissement public de la métropole Lorraine et dont le périmètre de compétence a été étendu en décembre 2001 à la totalité de la région ;
- l'établissement public Nord-Pas-de-Calais créé en 1990 pour le traitement des friches industrielles de toute la région alors en pleine mutation économique et qui a fait évoluer ses statuts (décret du 9 septembre 2006) pour se placer sous le nouveau régime introduit par la loi du 18 janvier 2005 ;
- l'établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes créé en 1998 sur le territoire de la Loire et de la partie est du Rhône pour la reconversion du département de la Loire, notamment suite à la fermeture des sites de GIAT Industries et dont le territoire de

pleine compétence a été étendu par le décret du 10 septembre 2007 à certains cantons des départements de l'Ardèche, de la Drôme, de l'Isère et du Rhône.

En décembre 2001 a été créé l'établissement public foncier Provence-Alpes-Côte-d'Azur pour servir les politiques urbaines (équilibres entre extensions urbaines et renouvellement urbain) et la construction de logements, notamment sociaux, dans cette région où les tensions foncières sont vives.

Une deuxième génération d'EPF a été créée principalement en faveur du développement de l'offre de logement sur le fondement du nouvel article L.321-1 b) (issu de la loi la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale) du code de l'urbanisme, tout d'abord en Ile-de-France par les 4 décrets du 13 septembre 2006 :

- l'établissement public foncier du Val-d'Oise ;
- l'établissement public foncier d'Ile-de-France ;
- l'établissement public foncier des Yvelines ;
- l'établissement public foncier des Hauts-de-Seine.

Des EPF ont ensuite été créés en régions, notamment dans des régions littorales au marché foncier tendu :

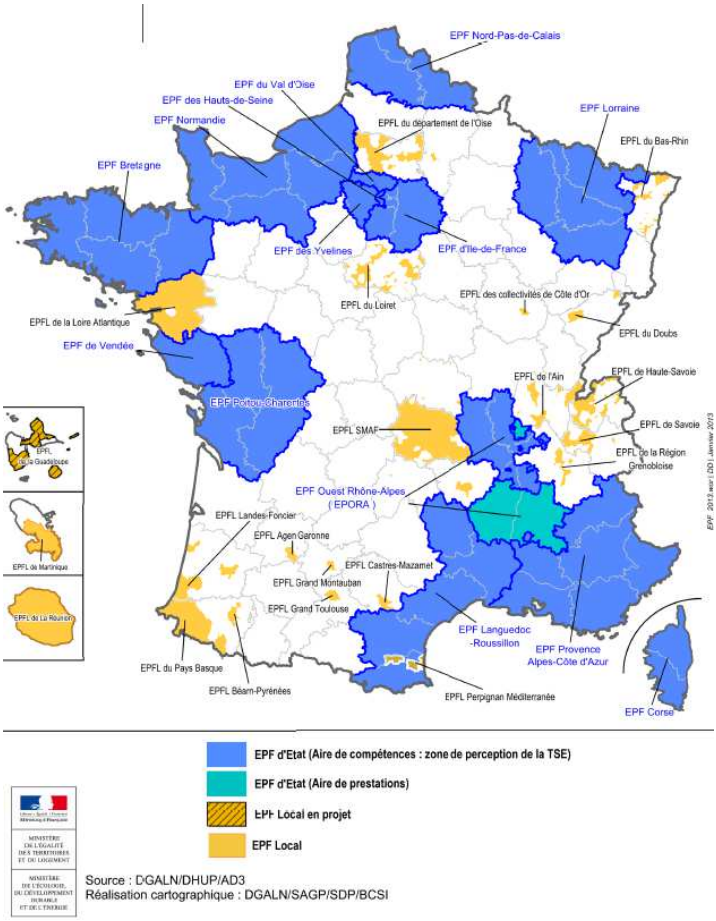
- l'établissement public foncier de Poitou-Charentes créé par le décret du 30 juin 2008 ;
- l'établissement public foncier de Languedoc-Roussillon créé par le décret du 2 juillet 2008 ;
- l'établissement public foncier de Bretagne créé par le décret du 8 juin 2009 ;
- l'établissement public foncier de Vendée créé par le décret du 18 mai 2010.

Enfin, l'EPF de Corse a été créé par décret 2012-764 du 9 mai 2012.

On compte au total **14 EPF d'Etat** à ce jour.

Il existe également **22 EPF locaux** (date de création) : EPFL du Puy de Dôme (1992), EPFL Dauphiné et EPFL Réunion (2002), EPFL de Côte d'Or et EPFL de Haute Savoie (2003), EPFL des Landes, EPFL de Savoie et EPFL du Pays Basque (2005), EPFL de Toulouse, EPFL de Perpignan et EPFL de l'Ain (2006), EPFL du Doubs, EPFL de l'Oise et EPFL du Bas-Rhin (2007), EPFL de Montauban EPFL Béarn Pyrénées et EPFL du Loiret (2008), EPFL de Castre Mazamet et EPFL d'Agen (2012), EPFL de Loire Atlantique, EPFL Guadeloupe et EPFL Martinique (2013).

Figure 127 : Carte des EPF d'Etat et des EPF locaux au 1er janvier 2013

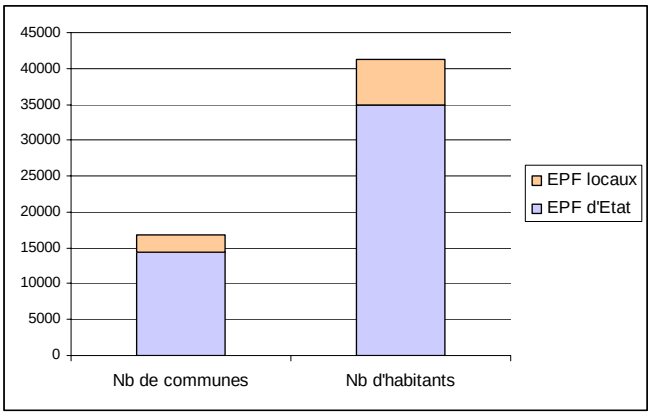


Source : DGALN/DHUP

La plupart du territoire et des grandes agglomérations est couverte par des EPF d'Etat ou des EPF locaux. Reste néanmoins encore quelques territoires comme l'Aquitaine, le Midi-Pyrénées, la Franche-Comté…

L'ensemble des EPF couvrent environ 60 % de la population et concernent près de la moitié des communes.

Figure 128 : Couverture territoriale des EPF d'Etat



Source : synthèse des chiffres issus du site www.epf-normandie.fr

Les communes et collectivités locales, dans les territoires à ce jour non couverts par des établissements publics fonciers, sont confrontées, en l'**absence d'outils financier et d'ingénierie dédiés**, à des difficultés de maîtrise du foncier et de mise en œuvre de politiques foncières répondant aux enjeux de production de logement et de maîtrise de la consommation des espaces agricoles et naturels. Ces collectivités ne peuvent, à elles seules, maîtriser l'inflation des coûts et la rareté de l'offre.

Les EPF existants ont démontré leur capacité à intervenir pour faire évoluer ces situations comme en attestent les éléments de bilan suivants :

Contribution quantitative des EPF à la production de logement 2007-2011 :

- EPF d'Etat : 102 559 logements (15 991 logements issus des cessions, 86 568 logements potentiels au regard des stocks).
- EPF locaux : 40 000 logements (cessions et stocks confondus).

Contribution qualitative des EPF d'Etat à la production de logements (données issues des PPI) :

- EPF PACA : 80 log/ha dans les grandes agglomérations bien desservies par les TC ; 50 log/ha bourgs/quartiers ; 30 log/ha villes petites et moyennes.
- EPF IdF (objectifs SDRIF) : 100 log/ha sur les territoires de densification préférentielle ; 42-46 log/ha pour les territoires d'urbanisation préférentielle.
- EPF Normandie : 30 log/ha dans les agglomérations ; 20 log/ha en périphérie/pôle secondaires ; 10 log/ha en zone rurale.
- EPF Nord-Pas-de-Calais : 25 log/ha en secteur urbain et périurbain ; 16 log/ha en secteur rural.

Figure 129 : Seuil minimum de logements locatifs sociaux dans les opérations portées par les EPF d'Etat

EPF	Ratios retenus
Lorraine	20 % de LLS sur chaque site d'intervention
Nord-Pas de Calais	25 % de LLS pour les opérations en extension urbaine
EPORA	20 % de LLS sur chaque programme et 30 % pour les programmes concernant les communes déficitaires au titre de l'article 55 de la loi SRU
PACA	40 % de logements aidés et dans les quartiers déficitaires en locatif social, 30 % de LLS avec une part majoritaire de PLUS/PLAI
Val d'Oise	25 % de LLS et 30 % dans les communes déficitaires (plus une cible que des critères excluant)
Ile de France	30 % pour les opérations d'envergure 50 % pour les opérations diffuses ou concernant les communes déficitaires et carencées au titre de l'article 55 de la loi SRU
Yvelines	Pas de ratio déterminé. L'EPF négocie au cas par cas avec les collectivités. On constate néanmoins, au moins 20 % de logements sociaux (locatifs ou en accession) pour les opérations complexes (ZAC, permis d'aménager, etc.), au moins 30 % de LLS pour les opérations complexes dans les communes déficitaires et au moins 50 % (locatif ou accession) pour les opérations ponctuelles
Hauts-de-Seine	Au moins 25 % de logements sociaux sur chaque site d'intervention
Bretagne	20 % de LLS par opération

Par ailleurs, la plupart des EPF prévoient ou participent à des dispositifs de minoration foncière sur les cessions de fonciers destinés au logement social :

- application de taux d'actualisation (appliqués aux cessions pour couvrir les coûts de portage supportés par l'EPF) minorés (par exemple de 1 % au lieu de 4 %) ;
- non répercussion de certaines charges supportées par l'EPF au cours du portage (taxe foncière par exemple) ;
- participation de l'EPF aux travaux de proto-aménagement (mise en sécurité, dépollution, démolition, etc.) sur ses fonds propres ;
- mise en œuvre de fonds de minoration foncière pour diminuer le coût de sortie du foncier à travers des financements tripartites Etat/Région/EPF dans le cas de l'EPF Lorraine ou associant plus largement un certain nombre d'acteurs institutionnels (département, région, EPCI, etc.) dans le cas de l'EPF Normandie.

D'une façon générale, en l'absence d'outil spécifique, l'acquisition pour des opérations à moyen et long terme, mobilisatrice de trésorerie, tend à être reportée au bénéfice d'autres politiques d'effet plus immédiat.

En outre, une **politique foncière demande de combiner étroitement des compétences relativement rares allant de l'estimation à la négociation en passant par la maîtrise des procédures et du contentieux**. Or l'ingénierie nécessaire n'est souvent présente que dans les grandes communes ou les structures intercommunales. Lorsque ces opérations sont gérées à l'échelle d'une commune, celle-ci ne dispose pas d'une ingénierie suffisante pour assumer la complexité de mise en œuvre des outils opérationnels.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Objectifs

Les EPF, en définissant la stratégie foncière du territoire d'une part, puis en assurant le portage foncier des espaces à urbaniser d'autre part, permettent de mettre en adéquation les usages prévus pour le sol dans les documents d'urbanisme avec la propriété du terrain support de l'usage.

La volonté portée par cette loi de réduire l'artificialisation des sols et densifier les villes va accentuer l'importance des politiques foncières.

En outre, la volonté du gouvernement d'assurer une égalité des territoires, par la mise à disposition d'outils adaptés et mutualisés, tire les conclusions du diagnostic ci-dessus présenté. Il apparaît nécessaire de doter l'ensemble des territoires, autant que nécessaire, des outils que sont les EPF d'Etat et EPF locaux afin de développer la gouvernance et la maîtrise d'ouvrage dans le domaine foncier sur des territoires où l'offre d'ingénierie foncière est éparpillée ou absente.

Afin de donner un calendrier à cette généralisation, il est proposé d'inscrire cette volonté dans la loi.

Il convient par ailleurs de préciser que les établissements seront créés en vue d'une mutualisation efficace des ressources apportées par la fiscalité ou par les collectivités, et utilisation pertinente des moyens mobilisés. Les créations se feront enfin sur des périmètres excluant toute superposition avec les établissements publics fonciers locaux existants depuis plus de trois ans, sauf accord des collectivités membres de ces établissements.

Explication des évolutions juridiques proposées

Pour répondre à la nécessité d'un déploiement sur le territoire d'outils fonciers au service des collectivités, il est proposé que soient créés des établissements publics fonciers d'Etat, là où les enjeux le justifient et, pour éviter les phénomènes de superposition.

Il est également précisé que les périmètres des EPF d'Etat créés excluent les périmètres des EPFL existants depuis plus de trois ans, sauf accord des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes non membres de ces derniers dont le territoire est concerné par la superposition.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Impact sur les territoires

A terme, la proposition permettra de compléter l'offre d'ingénierie foncière apportée par les établissements publics fonciers, qu'ils soient d'Etat ou locaux. L'extension du périmètre des EPF existants sera privilégiée, ce qui nécessitera de reprendre les décrets de création de ces EPF afin de modifier leur périmètre et leurs modalités de gouvernance.

La présence de ces établissements permettra l'apport, pour l'ensemble des collectivités, des compétences et de l'expertise technique et financière nécessaires à la mise en œuvre d'une politique foncière efficace.

Le développement des EPF d'Etat favoriserait :

- **l'égalité et la solidarité des territoires** par la mise à disposition d'une ingénierie performante, par la mobilisation d'une ressource fiscale mutualisée et dédiée.
- **l'impartialité** dans le traitement des territoires, l'intervention des EPF étant réalisée dans le cadre de leur programme d'intervention pluriannuel, document stratégique assurant la cohérence entre les orientations stratégiques ministérielles, les politiques régionales et les spécificités des territoires.

Ci-dessous quelques exemples d'EPF qu'il pourrait être opportun de créer.

Intérêt de la création d'un EPF en Aquitaine : la région Aquitaine est aujourd'hui dotée de 3 EPF locaux (Pays Basque, Bearn Pyrénées et Landes). Reflétant la mobilité croissante des actifs, la pression démographique et la production foncière se sont concentrées dans les espaces « péri urbains », hors maîtrise publique des opérations. En effet, de 1997 à 2004 seul logement sur 4,5 était réalisé dans le cadre d'une opération d'urbanisme (lotissement, AFU, ZAC) contre 1 sur 3 entre 1981 et 1988. Dès lors, avec une offre abondante de logements en secteurs périurbains, dans un contexte de crise de l'aménagement et du foncier, les clivages sociodémographiques de la région se sont aggravés.

Ce constat du caractère tendu de la région Aquitaine, du moins dans ses zones les plus urbanisées, renforcé par sa situation littorale, milite pour la mise à disposition des collectivités d'un outil foncier adapté, y compris pour les territoires moins tendus comme la Dordogne ou le Lot et Garonne.

Il faut noter par ailleurs que la Gironde est le seul département littoral non couvert par un EPF d'Etat. D'autre part, l'établissement public d'aménagement (EPA) Euratlantique est le seul EPA qui ne peut s'appuyer sur un EPF d'Etat, alors qu'il y a un intérêt particulier à ce couplage, comme cela a pu être constaté à Marseille sur le projet Euroméditerranée.

Intérêt de la création d'un EPF en Midi Pyrénées : Midi Pyrénées est une région où le sol est essentiellement occupé par des espaces agricoles (61 %), mais où l'espace artificialisé progresse plus rapidement que la moyenne en métropole. Ainsi, l'artificialisation est de 3 % du territoire régional, pour une densité de 63 habitants au km² (France métropolitaine : artificialisation de 5 % pour une densité de 114 habitants au km²). En Midi-Pyrénées, la progression est de 5,5 % en vingt ans. En effet, les pratiques s'avèrent fortement consommatrices d'espace, par l'étalement d'une urbanisation peu dense et la dispersion des constructions sur de grands terrains.

Ainsi, l'urbanisation en Midi Pyrénées se construit à la fois par étalement et par mitage. Entre 1990 et 2009, la tache urbaine a fortement progressé. Sur la décennie 1999 - 2009, beaucoup de communes ont eu un taux d'évolution de leur tache urbaine de plus de 1,2 %, le taux médian pour l'ensemble des communes de la région étant de 1 %. À l'intérieur des aires urbaines, les communes dont le taux d'évolution de la tache urbaine est supérieur à 1,2 % sont majoritairement situées dans les couronnes plus que dans les pôles : il y a donc étalement avant densification de l'espace déjà conquis. À l'extérieur des aires urbaines, le mitage s'est accéléré entre 1999 et 2009 (communes à l'extérieur des contours des aires urbaines).

L'attractivité régionale demeure élevée (+ 30 000 habitants par an), tout comme la consommation foncière (importance du logement individuel). Le déséquilibre territorial induit par la croissance de l'agglomération toulousaine et des territoires voisins, la périurbanisation des villes centres et des axes majeurs, se conjugue à un déséquilibre

social dû à l'envolée des prix fonciers et immobiliers, à l'accession de plus en plus difficile au logement, et à des disponibilités foncières qui s'amenuisent.

La région est donc confrontée à des enjeux considérables, qui appellent en réponse une maîtrise de l'étalement urbain dans les principales agglomérations, un soutien aux villes moyennes et aux pôles de l'espace rural. Ces enjeux peuvent être différenciés selon la nature des territoires : certains bassins d'emploi à accompagner dans leur reconversion, la montagne constitue un espace fragile et attractif, à protéger, et les territoires ruraux sont à soutenir (pour ceux en perte de population), ou à accompagner.

Ces éléments illustrent l'enjeu de mise en place d'un outil de maîtrise foncière et d'ingénierie foncière au service des collectivités, au-delà des aires urbaines déjà dotées d'un EPF local.

Intérêt de la création d'un EPF en Franche-Comté : la région Franche-Comté est actuellement dépourvue d'EPF d'Etat, hormis sur le département du Doubs (EPF local). C'est une région peu dense (72 hab au km²) dont la population a augmenté de 3,7 % depuis 1999, soit une croissance moyenne de 0,46 % par an (0,68 % par an en France métropolitaine). Au sein des régions du grand-Est, la croissance de la population de la Franche-Comté est inférieur celle de l'Alsace (0,66 % par an) mais supérieure à celle de la Bourgogne, de la lorraine et de Champagne-Ardenne.

La Franche-Comté est organisée autour de deux pôles principaux : Besançon et Belfort-Montbéliard. Le reste du territoire est maillé par un réseau de villes moyennes, de petits bourgs et de très petites communes, dont une part importante se situe en milieu rural. Sur les 1 785 communes que compte la Franche-Comté, 77 % d'entre elles ont moins de 500 habitants (46 % ont moins de 200 habitants). 42 % des Francs-Comtois vit dans les grandes villes ou en banlieue, 32 % en communes périurbaines et 26% en milieu rural.

Depuis 1975, on constate une migration de la population vers des communes de plus en plus éloignées des pôles urbains. Seules les villes-centres des aires urbaines de Belfort et Pontarlier ont une population en augmentation. Toutes celles des autres aires urbaines de la région perdent des habitants entre 1999 et 2006. Au-delà des banlieues dont la population augmente très faiblement, les couronnes périurbaines des aires urbaines de la région connaissent la progression la plus forte (+ 1,17 % de croissance annuelle). Ces hausses de population se concentrent principalement autour de Besançon. Les nouvelles constructions ont tendance à se réaliser loin des villes-centres (33 % en couronne périurbaine et 27 % dans le rural), essentiellement sous la forme de logements individuels. Entre 1999 et 2006, en ville-centre, un logement commencé sur quatre est un logement individuel. Ce taux atteint 80 % en espace rural.[65]

L'intervention d'un EPF d'échelle régional favoriserait le rééquilibrage des territoires et limiterait la consommation de foncier agricole et naturel.

Impact en termes de fiscalité

Les établissements publics fonciers bénéficient d'une ressource fiscale, la taxe spéciale d'équipement (TSE), prévue aux articles 1607 bis et 1607 ter du Code Général des Impôts. Le produit de cette taxe est arrêté chaque année par l'établissement public foncier local dans la limite d'un plafond fixé à 20 euros par habitant situé dans son périmètre.

[65] Source : INSEE mai 2011, Franche-Comté : de multiples atouts pour une région dont l'affirmation doit être renforcée.

A ce jour, il existe 13 EPF d'Etat d'échelle régionale ou départementale, qui couvrent une population de plus de 36 millions d'habitants.

Le montant de la TSE perçue, pour l'année 2011, a été de 344,8 M€ pour un montant moyen de 9,5 € par habitant situés dans les périmètres concernés.

Concernant les EPF locaux, il en existe 21 qui couvrent le territoire de près de 2 480 communes, ce qui représente une population d'environ 6,7 millions d'habitants, soit une population moyenne par EPFL de 355 000 habitants (avec cependant des écarts importants par rapport à cette moyenne).

Au cours de l'année 2011, les 14 EPF locaux à avoir levé la TSE ont perçu à ce titre environ 51,8 M€. Dans les territoires couverts par ces établissements où résident près de 5,4 millions d'habitants, cela représente un montant de 9,5 € par habitant (sensiblement égal à la moyenne pour les EPF d'Etat).

Le montant cumulé perçu est donc de 396,6 M€, soit 0,54 % des 73,3 Md€ que représente le produit des 4 taxes locales pour cette même année pour l'ensemble des collectivités territoriales.

Une extension des EPF, dans une première vague, à 4 nouvelles régions, concernerait une population supplémentaire de l'ordre de 10 millions d'habitants.

Cela induirait donc à terme, sur la base du montant moyen par habitant présenté ci-dessus et après mise en place des établissements envisagés, un prélèvement supplémentaire d'un montant estimatif de 95 M€ annuel en euro courant.

Le total perçu à terme serait ainsi annuellement de 491,6 M€ soit 0,67% du produit des quatre taxes locales, dans leur niveau de 2011.

Il serait judicieux de prévoir l'alignement du régime des EPF PACA, Lorraine et Normandie sur le régime général institué aux articles 1607 bis et 1607 ter du CGI. Des montants équivalents de TSE pourront en effet être prélevés au profit de ces établissements dans le régime général. Actuellement, pour ces 3 EPF, le montant de la TSE est arrêté chaque année par le conseil d'administration de l'établissement public dans la limite d'un certain seuil fixé par le CGI (13 M€ pour l'EPF de Lorraine, 25 M€ pour l'EPF PACA et 50 M€ pour l'EPF de Normandie).

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Des décrets en Conseil d'Etat seront pris pour la création de chacun des EPF d'Etat prévus par la présente mesure, conformément à l'article L321-1 du code de l'urbanisme.

Mesure 2 : Coopération avec les SAFER et autres opérateurs

I DIAGNOSTIC

Les opérateurs fonciers que sont les EPF et les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), même s'ils ont chacun des missions prioritaires bien spécifiques et distinctes, se rencontrent sur l'espace péri urbain en poursuivant le même objectif qui est celui de la lutte contre l'étalement urbain. Cela les a amenés à collaborer.

Il existe actuellement **14 conventions de partenariat** (EPF Etat ou locaux /SAFER) dont 3 avec des EPF locaux (Pays Basque, Doubs, Auvergne).

Il s'agit principalement de conventions bilatérales, à l'exception de la convention tripartite dans le Nord-Pas-de-Calais (Région, EPF et SAFER Flandres-Artois) et d'une convention « multi-acteurs » dans le Doubs (Conseil Général, EPFL, SAFER Franche-Comté, agence foncière du Doubs et chambre d'agriculture du Doubs).

Ces conventions n'ont pas de base législative et ne sont par conséquent pas contraignantes pour les acteurs, ces documents traduisent surtout la volonté des opérateurs fonciers de travailler ensemble. Le pouvoir réglementaire a cependant inscrit dans les décrets de création des EPF Bretagne et Poitou-Charentes la possibilité pour ces établissements de signer des conventions-cadres avec les SAFER. Si la valeur juridique de ces articles n'est pas établie, l'importance symbolique d'une coopération entre les deux opérateurs est significative.

L'objet des conventions de partenariat est d'articuler les interventions foncières au regard des compétences et des moyens respectifs de chaque opérateur. Certaines conventions ont intégré dans le partenariat une dimension environnementale avec la protection des espaces naturels (EPF Nord-Pas-de-Calais – SAFER Flandre-Artois ; EPF Bretagne – SAFER Bretagne ; EPORA – SAFER Rhône-Alpes). L'EPF Nord-Pas-de-Calais et la SAFER Flandre-Artois sont allés plus loin sur ce thème en signant une convention tripartite avec la Région Nord-Pas-de-Calais sur la mise en œuvre de la trame verte et bleue.

Au-delà de ces modalités d'intervention sur les espaces naturels et agricoles périurbains, les EPF locaux disposent d'une capacité spécifique (prévue au L324-1) d'acquisition foncière dans les périmètres délimités en application de l'article L143-1 (périmètres de protection des espaces agricoles et naturels ou PAEN).

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Objectifs

Il est proposé d'acter et de préciser dans la loi, l'articulation entre les établissements publics fonciers d'Etat et locaux d'une part, et les SAFER et les autres organismes en charge de la protection des espaces naturels et agricoles d'autre part, sur les espaces agricoles et naturels.

Il est également proposé d'apporter une précision de même nature sur la capacité des EPF locaux à procéder à des acquisitions dans les périmètres des PAEN, en introduisant le principe d'une coopération avec la SAFER.

Explication des évolutions juridiques proposées

Une modification de l'article L321-1 du code de l'urbanisme est ainsi proposée : il est précisé que l'intervention des EPF d'Etat relative à la préservation des espaces naturels et agricoles se fait « en coopération avec les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural et les autres organismes en charge de la préservation de ces espaces, dans le cadre de conventions. »

Cette précision est intégrée dans la nouvelle définition des missions des EPF locaux, similaire à celle des EPF d'Etat, telle que présentée ci-dessous.

En ce qui concerne les acquisitions des EPF locaux dans les périmètres des PAEN, il est proposé d'ajouter dans l'article L324-1 la mention que ces acquisitions se font « en coopération avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural ».

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Cette mesure contribue à une généralisation de l'articulation entre les deux opérateurs fonciers (EPF et SAFER) qui est déjà existante pour certains de ces organismes, ainsi qu'à une meilleure lisibilité du rôle et des fonctions de chacun. Il en est de même pour la coopération des EPF avec les autres organismes dont l'objectif est de préserver les espaces naturels.

Le fait de préciser, dans le code de l'urbanisme, les modalités d'intervention des EPF (d'Etat et locaux) dans les « espaces naturels et agricoles » par des modalités de coopérations sur ces territoires avec les SAFER et les autres organismes en charge de la préservation des espaces agricoles et naturels acte dans la loi ce qui existe déjà pour les EPF d'Etat notamment.

Pour les EPFL, la mesure proposée complète les dispositions déjà prévues dans le projet de loi. L'exigence de conventions permettra d'améliorer les modalités de collaboration entre ces établissements et les SAFER.

Elle encadre les « prérogatives » des EPF locaux en matière d'acquisitions foncières pour la protection des espaces agricoles et naturels en zone périurbaine.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Un suivi des conventions passées en application de ces dispositions pourra être mis en place.

Section 2 : Etablissements publics fonciers locaux (article 69)

Le cadre législatif des EPF locaux mérite d'être renouvelé afin de renforcer et faciliter leur action au service des territoires. Il prévoit en particulier d'intervenir sur les champs suivants.

Mesure 1 : Définition des missions générales et objectifs des EPF locaux

I DIAGNOSTIC

L'article L324-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction actuelle ne précise pas les missions en vue desquelles sont créés les EPF locaux.

Cet article définit le statut des EPFL, leurs compétences et leurs modalités d'action, ainsi que leur territoire d'intervention, mais n'apporte pas de précisions sur les attentes et missions qui peuvent présider à la création de tels établissements.

L'article L321-1 du code de l'urbanisme en revanche définit les missions des EPF d'Etat :

> « *Les établissements publics fonciers mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat.*
>
> *Dans le cadre de leurs compétences, ils peuvent contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi qu'à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles*. »

Dans un souci **d'harmonisation du socle global commun à ces deux types d'établissements**, dont les actions doivent tendre à des buts similaires, il convient d'apporter des précisions quant aux missions et objectifs des EPF locaux.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Il est proposé de définir les missions des EPF locaux afin, en particulier, d'inscrire dans la loi leur action au service de la production de logement, de la lutte contre l'étalement urbain et de promotion du développement durable.

Une évolution du code de l'urbanisme est proposée pour mieux définir les missions et le rôle de ces établissements. L'article L324-1 du code de l'urbanisme est complété par **une rédaction analogue à celle définissant les missions des EPF d'Etat**.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Cette mesure apporte une sécurisation de l'action des EPF locaux par la précision apportée à leurs missions. Elle permet par ailleurs une action renforcée des EPFL au service de la

production de logement, dans un contexte où l'ensemble des outils dont disposent les collectivités, outils de surcroît bénéficiant d'une fiscalité locale, doivent être mobilisés face à cet enjeu majeur.

Cette mesure apportera enfin une clarification quant à l'action des EPFL sur la préservation des espaces naturels et agricoles, domaines dans lesquels des superpositions d'interventions avec les SAFER peuvent intervenir dans le contexte actuel.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Néant.

Mesure 2 : Exercice du droit de priorité et du droit de préemption en communes carencées par EPF locaux

I DIAGNOSTIC

Les EPF d'Etat bénéficient de la possibilité de délégation, par une collectivité, du droit de priorité prévu à l'article L240-1 du code de l'urbanisme.

L'article L321-1 du même code précise ainsi :

> « *Les établissements publics fonciers de l'Etat peuvent agir par voie d'expropriation et exercer les droits de préemption et de priorité définis dans le code de l'urbanisme […].* »

Les EPF locaux ne bénéficient actuellement pas de cette possibilité.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Il convient d'harmoniser les outils mis à disposition des deux catégories d'établissements publics fonciers, pour permettre aux collectivités dotées d'un EPFL de déléguer si elles le souhaitent leur droit de priorité, et de disposer d'une ingénierie et d'un appui dans l'exercice de ce droit.

Pour compléter les outils à disposition des EPF locaux, il est introduit la possibilité pour une collectivité de **déléguer son droit de priorité** à un EPF local, comme c'est déjà possible pour un EPF d'Etat.

Il est également proposé de définir le cadre d'intervention des établissements publics fonciers locaux en commune carencée : l'article L324-1 du code de l'urbanisme sera modifié afin de prévoir explicitement que l'exercice du droit de préemption, en application du deuxième alinéa de l'article L210-1 du code de l'urbanisme s'inscrit dans le cadre de conventions passées avec le représentant de l'Etat dans le département et peut être réalisé malgré l'avis défavorable de la commune concernée.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

La mesure permettra aux établissements publics fonciers locaux de se voir déléguer le droit de priorité des collectivités qui les composent.

Ces établissements seront ainsi à même d'apporter leurs compétences techniques et juridiques dans l'exercice de ce droit, déchargeant la collectivité de cette tâche d'une part, et sécurisant et fluidifiant l'exercice de ce droit d'autre part. La mutualisation de cette compétence, actuellement distillée dans chaque collectivité, est un facteur d'amélioration de la qualité de son exercice.

La disposition apportera enfin une sécurisation de l'intervention des EPFL pour le compte de l'Etat.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Néant.

Mesure 3 : Conditions d'adhésion des EPCI aux EPF locaux

I DIAGNOSTIC

Les conditions d'adhésion des EPCI à fiscalité propre à un EPFL sont aujourd'hui définies dans l'article L324-2 du code de l'urbanisme. L'EPCI doit être doté des compétences SCOT, ZAC et PLH pour cette adhésion. A défaut, chaque commune de l'EPCI doit adhérer individuellement.

Cette triple exigence pose aujourd'hui des difficultés d'ordre juridique pour ce qui concerne la compétence SCOT. En effet, si cette compétence a été déléguée à un syndicat mixte, l'EPCI n'en est plus détenteur. Dans cette hypothèse, la constitution de l'EPFL est fragilisée juridiquement, et par extension les décisions que peut prendre cet établissement (décisions de préemption notamment).

Quant à la compétence relative aux ZAC, elle était quasiment systématique puisque dévolue de plein droit aux communautés urbaines (article L5215-20 CGCT « création et réalisation des ZAC d'intérêt communautaire ») aux communautés d'agglomération (article L5216-5 CGCT) et aux communautés de communes dotées de la TPU. Mais, de façon paradoxale, elle ne préjugeait pas non plus d'un ciblage particulier sur les problématiques de production de logement, qui restent le cœur de la cible des EPFL, objectif par ailleurs réaffirmé au plan législatif dans le cadre du présent projet de loi. En effet, dans le cadre de la définition de l'intérêt communautaire, la compétence de ZAC peut cibler des typologies de ZAC spécifiques comme les ZAC à destination économique (les communautés ayant souvent une compétence de développement économique) sans nécessairement prévoir des projets de logement dans les opérations qu'elles mettent en œuvre, les communes intégrées au sein de ces EPCI continuant à développer les ZAC mixtes ou orientées sur le résidentiel.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Pour contribuer à la pertinence de ce périmètre et sécuriser la constitution des EPFL, ainsi que dans un but de simplification de nature à favoriser la création des EPFL ainsi que leur extension, il est proposé de modifier les conditions d'adhésion d'un EPCI à fiscalité propre à un EPFL.

Concernant les conditions d'adhésion d'un EPCI à fiscalité propre, il convient de modifier les conditions actuelles (exigence des compétences SCOT, ZAC et PLH) pour lever l'insécurité juridique liée au cas où la compétence SCOT de l'EPCI a été déléguée à un syndicat mixte.

Il est proposé de ne plus exiger que la seule compétence PLH, dans un souci de simplification et de cohérence avec l'objectif de placer ces établissements au service de la production de foncier aménagé pour le logement.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

L'évolution des conditions d'adhésion des EPCI, en simplifiant les exigences actuelles, clarifiera et facilitera l'implication des intercommunalités dans les EPF locaux. Cette mesure contribuera de plus à sécuriser juridiquement la constitution de ces établissements, et donc l'ensemble de leurs décisions.

Il sera ainsi plus facile de choisir un périmètre pertinent pour les EPFL.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Néant.

Mesure 4 : Création d'EPF locaux sur un périmètre pertinent

I DIAGNOSTIC

La création d'un établissement public foncier local (EPFL) résulte de délibérations des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des conseils municipaux de communes non membres d'EPCI, qui fixent la liste des membres de l'établissement, les modalités de fonctionnement, la durée, le siège et la composition de l'assemblée générale ou du conseil d'administration. Ce sont les collectivités territoriales encore qui dirigent l'activité de l'établissement une fois celui-ci créé, via ce conseil d'administration composé de représentants des collectivités membres.

Le périmètre est ainsi fixé par les délibérations concordantes des communes et intercommunalités. Un arrêté préfectoral crée l'établissement. L'arrêté est pris tacitement au delà d'une durée de 3 mois.

Ces dispositions conduisent à la création d'EPFL sur des périmètres résultant uniquement de la volonté des collectivités adhérentes, et qui en conséquence ne sont pas obligatoirement sans enclave et d'un seul tenant.

Les périmètres ainsi mis en place ne sont par ailleurs pas forcément suffisamment corrélés aux enjeux territoriaux.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Pour renforcer l'action de ces établissements au service de la production de logement, il est proposé de conditionner la création d'un EPFL à la définition d'un périmètre pertinent, avec appréciation par le préfet de région.

Pour contribuer à la pertinence de ce périmètre et sécuriser la constitution des EPFL, il a été proposé en mesure 3 de modifier les conditions d'adhésion d'un EPCI à fiscalité propre à un EPFL.

Concernant la définition du périmètre, la disposition prévoit que le ou les préfets concernés disposent d'un délai de trois mois pour donner leur accord ou motiver leur refus pour défaut de pertinence du périmètre proposé au regard des données locales, éventuellement des autres périmètres existants ou proposés d'établissements publics fonciers et de schémas de cohérence territoriale, et des besoins fonciers locaux au regard des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement.

La mesure conduit également à abroger la possibilité aujourd'hui existante de création tacite des EPF locaux, dans les cas où l'arrêté préfectoral n'est pas pris dans un délai de trois mois.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Cette mesure aura une incidence sur les futures créations d'EPF locaux. Les délibérations des collectivités désireuses de constituer un tel établissement seront soumises à l'appréciation par le préfet du périmètre envisagé. La création de structures défensives ou cantonnées à des périmètres ne correspondant pas aux bassins d'emploi et d'habitat pourra être rejetée par le préfet de région dans un souci d'égalité des territoires.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Néant

Mesure 5 : Programme pluriannuel d'intervention des EPF locaux

I DIAGNOSTIC

L'article L324-5 du code de l'urbanisme prévoit que le conseil d'administration des EPF locaux règle par ses délibérations les affaires de l'établissement. A cet effet, notamment : *« 1° Il détermine l'orientation de la politique à suivre et fixe le programme pluriannuel d'intervention et les tranches annuelles ; […] »*

Les textes aujourd'hui n'apportent pas de précisions supplémentaires sur le contenu du programme pluriannuel d'intervention de ces établissements.

Par parallélisme avec les dispositions existantes pour les EPF d'Etat, il semble pertinent de définir plus avant le contenu de ces documents qui encadrent la politique de ces établissements.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Il est proposé d'introduire des précisions sur le PPI des EPF locaux, similaires aux dispositions existantes pour les EPF d'Etat.

Il est introduit dans la partie du code de l'urbanisme relative aux EPF locaux un article L324-2-2 nouveau sur le contenu de leur programme pluriannuel d'intervention (PPI). Le contenu

de ce PPI est harmonisé avec les dispositions existantes pour les EPF d'Etat : il tient compte notamment des orientations des documents d'urbanisme et des PLH.

Une modification de cohérence est apportée au L. 324-5, pour préciser que le conseil d'administration approuve (et non plus fixe) le PPI.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

La prise en compte des documents d'urbanisme et PLH permettra une meilleure intégration, dans le PPI, des enjeux du territoire. Cette disposition est par ailleurs cohérente avec les précisions apportées sur les missions des EPF locaux, notamment quant à la production de logement. Les programmes locaux de l'habitat pourront constituer, comme pour les EPF d'Etat, un cadre de référence pour l'action de l'établissement et pour son intervention pour le compte des collectivités.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Néant.

Section 3 : Droit de préemption (articles 70 et 71)

La question de la mobilisation des gisements fonciers dans des conditions financières et juridiques satisfaisantes est régulièrement posée par les élus, les professionnels du foncier, de l'aménagement et les particuliers.

Le droit de préemption est la faculté pour une personne physique ou morale de se substituer à l'acquéreur d'un bien que son propriétaire a mis en vente.

Prévu dans le titre I du livre II du code de l'urbanisme, il peut être mis en œuvre à des fins diverses et vise à permettre à une collectivité publique de réaliser une opération d'intérêt général avec le bien sur lequel elle exerce ce droit. En matière d'urbanisme, l'aménagement urbain justifie l'ensemble des droits de préemption.

Plusieurs droit de préemption sont prévus par le code de l'urbanisme parmi lesquels le droit de préemption urbain (DPU), institué par la loi n°85-729 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, et le droit de préemption exercé dans le cadre d'une zone d'aménagement différé (ZAD), mises en place par la loi n°62-848 du 26 juillet 1962.

Figure 130 : Fonctionnement actuel du DPU et de la ZAD

	DPU	ZAD
Définition	Le DPU permet à son titulaire d'acquérir prioritairement des biens immobiliers en voie d'aliénation.	Une ZAD est un secteur à l'intérieur duquel s'applique un droit de préemption. L'acte créant la zone désigne le titulaire du droit de préemption.
Territoires soumis à préemption	Les titulaires du DPU peuvent, par délibération, instituer un droit de préemption urbain sur : les zones U et AU, les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau, les PPRT dans lesquels les constructions sont interdites ou soumises à	Tout secteur d'une commune couverte ou non par un document d'urbanisme. La création d'une ZAD doit être compatible avec les orientations du SCoT. Elle est à l'initiative de l'Etat, sur proposition ou après avis de la commune concernée ou de

	restrictions, les zones soumises à servitudes d'inondation, les territoires couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur.	l'EPCI compétent : décision motivée du préfet.
Titulaires	Communes dotées d'un PLU, POS ou carte communale, EPCI y ayant vocation (par délégation ou de plein droit si l'EPCI est compétent pour l'élaboration des PLU et réalisation de ZAC). La décision de préemption doit être motivée.	Collectivités publiques (Etat, région, département, commune), ou établissement public y ayant vocation, ou concessionnaire d'une opération d'aménagement. La décision de préemption doit être motivée.
Délégataire	Etat, collectivités locales, leurs établissements publics et notamment les EPF ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement	
Durée	Durée illimitée.	Exercice du droit de préemption dans une ZAD pendant 6 ans renouvelable.
Articulation	En cas de création de ZAD sur une partie du territoire couvert par le DPU, celui-ci cesse de s'appliquer.	

Le droit de préemption urbain est très largement institué dans les communes de France (80 % des communes ayant un POS ou une PLU), sur des périmètres toujours plus grands qui confinent aux limites communales (92 % des zones U et AU). En pratique, le nombre de transactions faisant l'objet d'une décision de préemption est faible (0,6 % de DIA préemptées).

Ce décalage montre que ce droit est aussi utilisé par les collectivités pour mieux connaître les conditions dans lesquelles les transactions se déroulent sur un territoire donné. Elle leur permet de constituer un observatoire foncier, dans un contexte de relative opacité du marché, même si des progrès ont été réalisés depuis.

Comme le relevait le Conseil d'État dans un rapport du 6 décembre 2007, une majorité des villes de plus de 50 000 habitants déclarent utiliser les déclarations d'intention d'aliéner (DIA) à des fins d'observation et d'étude du marché immobilier et foncier.

Le droit de préemption constitue un mécanisme souple, notamment par rapport à l'expropriation pour cause d'utilité publique, puisqu'il ne peut s'exercer que si le propriétaire veut se dessaisir de son bien.

Sur le plan opérationnel, en outre, il constitue un outil simple d'utilisation en comparaison d'une procédure de déclaration d'utilité publique.

Ainsi, s'il ne concerne environ que moins d'1 % des déclarations d'intention d'aliéner, l'exercice de ce droit conduit, d'après une étude menée en 2008 à environ **un quart des acquisitions réalisées par les collectivités pour leurs opérations**.

L'exercice du droit de préemption est par ailleurs **source d'un contentieux abondant**, un grand nombre de décisions de préemption (40 %) faisant l'objet d'un recours.

Les dysfonctionnements auxquels donne lieu l'utilisation du droit de préemption plaident pour un **réexamen de son régime juridique**. Il convient de rechercher une procédure équilibrée permettant aux collectivités locales de faire face à leurs besoins et à leurs obligations et assurant une garantie réelle des droits des propriétaires et des habitants.

Il est ainsi nécessaire de limiter l'insécurité juridique des décisions de préemption des communes, de renforcer les garanties des particuliers et de permettre la mise en œuvre de politiques foncières plus sûres et plus efficaces.

Plus précisément, il est important d'apporter des garanties aux collectivités, notamment à travers l'enrichissement du contenu des DIA, et de tempérer, pour les propriétaires et acquéreurs évincés, les effets négatifs induits par le renoncement de la collectivité à acquérir ou par l'illégalité de la décision de préemption.

Mesure 1 : Extension du droit de préemption du préfet en communes carencées

I DIAGNOSTIC

Il semble nécessaire de renforcer l'action du préfet dans les communes en constat de carence.

Dispositif existant

L'article L302-5 du code la construction et de l'habitation fixe le seuil minimal de logements sociaux à 25 % des résidences principales dans les communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 25 % des résidences principales.

Le taux est fixé à 20 % pour toutes les communes mentionnées ci-dessus appartenant à une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour lesquels le parc de logements existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande et aux capacités à se loger des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées.

Les communes n'atteignant pas le seuil de 25 ou 20 % de logements sociaux s'engagent dans un plan de rattrapage comportant des objectifs de construction de logements sociaux déterminés par période de trois ans, chacune de ces périodes devant faire l'objet d'un bilan triennal portant sur le respect des objectifs.

Si au terme de la période de 3 ans, la commune n'a pas atteint son objectif de réalisation de logements sociaux, le préfet, s'il estime que la commune n'a pas de raisons objectives à ce retard de production, peut engager la procédure de constat de carence.

L'état de carence a des répercussions importantes pour une commune puisque l'exercice des différents droits de préemption de la commune (droit de préemption urbain, droit de préemption renforcé, droit de préemption en zone d'aménagement différé) est transféré au préfet pendant toute la durée d'application de l'arrêté de carence.

L'article L210-1 du code de l'urbanisme précise que le préfet ne peut exercer ces différents droits de préemption que sur les terrains, bâtis ou non bâtis, affectés au logement ou destiné à être affecté à une opération ayant fait l'objet de la convention prévue à l'article L302-9-1 du code de la construction et de l'habitation[66].

---

[66] L302-9-1 : « Lorsqu'il a constaté la carence d'une commune en application du présent article, le préfet peut conclure une convention avec un organisme en vue de la construction ou l'acquisition des logements sociaux nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat. La commune ou l'EPCI à

Le préfet peut déléguer, par le biais de convention, l'exercice de ces droits de préemption à différents organismes :

- un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant conclu une convention mentionnée au deuxième alinéa de l'article L301-5-1 du code de la construction et de l'habitation[67] ;
- un établissement public foncier créé en application des articles L321-1 ou L324-1 du code de l'urbanisme ;
- une société d'économie mixte ou à un des organismes d'habitations à loyer modéré prévus par l'article L411-2 du code de la construction et de l'habitation.

La mise en œuvre de cette disposition est explicitée par la circulaire du 21 février 2012 relative à l'exercice du droit de préemption dans les communes ayant fait l'objet d'un constat de carence au titre de l'article L302-9-1 du code de la construction et de l'habitation.

Bilan de la mise en œuvre du droit de préemption par le préfet dans les communes en constat de carence

Près de 90 % des communes faisant l'objet d'un arrêté de carence sont situés dans le périmètre d'un établissement public foncier d'Etat. Le bilan de l'action menée par les EPF d'Etat pour l'année 2012 est présenté dans le tableau ci-dessous.

EPF	Hauts-de-Seine	Ile-de-France	Languedoc - Roussillon	Nord-Pas-de-Calais	PACA	Rhône-Alpes	Val d'Oise	Yvelines
Nb de communes carencées	2	26	15	5	70	12	9	20
Nb de communes carencées disposant d'une convention avec l'EPF	1	13	4	5	36	4	6	11
Nombre de DIA ayant abouti à une acquisition	1	2	0	NC	6	NC	11	3
Nombre de logements sociaux programmés	40	140	0	NC	160	NC	735	47

NC : non communiqué

Les difficultés rencontrées

La mise en œuvre de ce dispositif par le préfet et ses délégataires se heurte à de nombreuses difficultés. Or, dans un contexte de renforcement des objectifs de production de logements sociaux dans les communes SRU (passage du taux de 20 à 25 % avec la loi 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au

fiscalité propre contribue au financement de l'opération pour un montant au moins égal à la subvention foncière versée par l'Etat dans le cadre de la convention, sans que cette contribution puisse excéder la limite de 13 000 € par logement construit ou acquis en IdF et 5 000 € par logement construit ou acquis sur le reste du territoire. »

[67] L301-5-1 : « Les EPCI disposant d'un programme local de l'habitat peuvent, pour sa mise en œuvre, demander à conclure une convention avec l'Etat, par laquelle celui-ci leur délègue la compétence pour décider de l'attribution des aides et procéder à leur notification aux bénéficiaires ».

renforcement des obligations de production de logement social), il est indispensable de modifier le dispositif existant.

- ***La portée limitée de l'intervention du préfet et de ses délégataires***

L'exercice des droits de préemption par le Préfet ne peut porter que sur les terrains bâtis ou non bâtis, affectés au logement ou destinés à être affectés à une opération ayant fait l'objet de la convention prévue à l'article L302-9-1 du code de la construction et de l'habitat.

Certaines aliénations sont par conséquent exclues de l'exercice des droits de préemption par le préfet. Il en est ainsi des aliénations portant sur les biens soumis au régime de la copropriété ou détenus sous forme de part sociale de société immobilière.

Dans les communes en constat de carence, les possibilités de production de logement social se concentrent essentiellement dans leurs capacités de renouvellement urbain et de mobilisation du patrimoine bâti qui se compose d'une part importante d'immeubles collectifs.

Dans les tissus urbains complexes et denses, souvent anciens, où des problèmes de copropriétés dégradées sont constatés, le régime de propriété des biens évolue rapidement. Ainsi, certains immeubles font l'objet de division aboutissant à l'application d'un régime de copropriété, échappant ainsi à l'exercice par le préfet des droits de préemption.

Dans un contexte de rattrapage de la production de logements sociaux, il est nécessaire que le préfet puisse assurer une maîtrise foncière complète du territoire communal en intervenant sur tout type d'immeuble individuel ou collectif destiné à accueillir du logement.

- ***L'impossibilité pour le préfet d'instaurer le droit de préemption renforcé***

L'article L211-4 du code de l'urbanisme permet aux communes d'instaurer par délibération motivée le droit de préemption renforcé en vue de mobiliser tout type de foncier. En l'état actuel du dispositif, lorsque la commune a institué le droit de préemption renforcé, le préfet peut exercer son droit de préemption sur les immeubles bâtis depuis moins de 10 ans.

Lorsque la commune n'a pas institué de droit de préemption renforcé ou qu'elle l'a supprimé, le préfet ne peut pas intervenir sur ces immeubles bâtis de moins de 10 ans.

Afin d'accroître les gisements fonciers préemptables par le préfet, il est proposé d'ouvrir la possibilité au préfet de se substituer à la commune pour instaurer ou rétablir le droit de préemption renforcé.

- ***Une intervention faible dans les secteurs urbains diffus***

L'exercice par le préfet des droits de préemption porte sur l'ensemble des secteurs où ces droits de préemption ont été institués par la commune.

Lorsque le préfet a délégué ses droits de préemption à un établissement public foncier d'Etat, celui-ci n'intervient que dans les secteurs de veille et de maîtrise foncière validés par son conseil d'administration au regard des conventions opérationnelles qui lient l'établissement public foncier aux communes carencées. Dès lors les établissements publics fonciers ne pourront pas préempter hors de ces secteurs.

Il peut arriver qu'aucun organisme HLM ou société d'économie mixte ne souhaite intervenir, en particulier lorsque le bien à préempter se situe dans un secteur urbain diffus et n'offre pas une masse critique de logements à construire.

La liste des organismes pouvant bénéficier d'une délégation des droits de préemption de la part du préfet étant limitée, le préfet ne pourra pas intervenir alors même que d'autres opérateurs intervenant en matière de construction de logement social peuvent être présents sur le territoire.

- ***Une intervention limitée des EPF locaux***

La loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement permet désormais au préfet de déléguer l'exercice de son droit de préemption à un établissement public foncier local.

L'intervention d'un établissement public foncier local pour le compte du préfet en commune carencée n'est pas juridiquement encadrée.

En outre, l'intervention de l'établissement public foncier local est actuellement subordonnée à l'accord de la commune concernée. Dès lors, l'exercice par l'établissement public foncier local des droits de préemption par délégation du préfet pourrait être empêché par la commune concernée.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Le Gouvernement a fixé un objectif de production de 500 000 logements par an dont 150 000 logements sociaux. La mise en œuvre des objectifs de mixité sociale nécessite donc aussi la mise en place d'une politique volontariste dans les 197 communes carencées, notamment via l'exercice par le Préfet et ses délégataires du droit de préemption.

L'objectif du projet de loi est double. Il vise à :

- favoriser le développement par le préfet d'une politique dynamique de l'habitat dans les communes carencées, par la mobilisation de tous les gisements fonciers, en particulier en renouvellement urbain, sur les immeubles collectifs mais également en secteur urbain diffus ;
- sécuriser l'intervention des délégataires du Préfet en communes carencées.

Le vecteur législatif est rendu nécessaire par le fait que l'évolution proposée impacte les articles L210-1, L211-4 et L324-1 du code de l'urbanisme.

Les mesures proposées visent à permettre au préfet de :

- étendre l'exercice des droits de préemption du préfet à tous types d'immeubles quel que soit leur régime de propriété, dès lors qu'ils sont affectés au logement. Ainsi, la définition des biens préemptables visée à l'article L210-1 du code de l'urbanisme sera étendue à l'ensemble des objets des droits de préemption tel que définis à l'article L213-1 du code de l'urbanisme ;
- se substituer à la commune pour instituer, par arrêté motivé, le **droit de préemption renforcé** afin de favoriser la préemption des locaux d'habitation et des unités foncières affectés au logement et détenus en copropriété ou sous la forme de parts sociales ;

- **déléguer ses droits de préemption à des organismes agréés** visés à l'article L365-2 du code de la construction et de l'habitation[68] ;
- **définir le cadre d'intervention des établissements publics fonciers locaux en commune carencée**. L'article L324-1 du code de l'urbanisme sera modifié afin de prévoir explicitement que l'exercice du droit de préemption, en application du deuxième alinéa de l'article L210-1 du code de l'urbanisme s'inscrit dans le cadre de conventions passées avec le représentant de l'Etat dans le département et peut être réalisé malgré l'avis défavorable de la commune concernée.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Sur le Préfet et ses délégataires :

- extension des gisements fonciers préemptables par le Préfet ou ses délégataires ;
- accroissement du nombre de déclarations d'intention d'aliéner à instruire par les services de l'Etat et les délégataires des droits de préemption du préfet ;
- sécurisation de l'intervention des EPFL pour le compte de l'Etat.

Sur les communes :

- en matière de préemption, les communes assurent le guichet unique et réceptionnent l'ensemble des déclarations d'intention d'aliéner transmises par les notaires, à charge pour elles de transmettre ces DIA aux titulaires du droit de préemption. Les communes en constat de carence devront désormais transmettre aux services de l'Etat ou aux délégataires du préfet l'ensemble des DIA relatives à des biens affectés au logement ;
- création de logements sociaux par intégration dans le parc de logement existant, lutte contre l'artificialisation des sols, maintien de possibilité de développement de la commune ;
- requalification de parc privé dégradé ;
- mixité sociale.

Les mesures permettant de renforcer le droit de préemption du préfet en communes carencées, font échos aux dispositions prévues dans le cadre de la loi du 18 janvier 2013.

Le préfet peut déléguer son droit de préemption à un EPF. En outre, les pénalités payées par les communes qui n'ont pas atteints leurs obligations en matière de construction de logements sociaux, seront désormais versées à un EPCI s'il est délégataire des aides à la pierre ou à défaut à un EPF.

Ce dispositif participe donc à mettre en place un système de maîtrise foncière favorable à la réalisation de logements. Au cœur du dispositif, les EPF se voient disposer du droit de

[68] L365-2 : « Les organismes qui exercent des activités de maîtrise d'ouvrage mentionnées **au 1° du L365-1** sont agréés par le ministre chargé du logement selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat. Les critères d'obtention de l'agrément portent sur les capacités financières de l'organisme, sa compétence dans le domaine du logement et le caractère désintéressé de la gestion de ses dirigeants. »
1° L365-1 : « Maîtrise d'ouvrage d'opérations d'acquisition, de construction ou de réhabilitation de logements ou de structures d'hébergement en tant que propriétaire ou preneur de bail à construction, emphytéotique ou de bail à réhabilitation

préemption, pouvant être élargi et renforcé par la présente loi, et de ressources financières supplémentaires afin de contribuer à la création de logements.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITE D'APPLICATION

La mise en œuvre de ces nouvelles dispositions sera explicitée dans une actualisation de la circulaire du 21 février 2012 relative à l'exercice du droit de préemption dans les communes ayant fait l'objet d'un constat de carence.

Mesure 2 : Création de zones d'aménagement différé intercommunales

I DIAGNOSTIC

Les zones d'aménagement différé (ZAD) ont été créées par une loi du 26 juillet 1962 dans un but anti-spéculatif, afin d'éviter que des terrains nécessaires à la réalisation d'un projet d'aménagement public ne soient renchéris lors de l'annonce de ce projet.

Les ZAD ont été conçues comme un **outil d'anticipation foncière** en vue de la création ou de la rénovation de secteurs urbains, de la création de zones d'activité ou de la constitution des réserves foncières. C'est ce qui explique la durée limitée (14 ans initialement, ramenée à 6 ans renouvelables par la loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris) de ce dispositif.

Elles sont toujours créées par une décision d'une autorité d'État, contrairement au droit de préemption urbain qui relève d'une décision communale ou intercommunale.

La ZAD institue un droit de préemption au profit d'une autorité bénéficiaire désignée dans l'arrêté de création de la ZAD.

Une étude conduite en 2007 pour le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable a permis d'évaluer l'utilisation de cet outil de constitution de réserves foncières. Il en ressort que la plupart des départements comptaient à cette date une ou plusieurs ZAD. L'étude a mis en évidence **une moyenne de 31 ZAD par département**. Les 2 346 ZAD recensées se concentraient sur une superficie globale de 38 500 ha, soit une **surface moyenne de 16,4 ha par ZAD**.

Toutefois la caducité des ZAD à l'expiration du délai de 14 ans semblait conduire à une désaffection à l'égard de cet instrument.

Le cas de l'Ile-de-France apporte plus de précisions.

Figure 131 : Surface des ZAD en Ile-de-France (hectare)

Source : DRIEA/SCEP et DDT

	années		
	2000	**2007**	**2012**
départements			
77	18100	2382	590
78	4200	4218	3588
91	4900	1497	1727
92	nc	495	104
93	nc	547	217
94	nc	8	152
95	7000	1835	735
total RIF	**34200**	**10982**	**7113**

En 2000, l'Ile-de-France comptait proportionnellement les surfaces en ZAD les plus importantes. 4 départements franciliens (77, 78, 91, 95) concentraient plus de la moitié (56 %) des surfaces « zadées » au niveau national.

Les résultats en 2007 et 2012 indiquent une importante baisse des surfaces « zadées », liée notamment à la fin de certaines ZAD réalisées dans le cadre des projets de création de villes nouvelles dans les départements 77, 91 et 95. .

La ZAD constituait un outil massivement utilisé en Ile-de-France, et présent sur l'ensemble des départements. Cette forte utilisation en Ile de France s'explique en partie par le recours massif à cette procédure dans le cadre de la **préparation du SDRIF** approuvé en 1994. Après l'approbation du SDRIF, la région a connu une réduction graduelle des ZAD au fur et à mesure de leur expiration.

Le droit de préemption urbain reste à ce jour la principale modalité de préemption.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

La mesure a pour objectifs de placer les intercommunalités au centre des politiques foncières et du logement. Afin de faire de la politique foncière un outil d'aménagement, et un instrument qui permette aux collectivités locales d'anticiper au mieux leurs opérations futures, il est nécessaire de tirer le meilleur parti de l'ensemble des outils disponibles et donc des zones d'aménagement différé.

Les modalités de fonctionnement des ZAD ont évolué récemment, leur durée de vie passant de 14 à 6 ans. Par ailleurs, pour créer une ZAD, les communes doivent systématiquement passer par le biais d'un arrêté préfectoral.

En revanche, pour définir le périmètre d'application du droit de préemption urbain, les communes sont libres. Ainsi la plupart des communes qui ont instauré le DPU l'ont défini, d'une façon générale, sur l'ensemble des zones U et AU de leur territoire.

L'objectif est de permettre aux intercommunalités, quand elles font valoir un intérêt communautaire consensuel, de se doter librement d'une ZAD locale. Les collectivités en définiraient le périmètre et pourraient préserver leur capacité d'achat du foncier ou de l'immobilier pendant une durée minimale de six ans.

Dans le même temps, il convient de simplifier la condition d'exercice par une intercommunalité de l'exercice du droit de préemption urbain en ZAD.

Il est proposé de modifier l'article L211-2 du code de l'urbanisme pour permettre que le droit de préemption urbain soit exercé de droit par un EPCI compétent en matière de PLU, au lieu d'une compétence PLU et ZAC exigée actuellement.

Cette évolution a pour objet de simplifier les conditions d'exercice du DPU par les EPCI.

La mesure prévoit d'autre part que des zones d'aménagement différé peuvent être créées, par délibération motivée de l'organe délibérant de l'EPCI ayant les compétences visées au second alinéa de l'article L211-2 sur avis des communes incluses dans le périmètre de la zone.

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'Etat dans le département.

Dans le cadre de ce projet de loi qui vise à rendre systématique la compétence PLU aux communautés d'agglomération et aux communautés des communes en plus des métropoles et communautés urbaines actuellement, cela revient à systématiser l'exercice du droit de préemption en ZAD et la possibilité de création de ZAD par ces EPCI.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Cette disposition conduira à la création de nouvelles ZAD par les intercommunalités, de manière plus souple en l'absence d'arrêté préfectoral et d'initiative de la commune.

Sur ces ZAD, le droit de préemption sera exercé par l'EPCI.

La simplification apportée devrait conduire à un regain d'intérêt pour cet outil et permettre aux intercommunalités de constituer des réserves foncières à une échelle mieux adaptée.

Cela permettra par ailleurs un recentrage des missions des services déconcentrés de l'Etat sur les secteurs où l'Etat souhaite assurer la maîtrise foncière ou sur des secteurs où la gouvernance fait défaut.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Néant.

Mesure 3 : Enrichir le contenu de la déclaration d'intention d'aliéner, prévoir la publicité des décisions de préemption et permettre la visite du bien

I DIAGNOSTIC

Le code de l'urbanisme (article L213-2) prévoit que la DIA « comporte obligatoirement l'indication du prix et les conditions de l'aliénation projetée ou, en cas d'adjudication, l'estimation du bien ou sa mise à prix ». Cette rédaction ne permet pas au titulaire du droit de préemption d'avoir une connaissance du bien, à la différence de l'acquéreur qui, par exemple, dispose des diagnostics techniques obligatoires.

La DIA ne permet ainsi pas, dans sa présentation actuelle, de connaître les sujétions qui peuvent peser sur le bien.

Est en particulier visé le cas des biens devant faire l'objet de **mesures de dépollution**, lesquelles peuvent avoir un coût élevé et retarder significativement l'utilisation de l'immeuble. La **jurisprudence actuelle** estime qu'une collectivité qui entend préempter un bien doit se renseigner d'elle-même sur son état environnemental, dans la mesure où aucune obligation spécifique d'information n'existe en la matière.

Il s'agit de la conclusion d'un arrêt de la Cour de cassation qui limite l'obligation d'information environnementale mise à la charge du vendeur dans ce cas particulier de mutation (Cass. Civ. 7 nov. 2012, Ville d'Amiens c/ SCI, n° 11-22.907, publié au bulletin).

Le cas de la Ville d'Amiens

Des parties privées avaient signé un compromis de vente d'un terrain auquel était annexé un rapport de diagnostic environnemental qui montrait des pollutions de sols aux hydrocarbures. Le bien étant situé sur une zone soumise à préemption urbaine, le vendeur avait alors effectué la déclaration d'intention d'aliéner exigée par l'article L213-2 du Code de l'urbanisme, et la commune avait exercé son droit de préemption.

Ayant découvert la pollution alors que la vente était devenue définitive à son profit, la commune a refusé de signer l'acte de vente. Le vendeur a alors assigné celle-ci afin de voir constater la réalisation de la vente et obliger la commune à régler le prix prévu dans la déclaration d'intention d'aliéner, demandes auxquelles le tribunal de grande instance puis la cour d'appel d'Amiens ont fait droit.

La commune critiquait donc cette solution devant la cour de cassation, et demandait la réduction du prix et la réparation de son préjudice lié à la pollution des sols en invoquant la commission par le vendeur d'une réticence dolosive et en se prévalant de la garantie des vices cachés. Il était donc demandé à la cour de cassation de préciser la teneur de l'obligation d'information environnementale du vendeur d'un bien immobilier à l'égard de la commune lors de l'exercice par celle-ci de son droit de préemption.

Confirmant la décision d'appel, la troisième chambre civile répond qu'aucune obligation n'imposait au vendeur d'annexer à la déclaration d'intention d'aliéner les informations environnementales échangées dans le cadre de la promesse initiale. Dès lors, aucune réticence dolosive ni aucun vice caché ne peut être retenu à l'encontre du vendeur puisque la commune s'est contentée des documents transmis, sans solliciter du notaire des parties la convention initiale ni ses annexes.

Le droit de préemption urbain introduit aux articles L211-1 et suivants du code de l'urbanisme est subordonné à l'adoption d'une délibération du conseil municipal et est l'unique procédure décentralisée qui offre la possibilité aux collectivités locales dotées d'un document d'urbanisme ou d'une carte communale d'acquérir des biens à vocation urbaine.

Tant que la décision de préempter ne lui a pas été notifiée, le délai de recours contentieux à l'encontre de l'acquéreur évincé ne court pas. Cela fragilise grandement la décision de préemption (et incidemment la vente) car celle-ci est indéfiniment attaquable.

La collectivité, l'établissement ou la structure qui exerce son droit de préemption se substitue à l'acquéreur évincé. Il est donc nécessaire que le titulaire du droit de préemption dispose de l'ensemble des éléments techniques dont bénéficierait l'acquéreur.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

La mesure a pour objectif de permettre à la collectivité d'avoir une connaissance suffisante de la réalité du bien et des conditions de son aliénation afin qu'elle puisse prendre sa décision en toute connaissance de cause.

Il apparaît nécessaire d'ajouter au formulaire de DIA des éléments de connaissance du bien, permettant d'appréhender l'ensemble du diagnostic technique, ainsi que la mention des clauses particulières que le vendeur souhaite insérer dans le contrat de vente. Sans alourdir excessivement la procédure, ces éléments devraient permettre à la collectivité d'avoir une connaissance suffisante de la réalité du bien et des conditions de son aliénation et de prendre sa décision en toute connaissance de cause.

Il convient par ailleurs que la collectivité puisse demander à visiter le bien, afin d'acquérir une connaissance plus complète de son état.

La mesure prévoit que les éléments permettant la consistance et l'état de l'immeuble seront joints à la DIA.

L'article L213-2 est complété pour préciser que les informations dues au titre de l'article L514-20 du code de l'environnement doivent dans tous les cas être jointes à la DIA (informations relatives à une installation soumise à autorisation).

Il est stipulé de plus que le titulaire du droit de préemption peut, dans le délai de deux mois, adresser au propriétaire une demande unique de communication d'éléments complémentaires, fixés limitativement par décret, permettant d'apprécier la consistance et l'état de l'immeuble.

Cette transmission se fera seulement à la demande du titulaire du droit de préemption. Cette demande suspendra le délai d'instruction de la DIA.

Si le délai restant est inférieur à un mois, le titulaire dispose d'un mois pour prendre sa décision afin de disposer d'un laps de temps suffisant pour instruire les éléments reçus.

La présente mesure a d'autre part pour objet de sécuriser les décisions de préemption : la publicité de ces décisions aura pour effet de faire courir le délai de recours, notamment pour les acquéreurs évincés. En outre, comme l'a indiqué le Conseil d'Etat dans son rapport du 6 décembre 2007, il est nécessaire de développer, de manière générale, la transparence autour des politiques de préemption des collectivités.

Actuellement, le code de l'urbanisme ne prévoit aucune mesure de publicité de la décision de préemption. La proposition introduit une publication de ces décisions.

En outre, il convient que la décision fasse l'objet d'une diffusion plus large, le texte actuel ne prévoyant aucune modalité d'information ou de diffusion particulière de la décision de préemption.

Des dispositions semblables ont déjà été introduites pour les EPF d'Etat dans l'article R321-12 du code de l'urbanisme, qui prévoit que *« Les décisions relatives à l'exercice du droit de préemption ou de priorité font […] l'objet d'un affichage dans les mairies concernées par celles-ci pendant une durée de deux mois »*

La mesure modifie l'article L213-12 du code de l'urbanisme et prévoit que la décision du titulaire du droit de préemption fait l'objet d'une publication.

Il est précisé par ailleurs que cette décision est notifiée au vendeur, au notaire et, le cas échéant, à la personne qui avait l'intention d'acquérir le bien mentionnée dans la déclaration d'intention d'aliéner. Le vendeur la transmet aux fermiers, locataires, titulaires de droits d'emphytéose, d'habitation ou d'usage et aux personnes bénéficiaires de servitudes mentionnées dans la déclaration d'intention d'aliéner.

Il est également prévu que la collectivité puisse demander à visiter le bien, dans des conditions fixées par décret.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Cette mesure en faveur des titulaires du droit de préemption permettra une amélioration des décisions et de l'efficacité de l'action publique par une connaissance préalable des biens mis en vente. Le délai d'un mois minimum prévu pour instruire les éléments complémentaires garantit à la collectivité le temps nécessaire à la prise de décision.

La possibilité de visite du bien permet également d'avoir une connaissance précise de la consistance et de l'état de l'immeuble sur lequel une préemption est envisagée, ce qui contribue à la prise de décision éclairée de la puissance publique. Cela diminue les risques de surcoûts voire d'abandon des projets objets de la préemption.

Concernant les propriétaires et vendeurs, la mesure induira un allongement des délais dans l'instruction des DIA lorsqu'il y aura demande de communication de nouveaux éléments d'information sur l'état de leur bien. Si une demande d'éléments complémentaires est formulée, le propriétaire doit fournir ceux-ci dans les meilleurs délais, le délai d'instruction étant interrompu. Les éléments de diagnostic technique étant obligatoires en cas de vente, les fournir lors de l'instruction de la DIA ne génère pas de réalisation de diagnostic supplémentaire.

Concernant la publicité des décisions de préemption, la disposition apporte une sécurisation au processus de préemption ainsi qu'une meilleure transparence.

L'impact consistera, pour les collectivités locales, à assurer la publication de la décision de préemption.

L'information de toutes les parties concernées, par la notification au vendeur, au notaire et à l'acquéreur évincé (si il est mentionné sur la DIA) sera à la charge de la collectivité. Le vendeur aura la charge de transmettre la décision aux autres parties concernées.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Un décret en conseil d'Etat fixant la liste des éléments complémentaires pouvant être demandés par le titulaire du droit de préemption, ainsi que les conditions dans lesquelles la collectivité peut visiter le bien, devra être pris en application de cette disposition.

Le formulaire de transmission des DIA devra être adapté en conséquence.

Mesure 4 : Durée de validité de la DIA et révision du prix en cas de renonciation à la préemption

I DIAGNOSTIC

En cas de renonciation du titulaire du droit de préemption avant fixation judiciaire du prix, le propriétaire peut vendre son bien au prix de la DIA, comme le prévoit l'article L213-8 du code de l'urbanisme.

En cas de renonciation après fixation judiciaire du prix, le prix peut être révisé en fonction des variations du coût de la construction. Dans ce cas, le titulaire du droit de préemption ne peut plus l'exercer à l'égard du même propriétaire pendant un délai de 5 ans.

Contrairement à ce qui est prévu en cas de renonciation après fixation judiciaire du prix, aucun délai n'encadre aujourd'hui les conditions de vente en cas de renonciation avant fixation judiciaire du prix. Ainsi, un certain nombre de DIA restent en conséquence non purgées, laissant le bien dans une situation incertaine et ne permettant pas à la collectivité d'exercer le cas échéant à nouveau son droit de préemption sur le bien lorsque celui-ci est reproposé à la vente plusieurs années après. Il est souhaitable pour remédier à cette difficulté que le propriétaire vende son bien dans un délai raisonnable, au prix indiqué dans sa déclaration.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

En cas de renonciation de la collectivité à préempter avant fixation judiciaire du prix, la mesure prévoit d'instaurer un délai de purge de la DIA. Un délai de vente de 3 ans est imposé au propriétaire afin que la situation du bien soit clarifiée et que la collectivité puisse retrouver ultérieurement une possibilité de préemption.

Par ailleurs, il convient que le prix du bien puisse être révisé, comme cela est déjà prévu lorsqu'il y a vente, après renoncement de la collectivité, sur un bien dont le prix a été fixé judiciairement.

Ce dispositif permet de renforcer les droits du propriétaire tout en fixant une durée de validité à sa DIA (durée de 3 ans), ouvrant la faculté à la collectivité de préempter à nouveau ce bien, dans le cas où ce délai de trois ans serait échu (une nouvelle DIA étant alors émise).

L'article L213-8 du code de l'urbanisme est modifié pour prévoir que, en cas de renonciation du titulaire du droit de préemption avant fixation judiciaire du prix, le propriétaire peut réaliser la vente de son bien au prix indiqué dans sa déclaration révisé, s'il y a lieu, en fonction des variations du coût de la construction.

Si le propriétaire n'a pas réalisé la vente de son bien sous forme authentique dans le délai de 3 ans à compter de la renonciation au droit de préemption, il doit déposer une nouvelle DIA.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

La mesure permettra aux propriétaires concernés de bénéficier d'une actualisation du prix de vente de leur bien par rapport au prix initialement mentionné, ce que les textes actuels ne prévoient pas.

Le délai de purge introduit permettra un exercice plus efficace du droit de préemption par les titulaires de ce droit.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Néant.

Mesure 5 : Assouplir les règles d'utilisation du bien préempté

I DIAGNOSTIC

Aux termes de l'article L210-1 du code de l'urbanisme, le droit de préemption est exercé en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L300-1 du code de l'urbanisme ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement.

Toute décision de préemption doit en outre mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé.

L'article L213-11 prévoit un droit de rétrocession en faveur des anciens propriétaires, si le titulaire du droit de préemption décide d'utiliser ou d'aliéner à d'autres fins un bien acquis depuis moins de cinq ans par exercice de ce droit.

Dans ce contexte, le droit de rétrocession en faveur des anciens propriétaires s'applique même si le changement d'usage du bien préempté reste dans le champ des objets de l'article L210-1.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

La mesure vise à créer un dispositif plus souple en inscrivant de manière explicite que le bien préempté peut être utilisé pour un usage différent de celui mentionné dans la décision de préemption, dès lors que cet usage est conforme aux objets définis à l'article L210-1 du code de l'urbanisme.

La disposition prévoit que l'usage ou la destination d'un bien acquis par préemption peut être différent de celui qui est mentionné dans la décision de préemption, à condition que le nouvel usage de ce bien entre dans le champ d'application du droit de préemption urbain, le DPU, défini à l'article L210-1.

La mesure prévoit également qu'en cas de changement d'usage du bien préempté, le maire doit en informer le conseil municipal.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

La mesure sécurise le droit existant en précisant explicitement que le titulaire du droit de préemption peut utiliser le bien à d'autres usages que celui prévu initialement, dès lors que ceux-ci sont inclus dans l'article L210-1.

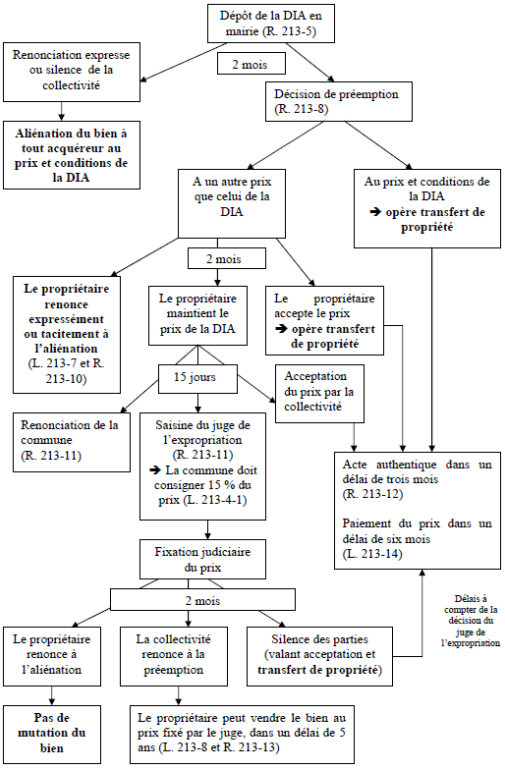
Une telle disposition offre une importante souplesse aux collectivités, souplesse nécessaire au regard de la longueur de la procédure liée à l'exercice du droit de préemption comme de la difficulté pour les collectivités de mener à bien des projets d'aménagement.

Le schéma ci-dessous précise le processus de mise en œuvre du droit de préemption urbain : elle peut durer près d'un an (hors contentieux éventuel sur la décision de préemption).

La mesure permet donc un gain de temps, souplesse et adaptation à l'évolution des besoins.

Figure 132 : Processus de mise en œuvre du DPU

Source : étude du Conseil d'Etat, Le droit de préemption, 2007



IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Néant.

Mesure 6 : Définir les conditions de rétrocession du bien en cas d'annulation de la préemption

I DIAGNOSTIC

Le droit applicable en cas d'annulation d'une décision de préemption a été fixé par la **jurisprudence**.

> **Arrêt de 2003 (CE, 26 février 2003, M. et Mme Bour, n°231558)**
>
> Le Conseil d'État a posé les principes suivants.
>
> L'annulation d'une décision de préemption implique nécessairement, sauf atteinte excessive à l'intérêt général appréciée au regard de l'ensemble des intérêts en présence, que le titulaire du droit de préemption, s'il n'a pas entre temps cédé le bien illégalement préempté, prenne toute mesure afin de mettre fin aux effets de la décision annulée ;
>
> Il lui appartient donc, avant toute autre mesure, de s'abstenir de revendre à un tiers le bien illégalement préempté.
>
> Il doit en outre proposer à l'acquéreur évincé puis, le cas échéant, au propriétaire initial, d'acquérir le bien, à un prix visant à rétablir autant que possible et sans enrichissement sans cause de l'une quelconque des parties les conditions de la transaction à laquelle l'exercice du droit de préemption a fait obstacle.
>
> Lorsque le bien préempté a été revendu, aucune disposition ne permet à la juridiction administrative, saisie en vue de faire exécuter l'annulation de la seule décision de préemption, de prescrire des mesures qui, tendant à la remise en cause de la revente du bien, se rattachent ainsi à un litige distinct portant sur la légalité de cette décision de revente et ne sauraient, dès lors, être regardées comme étant au nombre de celles qu'implique l'annulation de la décision de préemption.

Ainsi, sur la base de cette jurisprudence, le prix auquel la collectivité est tenue de proposer la rétrocession doit, sur la base du prix mentionné dans la DIA :

- être majoré, s'il y a lieu, du coût des travaux indispensables à la conservation du bien que la collectivité a supporté et de la variation de la valeur vénale du bien consécutive aux travaux d'amélioration ou de démolition réalisés par la collectivité ;
- et, en cas de dégradation du bien, être diminué des dépenses que l'acquéreur devrait exposer pour remettre le bien dans l'état dans lequel il se trouvait initialement. En revanche, il n'y a pas lieu de tenir compte, dans la fixation de ce prix, des facteurs étrangers à la consistance et à l'état du bien qui ont modifié sa valeur vénale, notamment la modification des règles d'urbanisme qui lui sont applicables et les évolutions du marché immobilier postérieures à la décision de préemption (CE, 31 décembre 2008, n°293853).

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

L'objectif poursuivi ici est d'inscrire dans la loi les principes applicables en cas d'annulation d'une décision de préemption issus de la jurisprudence, et donc de sécuriser la situation des propriétaires et acquéreurs évincés après la préemption.

La présente proposition obligera le bénéficiaire d'une décision de préemption annulée de proposer, à l'ancien propriétaire ou à ses ayants droits, ou à l'acquéreur évincé, la rétrocession

du bien selon un prix négocié ou fixé judiciairement prenant en compte le préjudice direct, matériel et certain causé par la décision de préemption.

S'agissant de la fixation du prix, la mesure vise à s'inspirer de la jurisprudence administrative, qui respecte un équilibre entre le droit des propriétaires à retrouver les conditions initiales de la transaction, et celui des collectivités, dans le cas où elles auraient procédé à d'importantes transformations. Il est prévu que le prix proposé vise à rétablir, sans enrichissement injustifié de l'une quelconque des parties, les conditions de la transaction à laquelle l'exercice du droit de préemption a fait obstacle.

Le terme « enrichissement injustifié » est ici proposé par référence à la jurisprudence plus récente du Conseil d'Etat (CE, 31 décembre 2008, n°293853), le terme « enrichissement sans cause » issu de la jurisprudence antérieure ayant des implications plus larges en terme de droit civil.

La rétrocession est ici proposée en premier lieu au propriétaire initial, puis à l'acquéreur évincé, par parallélisme avec l'article L213-11 du code de l'urbanisme qui retient ce principe pour les cas où le titulaire du droit de préemption décide d'utiliser ou d'aliéner à d'autres fins un bien acquis depuis moins de cinq ans.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

La mesure, en introduisant dans la loi les principes issus de la jurisprudence, sécurise les conditions de récupération du bien pour les propriétaires ou acquéreurs évincés, en cas d'annulation des décisions de préemption.

L'impact en pratique sera limité, ces principes étant déjà consacrés par les décisions de justice administrative.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Néant.

Mesure 7 : Permettre une action en dommages et intérêts même en cas de renonciation à la rétrocession

I DIAGNOSTIC

L'article L213-12 du code de l'urbanisme ouvre la possibilité d'une action en dommage-intérêts dans le cas où le titulaire du droit de préemption décide d'aliéner ou d'utiliser son bien à d'autres fins que celles prévues à l'article L210-1, et n'en propose pas la rétrocession à l'ancien propriétaire. Dans ce cas, celui-ci, ou l'acquéreur évincé, saisit le tribunal de l'ordre judiciaire d'une action en dommages-intérêts contre le titulaire. Celle-ci se prescrit par cinq ans à compter de la mention de l'affectation ou de l'aliénation du bien.

Aucune autre action en dommages et intérêts n'est prévue, notamment lorsqu'il y a renonciation au bénéfice de la rétrocession.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Il s'agit de permettre qu'en matière de préemption, une action en dommages et intérêts soit ouverte, d'une manière générale, au profit de l'ancien propriétaire ou de l'acquéreur évincé même en cas de renonciation au bénéfice de la rétrocession.

Il convient ainsi d'étendre cette possibilité à l'obligation, posée par le nouvel article L213-11-1 du présent projet de loi, de proposer la rétrocession après annulation de la déclaration de préemption.

Il est précisé, dans l'article L213-12 du code de l'urbanisme, que dans les cas prévus aux articles L213-11 et L213-11-1, la renonciation à la rétrocession n'interdit pas de saisir le tribunal de l'ordre judiciaire d'une action en dommages et intérêts contre le titulaire du droit de préemption.

Une précision est introduite, de manière complémentaire, sur le point de départ du délai de cinq ans au-delà duquel cette action se prescrit.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

La présente mesure améliore les droits des propriétaires en élargissant les cas dans lesquels ils peuvent intenter une action en dommages-intérêts.

Désormais, il existe deux cas de dommages et intérêts si le titulaire décide d'utiliser ou d'aliéner un bien à d'autres fins :

- il n'en propose pas la rétrocession au propriétaire initial ou à l'acquéreur évincé : ceux-ci peuvent intenter une action en dommages et intérêts ;
- il en propose la rétrocession au propriétaire initial ou à l'acquéreur évincé qui refusent : ceux-ci peuvent désormais également intenter une action en dommages et intérêts.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Néant.

Mesure 8 : Préciser la date du transfert de propriété d'un bien préempté

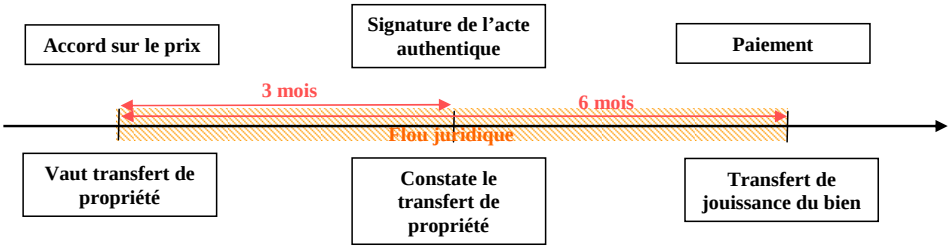
I DIAGNOSTIC

A l'heure actuelle, dans le cas de biens préemptés par la puissance publique, le transfert de propriété a lieu dès qu'il y a accord sur la chose et sur le prix (accord sur le prix figurant dans la DIA, ou celui proposé par la collectivité, ou acceptation du prix fixé par le juge).

La signature de l'acte authentique, qui doit intervenir dans un délai de 3 mois à compter de l'accord (article R213-12 du code de l'urbanisme) ne fait que constater le transfert de propriété et le paiement n'est pas davantage une condition de ce transfert.

La conséquence du défaut de paiement dans le délai de six mois à compter de l'accord entraîne non pas l'empêchement de la vente, mais l'obligation de rétrocéder le bien (article

L213-14). La conséquence de cette situation est la création d'une zone de flou juridique peu satisfaisante dans la période qui sépare l'accord sur le prix, de la signature de l'acte de vente et du paiement du prix : la collectivité est virtuellement propriétaire, mais l'ancien propriétaire conserve la jouissance du bien.



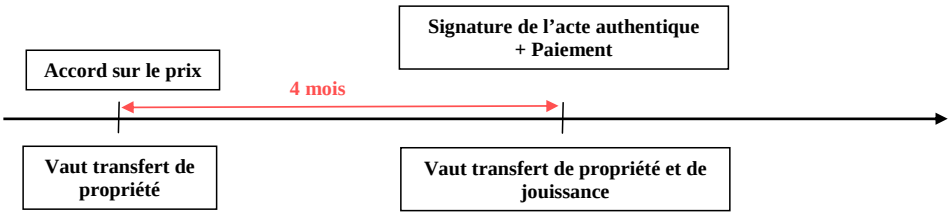
II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Il s'agit ici de supprimer la zone de flou juridique qui sépare l'accord sur le prix de la signature de l'acte de vente et du paiement du prix, comme cela a été proposé dans le rapport du Conseil d'Etat sur le droit de préemption (6 décembre 2007, pp. 59-60).

Pour mettre fin à cette situation, il est proposé qu'en cas d'accord sur le prix, le transfert de propriété intervienne à la plus tardive des dates à laquelle seront intervenus le paiement du prix et la signature de l'acte authentique. Le paiement du prix, ou la consignation en cas d'obstacle au paiement, interviendrait dans un délai de 4 mois à compter de l'accord sur le prix ou du jugement fixant ce prix et non de 6 mois comme actuellement.

L'obligation de paiement dans un délai de quatre mois rapprochera le délai de réalisation de la vente sur celui qui est pratiqué entre personnes privées, contribuant à mieux faire accepter la préemption par le vendeur.

En cas de méconnaissance de cette condition dans le délai de quatre mois du fait de la collectivité, la préemption sera caduque et le propriétaire recouvrera l'entière liberté de disposer de son bien.



III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

La mesure apporte une sécurisation de la procédure à la fois pour la collectivité et le propriétaire du bien préempté, ainsi qu'une simplification et une prévention des difficultés, notamment en cas d'annulation de la décision de préemption.

Le vendeur bénéficiera d'une meilleure visibilité.

La mesure contribuera également à mieux faire accepter la préemption, diminuer les risques de recours mais également lever les freins à la réalisation de projets d'aménagement dans le respect du droit du propriétaire.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Néant.

Mesure 9 : Délégation du droit de préemption aux présidents de conseils régionaux, conseils généraux ou d'EPCI

I DIAGNOSTIC

Le conseil régional peut être titulaire du droit de préemption en zone d'aménagement différé.

Le conseil général peut être titulaire du droit de préemption en zone d'aménagement différé, du droit de préemption au titre de la protection des espaces naturels sensibles, et du droit de préemption des périmètres agricoles périurbains.

Un EPCI peut être titulaire du droit de préemption urbain et du droit de préemption en zone d'aménagement différé, dans le cadre du projet de loi

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Afin de faciliter l'exercice de ces droits, il est proposé de reconnaître à ces organes délibérants la possibilité de déléguer l'exercice de leurs droits de préemption à l'organe exécutif. Ce système permet de raccourcir les délais en évitant de réunir une assemblée délibérante.

Les articles L3321-12, et L5211-9 du code général des collectivités territoriales sont modifiés pour prévoir que respectivement le président du conseil général et le président de l'établissement public de coopération intercommunale peuvent être chargés d'exercer au nom de leur collectivité les droits de préemption dont celle-ci est titulaire ou délégataire.

La mesure précise que le président de l'EPCI peut déléguer l'exercice de ce droit, par exemple à un établissement public foncier.

Il est en outre créé un article L4231-8-2 du code général des collectivités territoriales précisant que le président du conseil régional peut être chargé d'exercer au nom de celui-ci les droits de préemption dont il est titulaire ou délégataire.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Cette disposition facilite l'exercice du droit de préemption par les collectivités. La délégation au président de l'exécutif permet la prise de décisions plus rapides et réactives, qui sont nécessaires dans le domaine de la préemption où les délais de prise de décision sont contraints.

En particulier, la subdélégation rendue possible pour les présidents d'EPCI permettra de déléguer aux établissements publics fonciers.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Néant.

Section 4 : Géomètre expert (article 72)

Mesure 1 : Développer l'accès à la profession de géomètre expert

I DIAGNOSTIC

La profession de géomètre-expert, définie par la loi n° 46-942 du 7 mai 1946, s'inscrit dans un cadre juridique strict, source de conflits importants avec les géomètres-topographes. La loi n°85-1408 du 30 décembre 1985, qui a rendu la topographie libre, n'a pas pour autant encadrée véritablement la profession de géomètre-topographe.

La profession de géomètre topographe est aujourd'hui demanderesse d'une possibilité pour ses membres d'une intégration dans la profession réglementée de géomètre expert, comme cela a été permis, à titre transitoire, en 1987. Des négociations engagées en 2011 entre les deux professions n'ont à ce jour pu aboutir.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

La mesure a pour objectif de créer un dispositif pérenne d'intégration des topographes en activité au sein de l'ordre des géomètres experts. Les conditions d'intégration seraient similaires à celles prévues de manière temporaire par la loi du 15 décembre 1987 quant aux prérequis attendus des candidats (exigence de probité, de niveau de diplôme, d'ancienneté et d'expérience professionnelle, de niveau de responsabilité dans les fonctions exercées antérieurement) et quant aux modalités de cette intégration (tutorat, commission d'instruction des demandes).

Il est proposé de modifier l'article 26 de la loi 46-942 instituant l'Ordre des géomètres experts, qui prévoit les modalités d'inscription au tableau de l'ordre des techniciens exerçant à titre personnel ou des dirigeants de sociétés ou de leurs agences titulaires de droits sociaux.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Suite à la loi de 1987, 149 cabinets de Géomètres-Topographes ont été intégrés à l'Ordre des Géomètres Experts. Un chiffre comparable ou légèrement supérieur, tenant compte de l'augmentation générale de la population, pourrait résulter de la mise en œuvre de la présente mesure, et ce sur une période assez longue, compte tenu des critères d'intégration prévus (10 ans d'exercice dont au minimum cinq d'exercice de fonctions supérieures).

La profession de géomètre expert compte aujourd'hui 1866 membres inscrits au conseil de l'ordre, dont 70 % en société (situation au 1er janvier 2009). L'effectif global serait ainsi accru de moins de 10 %.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Néant.

Mesure 2 : Créer un conseil régional de l'ordre des géomètres experts communs à la Réunion et à Mayotte

I DIAGNOSTIC

Le passage de Mayotte au statut de département, en 2011, implique de nombreux ajustements législatifs. Aujourd'hui la profession de géomètre expert ne peut être exercée à Mayotte, du fait de l'absence d'un conseil régional de l'Ordre compétent sur ce territoire.

D'autre part des professionnels exerçant aujourd'hui à Mayotte dans le domaine du foncier et de la topographie demandent leur intégration à l'Ordre, par un processus similaire à celui déjà conduit antérieurement aux Antilles et en Guyane.

L'ordonnance n° 2012-576 du 26 avril 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de la construction et de l'habitation ainsi que de diverses lois relatives au logement a modifié l'article 30 de la loi 46-942

> *« IV. — A Mayotte, outre les personnes remplissant les conditions prévues à l'article 3, peuvent être inscrites au tableau de l'ordre des géomètres-experts alors même qu'elles ne sont pas titulaires de l'un des diplômes mentionnés au 4° de l'article 3 et à condition d'en avoir fait la demande auprès du Conseil supérieur de l'ordre des géomètres-experts dans une période de deux ans à compter du 1er janvier 2012.*

Cette ordonnance n'a néanmoins pu intégrer la modification nécessaire à la création d'un conseil régional de l'ordre La Réunion – Mayotte, l'habilitation portant uniquement sur Mayotte.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Il est nécessaire de modifier la loi 46-942 régissant la profession de géomètre expert pour créer un conseil régional de l'Ordre La Réunion – Mayotte, représentant les membres de l'ordre des géomètres experts exerçant dans l'un ou l'autre de ces deux départements.

Elle permettra également l'intégration dans l'ordre des géomètres experts, selon des conditions de reconnaissance de qualification, des professionnels exerçant aujourd'hui à Mayotte dans ce domaine.

L'article 30 de la loi 46-942 est modifié par la modification du III créant un conseil régional de La Réunion et Mayotte représentant les membres de l'ordre des géomètres experts exerçant à La Réunion et à Mayotte et précisant sa composition.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

La disposition permet l'exercice de cette profession réglementée à Mayotte, ce qui contribue à sécuriser les délimitations foncières et la propriété dans ce département, ce qui contribue également à son avancée générale vers la mise en place du droit commun.

Le dispositif d'intégration devrait conduire, d'après une évaluation préliminaire conduite par le Conseil supérieur de l'Ordre des géomètres experts, à l'inscription au conseil régional de l'Ordre de La Réunion – Mayotte de moins d'une dizaine de géomètres experts exerçant actuellement à Mayotte.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Néant.

Section 5 : Clarification du règlement du plan local d'urbanisme et autres mesures de densification (article 73)

Cette section traite des champs suivants :

- clarification du PLU et autres mesures de densification (mesure 1) ;
- réduire et encadrer la possibilité de créer des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans les communes couvertes par un plan local d'urbanisme (mesures 2).

Mesure 1 : Clarification du PLU et autres mesures de densification

I DIAGNOSTIC

Le diagnostic transversal sur la consommation d'espace a été établi en préambule.

La modification de l'article L123-1-5 s'inscrit dans le même objectif : renforcer les outils de lutte contre la consommation d'espace et favoriser le développement de la ville sur elle-même.

L'article L123-1-5 a en effet subi des ajouts au fil des réformes qui nuisent à sa cohérence. Sa nouvelle rédaction vise à le rendre globalement plus lisible pour mettre en valeur la panoplie des possibilités offertes aux auteurs du PLU pour traduire dans le règlement les ambitions de leur projet de territoire. La nouvelle présentation du règlement du PLU contribue également à une meilleure identification des enjeux de la biodiversité.

Certaines règles « défensives » qui permettent de limiter la constructibilité des terrains à la parcelle, le plus souvent sans s'appuyer sur une étude qualitative de la forme et de la qualité urbaine (COS et taille minimale des terrains), sont supprimées pour inciter les PLU à utiliser les ressources réglementaires dont ils disposent, en particulier les règles d'implantation et de dimension des constructions, pour mettre en place des dispositifs réellement adaptés à leur contexte et à leur projet.

La présentation du règlement du PLU est régie par l'article L123-1-5 du code de l'urbanisme. Les différents articles qui peuvent composer le règlement sont présentés de manière linéaire.

L'article L123-1-5 du code de l'urbanisme est issu de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Il n'a pas subi de modification depuis.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

1) Clarification du règlement du PLU

La présentation de la panoplie réglementaire du plan local d'urbanisme est restructurée en trois thèmes afin d'en améliorer sa lisibilité. Les thèmes sont les suivants :

- **I. usage du sol et destination des constructions**
- **II. caractéristiques architecturale, urbaine et écologique**
- **III. équipement des terrains**

Les emplacements réservés restent identifiés en dehors des thèmes car leur régime est transversal quel que soit l'objectif poursuivi.

Les dispositions relatives à l'aspect extérieur des constructions sont complétées pour inciter les auteurs du PLU à réfléchir aux dispositions spécifiques aux constructions existantes que peut appeler la volonté de renouveler la ville sur elle-même. Les règles sont le plus souvent conçues pour les nouvelles constructions alors qu'il est indispensable de permettre également l'évolution ou la transformation du bâti existant tout en l'encadrant pour garantir ou améliorer la qualité du cadre de vie. Cet objectif est d'autant plus prégnant qu'il s'agit de favoriser autant que faire se peut le renouvellement urbain. Dans cet esprit, cet alinéa est également complété pour inciter à la prise en compte non seulement de la qualité architecturale du projet mais également de sa contribution à la qualité du paysage dans lequel il s'intègre, condition sine qua non de l'acceptabilité sociale de la densification.

Les dispositions permettant « d'identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments sites et secteurs à protéger mettre en valeur ou requalifier » sont clarifiées par l'ajout de l'intérêt architectural dans la liste des motifs justifiant leur mise en œuvre et la substitution du terme « préservation » à celui de « protection » qui pouvait induire une confusion avec les régimes de protection existant par ailleurs.

2) Suppression du COS

Le règlement du plan local d'urbanisme peut édicter facultativement, comme pouvait le faire le plan d'occupation des sols, une règle de densité exprimée par le coefficient d'occupation du sol, rapport exprimant le nombre de mètres carrés de surface de plancher susceptibles d'être construits par mètre carré de terrain.

C'est la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 qui avait mis le coefficient d'utilisation, rebaptisé « coefficient d'occupation du sol », au cœur du dispositif réglementaire du plan d'occupation des sols. Différentes évolutions législatives ont conduit progressivement à réduire l'importance et les effets du COS dans les règlements d'urbanisme, notamment par la suppression du dispositif de contrôle de la constructibilité résiduelle en cas de division foncière institué par l'ancien article L111-5. Un dispositif de contrôle de la constructibilité résiduelle a été rétabli par la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003, les PLU pouvant instituer facultativement ce dispositif prévu par le nouvel article L123-1-16, devenu article L123-1-11 depuis la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010.

Toutefois, les effets de cette limitation des droits à construire en cas de division d'un terrain bâti sont limités dans le temps, puisqu'à l'expiration d'un délai de dix ans suivant la division, la parcelle détachée retrouve une constructibilité normale, ne pouvant plus être pénalisée par la prise en compte des droits à construire déjà utilisés sur le reliquat.

Les concepteurs d'un PLU qui choisissent de fixer un COS doivent donc également faire le choix d'instituer ou non le mécanisme de l'article L123-1-11. Ce mécanisme freine considérablement les divisions foncières et les possibilités de densification des tissus pavillonnaires puisque le contrôle des divisons de terrains bâtis permet au PLU de prévoir qu'en cas de détachement datant de moins de 10 ans, il n'est pas fait application du COS sur la partie de terrain détachée. Il ne peut ainsi être construit sur le terrain détaché que dans la limite des droits à construire qui n'ont pas été consommés par le reliquat bâti.

Outil en apparence simple pour approcher les droits à construire, et donc la valeur, d'un terrain ou la capacité d'accueil d'un secteur et les besoins en équipement en découlant, le COS s'est révélé à l'usage comme un outil réducteur et peu adapté à la définition d'un dispositif règlementaire traduisant des objectifs de qualité urbaine.

En effet, le COS est parfois fixé à une valeur sous-estimée qui est éloignée de la densité découlant indirectement de l'ensemble des règles d'implantation et de hauteur fixées par le document d'urbanisme et déterminant une volumétrie et la morphologie urbaine à préserver ou à promouvoir.

Cela peut résulter d'une insuffisante analyse mais aussi d'une volonté de figer un secteur donné.

Le COS peut également surestimer la constructibilité par rapport à la densité générée indirectement par l'application des règles déterminant une volumétrie. Dans ce cas, il ne constitue pas une mesure objective de la valeur d'un terrain.

En pratique, un COS peut avoir des effets différenciés en fonction des caractéristiques de la trame parcellaire, notamment lorsque cette dernière est hétérogène. Le cas des parcelles d'angle en tissu urbain, d'une superficie moindre que celles avoisinantes, est fréquemment cité comme l'illustration des effets néfaste d'un COS De même, la longueur de façade est souvent plus déterminante que la superficie elle-même au regard de la constructibilité souhaitable d'un terrain ; pourtant, à façade équivalente, une parcelle moins profonde a des droits à construire diminués lorsqu'il y a un COS, ce qui peut nuire à la constitution d'un front bâti sur rue harmonieux.

Enfin, la fixation de COS trop faibles impose indirectement des superficies relativement importantes pour pouvoir construire, ne serait-ce qu'une maison individuelle.

Jugée soit inutile, soit néfaste, la fixation d'un COS a été abandonnée par bon nombre de villes, au profit du recours à une combinatoire d'autres normes, telles les règles d'emprise, de hauteur et d'implantation, plus à même de traduire les ambitions pour le développement ou la mise en valeur des différents quartiers.

Le développement du plan local d'urbanisme communautaire, permettant de disposer globalement de moyens d'ingénierie supérieurs pour élaborer des règlements d'urbanisme de qualité, doit permettre de généraliser aujourd'hui cette option.

La possibilité de fixer dans le PLU un coefficient d'occupation des sols est donc supprimée.

Cette suppression a pour conséquence la suppression du contrôle des divisions des terrains bâtis prévu à l'article L123-1-11 du code de l'urbanisme.

La suppression du COS a également pour effet de **supprimer le mécanisme de transfert de COS prévu à l'article L123-4 du code de l'urbanisme**. Lorsque le PLU l'a mis en place, le transfert de COS permet de construire en zone naturelle dans certains secteurs dit récepteurs, moyennant transfert par convention des droits à construire en provenance d'un secteur dit émetteur. La mise en œuvre de ce dispositif est restée relativement limitée, compte tenu de la complexité des réglages à opérer pour que le système puisse fonctionner et qu'un véritable marché puisse s'organiser. Il a toutefois été mis en œuvre sur le territoire de quelques stations touristiques de montagne.

La suppression du COS entraîne la suppression des possibilités de « sur-COS » pour l'application des surdensités accordées respectivement :

- pour certains programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux prévus à l'article L127-1 du code de l'urbanisme ;
- pour permettre l'agrandissement de certaines habitations, pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevés ou alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération prévus aux articles L128-1 et 128-3 du code de l'urbanisme.

Enfin, il n'est plus fait référence au COS pour le calcul du seuil minimal de densité utilisé pour le calcul du versement pour sous-densité dans les articles L331-37 et L331-40 du code de l'urbanisme.

3) Suppression de la taille minimale des terrains

Le code de l'urbanisme autorise aujourd'hui les PLU à fixer une taille minimale des terrains (article 5 du règlement de PLU).

Depuis la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, les dispositions législatives relatives à l'article 5 figurent à l'article L123-1-5, 12°.

Cette disposition est issue de la loi SRU du 13 décembre 2000, qui a limité le pouvoir normatif des PLU en la matière par rapport au POS, puisqu'ils peuvent « 12° Fixer une superficie minimale des terrains constructibles lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif ». L'article R123-9, issu du décret n°2001-260 du 27 mars 2001, a repris la même formulation restrictive.

La loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat a complété le 12° de l'article L123-1 en rajoutant deux autres motifs justifiant la fixation d'une superficie minimale des terrains constructibles « ou lorsque cette règle est justifiée pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone considérée ». Le décret n°2004-531 du 9 juin 2004 a modifié en conséquence l'article R123-9 en y insérant la même formulation. Lors du débat parlementaire sur l'amendement introduisant cette nouvelle rédaction, il avait été précisé que « la fixation d'une taille minimale pour construire est un instrument indispensable aux maires pour éviter une urbanisation excessive dans des quartiers où ils ne la souhaitent pas ou dans les communes rurales où le problème de la taille des terrains ne se pose pas dans les mêmes termes que dans les agglomérations denses » (JO AN CR 28 janv. 2003, p. 613-614).

L'édiction d'une règle de superficie minimale doit être justifiée dans le rapport de présentation et renvoyer aux objectifs d'urbanisme exposés dans le projet d'aménagement et de développement durable. Cette justification de la règle doit s'inscrire dans les finalités limitativement énumérées par l'article L123-1-5, 12°, et qui peuvent d'ailleurs se cumuler :

- prendre en compte les contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif ;
- préserver l'urbanisation traditionnelle ;
- préserver l'intérêt paysager de la zone.

Ces dispositions sont d'un usage complexe. En effet, la préservation de l'urbanisation traditionnelle est une notion vague sujette à interprétation. Elle est souvent utilisée pour conserver la trame parcellaire de quartiers pavillonnaires qui sont en rupture avec l'habitat traditionnel des bourgs ou des villes dont ils constituent des extensions relativement récentes.

L'intérêt paysager de la zone ne peut pas non plus se réduire à la taille des terrains, il ressort d'éléments plus complexes qui se conjuguent ensemble (topographie, implantation du bâti, caractéristique architectural, végétation, qualité des espaces publics…).

Quant aux contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif, la diversité des solutions possibles permet le plus souvent d'adopter des techniques peu consommatrices d'espace, en tout cas loin de nécessiter les tailles minimales de terrain qui sont parfois imposées dans certains documents d'urbanisme pour cette raison (de 1000 m² et plus).

Il est impossible de généraliser une taille de parcelle minimale nécessaire, celle-ci dépendant de nombreux facteurs tels que l'aptitude des sols, la capacité d'accueil de l'habitation, l'emprise nécessaire à la gestion des eaux pluviales à la parcelle, la surface bâtie, les chemins d'accès, les contraintes topographiques (pente,…) et/ou géométriques, les distances imposées par d'éventuelles servitudes de passage de réseaux in situ ou à proximité (eau, gaz,…).

La superficie minimale peut donc être remplacée par une disposition plus générale précisant que la superficie de la parcelle doit être suffisante pour permettre la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif réglementaire, charge au service de l'assainissement qui doit donner son accord préalable à la construction de vérifier la faisabilité du projet. De plus, il peut être plus judicieux et écologiquement plus responsable d'encourager des dispositifs d'assainissement semi collectifs communs à plusieurs parcelles.

L'enquête réalisée par le ministère de l'égalité des territoires et du logement auprès de ses DDTM a permis de relever que certains PLU fixent en zone d'assainissement collectif des superficies minimales de terrain qui apparaissent disproportionnées par rapport à la forme urbaine du secteur ou son intérêt paysager. Ces superficies minimales aboutissent à un mitage du territoire et sont également des freins à la mixité sociale puisque la valeur des terrains est arbitrairement augmentée.

Cette possibilité de réglementer la taille minimale des terrains s'oppose dans la plus grande partie des cas à l'utilisation optimale des sols encore disponibles et au renouvellement des tissus urbains. Elle est trop souvent utilisée par les élus des petites communes ou en zone périurbaine pour favoriser le maintien du parcellaire ou contrôler son évolution. Cette règle est également susceptible d'être instrumentalisée au profit de politiques sociales ségrégatives.

Les autres dispositions réglementaires conjuguées aux possibilités offertes par les orientations d'aménagement et de programmation constituent par ailleurs une boite à outils suffisante pour répondre aux objectifs de préservation du cadre de vie ou de gestion des contraintes d'assainissement sans qu'il soit indispensable de conserver une disposition dont les effets pervers sont trop nombreux au regard de son intérêt.

La possibilité de fixer des superficies minimales de terrains constructibles dans le règlement du PLU au regard de contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif ou pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager d'une zone, prévue dans l'article L123-1-5 du code de l'urbanisme est donc supprimée.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Ces mesures sont favorables aux demandeurs d'autorisations d'urbanisme, et de ce fait ne nécessitent pas de dispositions transitoires lourdes. Mais le passage d'un règlement avec COS et/ou taille minimale de terrains à un règlement qui est dépourvu de ces règles peut justifier des ajustements qui pourront être réalisés par les collectivités compétentes dans le cadre d'une modification simplifiée.

Rappel des dispositions transitoires prévues :

- Elles s'appliquent aux demandes de permis et aux déclarations préalables déposées à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi. Les COS prévus dans les documents d'urbanisme existant ne sont donc plus opposables aux nouveaux projets dès l'entrée en vigueur de la loi ;
- Toutefois, la suppression du transfert de COS ne s'applique pas aux demandes de permis et aux déclarations préalables accompagnées d'une convention de transfert de COS conclue avant l'entrée en vigueur de la loi ;
- Concernant le versement pour sous-densité (VSD), les rescrits demandés avant le 1er juillet 2014 sur des terrains à COS, pour des raisons physiques ou autres, ne sont pas remis en question. Le rescrit délivré s'appliquera alors même que les conditions de densité ont changé.

Le COS intervenant dans les dispositifs de majorations de droits à construire et sur le versement pour sous densité, il convient d'en expliciter plus particulièrement l'impact

Cette suppression n'entraîne pas la suppression des possibilités de majoration de droits à construire prévues dans le code de l'urbanisme, ces dispositions ayant été rédigées de manière à pouvoir s'appliquer également dans les communes couvertes par des PLU n'utilisant pas le COS. De la même manière, le versement pour sous densité peut s'appliquer dans une commune sans COS.

Mais le passage d'un règlement avec COS à un règlement sans COS peut nécessiter des ajustements pour permettre à ces dispositifs de continuer à produire les effets attendus.

Les demandes seront instruites en vérifiant la conformité du projet aux autres règles éventuellement instituées par le PLU, et en particulier les règles d'implantation par rapport aux voies et par rapport aux limites séparatives, la hauteur des constructions, les règles relatives à l'emprise au sol des constructions, à la proportion d'espaces libre...

Si le règlement a délimité, en application de l'article L.123-1-11 du code de l'urbanisme, des secteurs en zone U à l'intérieur desquels un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur, à l'emprise au sol et au COS est autorisé pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation ou si le règlement a délimité, en application de l'article L127-1 du code de l'urbanisme, des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux bénéficie d'une majoration du volume constructible, plusieurs cas de figure sont à envisager en fonction de la manière dont la majoration est formulée par le règlement :

- soit la majoration concerne seulement le COS indépendamment des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol. Dans ce cas, il n'y a plus de majoration possible, puisqu'il n'y a plus de limitation de la constructibilité par le COS. L'avantage

relatif donné à l'habitat ou au logement locatif social disparaît. Il faudra une modification simplifiée du PLU pour rétablir cet avantage ;

- soit la majoration concerne également, comme le permet le L127-1, les règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol et dans ce cas, elle continue à s'appliquer.

Si le règlement a institué, en application de l'article L128-1 du code de l'urbanisme, une majoration des droits à construire résultant du gabarit et de la densité pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération, le raisonnement est le même.

Si le VSD a été institué en application de l'article L331-36 du code de l'urbanisme, il pourra continuer à s'appliquer. En effet, la définition du VSD et de la densité utilisée pour son calcul ne fait pas référence au COS et peut s'appliquer même en l'absence de COS.

Sans effet financier direct, les mesures proposées sont de nature à faciliter les projets et la densification et peuvent avoir à terme un effet bénéfique sur les prix immobiliers.

Elles seront globalement favorables à l'environnement en participant à la lutte contre l'étalement urbain.

A court terme, peut conduire certaines collectivités à engager une modification de leur document d'urbanisme pour adapter le règlement du PLU. Ce sera notamment le cas lorsque le COS est différencié selon la destination des constructions, de manière à favoriser une destination par rapport à une autre (dispositif utilisé le plus souvent pour favoriser l'implantation de commerces dans des quartiers d'habitat).

A plus long terme, ces mesures peuvent contribuer à accélérer les besoins d'équipement des collectivités si elles contribuent à densifier et faciliter la construction de nouveaux logements en ville et dans les bourgs et villages existants. Toutefois, elles contribueront à limiter les extensions urbaines, plus coûteuse pour les collectivités en termes d'équipements d'infrastructure à créer.

<u>Les règles d'implantation des constructions, combinées aux règles de hauteur, permettent de définir finement la forme urbaine et la constructibilité d'un terrain en tenant compte des caractéristiques parcellaires</u>

Les extraits ci-dessous permettent d'illustrer la façon dont les documents d'urbanisme peuvent maîtriser les formes urbaines sans utilisation de COS.

Figure 133 : Extraits du règlement du PLU de la communauté urbaine de Bordeaux (p131-132)

ARTICLES 6 ET 7. IMPLANTATION DES CONSTRUCTIONS PAR RAPPORT AUX VOIES ET EMPRISES PUBLIQUES ET PAR RAPPORT AUX LIMITES SÉPARATIVES

Les constructions doivent être implantées dans les conditions prévues au chapitre 1 « règles et définitions communes à toutes les zones ».

A. Constructions nouvelles

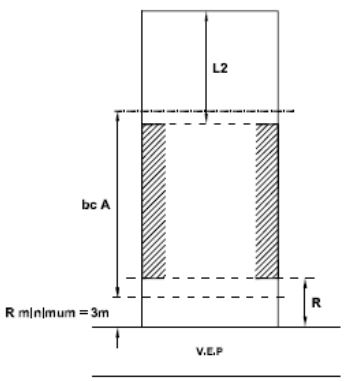
A.1. Dispositions générales

Les constructions doivent respecter les reculs fixés ci-dessous. Toutefois, lorsqu'un recul R figure au plan de zonage, les constructions sont implantées conformément aux dispositions graphiques.

En secteur UPc

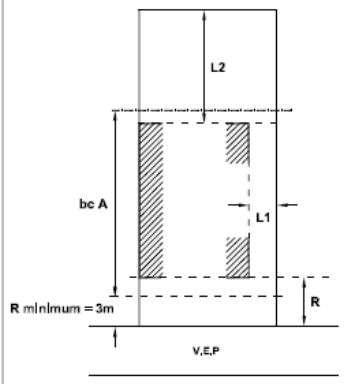
A.1.1. Sur un ***terrain*** ayant une largeur de façade inférieure ou égale à 14 m, les constructions doivent être obligatoirement implantées dans une bande constructible de 17 m en respectant les dispositions **Schem. 6&7 / 1** et/ou **Schem. 6&7 / 2** suivantes :

Schem. 6&7 / 1



bc = 17 m
L2 ≥ H, avec un minimum de 6 m
3 m ≤ R ≤ 5 m

Schem. 6&7 / 2



bc = 17 m
L1 ≥ 2 m dans le cas d'une façade sans ***baie***
L1 ≥ 4 m dans le cas d'une façade avec des ***baies***
L2 ≥ H avec un minimum de 6 m
3 m ≤ R ≤ 5 m

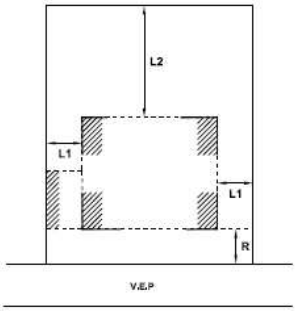
Au droit de l'***accès*** au stationnement dans la construction, un recul de façade de 8 m maximum sur une largeur de 3,50 m maximum peut être autorisé afin de créer une aire de stationnement extérieure.

A.1.2. Sur un ***terrain*** ayant une largeur de façade supérieure à 14 m, les constructions doivent être implantées en respectant les dispositions **Schem. 6&7 / 2** ci-dessus ou **Schem. 6&7 / 3** suivantes :

Schem. 6&7 / 3

L1 ≥ H – 3,50 m avec un minimum de 4 m
L2 ≥ H avec un minimum de 6 m
4 m ≤ R ≤ 8 m

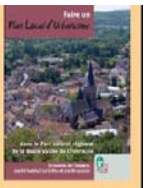
Toutefois les constructions peuvent s'implanter sur une limite séparative latérale au plus dès lors que la partie de construction réalisée entre 0 et 4 m de la limite n'excède pas 30 m2 de ***SHOB*** et 3,50 m de hauteur sur la limite suivant le gabarit défini en **Schem. 6&7 / 7** ci-dessous. ▲ (voir croquis illustratif C7) .

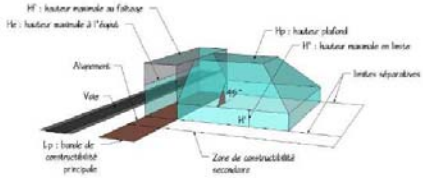


A.1.3. Dans le cas d'une opération comportant plusieurs constructions cumulant les dispositions **Schem. 6&7 / 2** et **Schem. 6&7 / 3**, le recul R ne s'applique pas pour les constructions implantées en second rang suivant les dispositions **Schem. 6&7 / 3**.

Figure 134 : Illustration par le PNR de Chevreuse d'une combinatoire des règles permettant de se dispenser des tailles minimales et des COS

Guide "Faire un Plan Local d'Urbanisme" :
Zoom : la notion de gabarit (fiche 4)

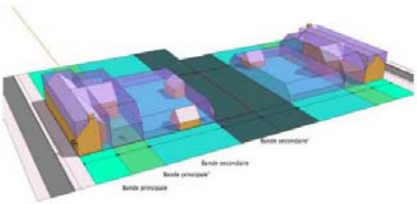




> Traduction graphique des règles inscrites aux articles 6 à 10

> Alternative à la surface minimale, voire au Coefficient d'occupation du sol

> Permet de spatialiser le potentiel constructible (respect des typologies de bâti existantes, densification adaptée, etc.)



>>> schémas illustrant la notion de gabarit

Parc naturel régional de la Haute Vallée de Chevreuse

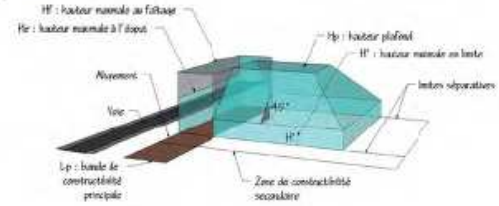
ASSOUPLIR LE REGLEMENT SUR CERTAINS SECTEURS AFIN DE PERMETTRE LEUR DENSIFICATION PROGRESSIVE ET DE RENTABILISER LE FONCIER

Règlement

OUTIL N° 3 (suite)

Exemple de rédaction :

Art. 7 : *« La règle du gabarit s'applique au droit de la limite séparative de l'unité foncière.*
Tout bâtiment peut être implanté sur la parcelle dans le respect du gabarit suivant (cf. illustration ci-dessous) :
Secteur Ua (cas d'un centre ancien) :
• Sur une bande de 10 mètres (Lp) par rapport à l'alignement :
*- Les constructions peuvent être implantées d'une limite séparative latérale à l'autre.**
- Hauteur maximale à l'égout du toit (He): 9 mètres
- Hauteur maximale au faîtage (Hf) : 15 mètres
• Au-delà de cette bande de 10 mètres(Lp):
- Hauteur maximale en limite séparative (H') : 4,5 mètres
- Angle : 45°



Variations possibles : règle adaptable à la morphologie urbaine rencontrée. Il est possible d'imposer l'implantation d'une limite séparative à l'autre ou sur une des deux limites ou seulement de permettre ces types d'implantation. Le nombre de bandes de constructibilité peut également varier.

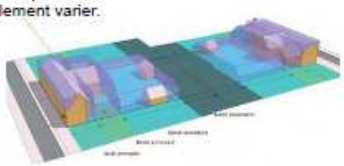


Schéma : la règle du gabarit se décline sur quatre bandes d'implantation. La constructibilité est maximale le long de la rue et nulle en fond de parcelle (bande vert foncé).

CONSEILS D'UTILISATION

- Bien illustrer le propos et tester l'application de cette règle sur un exemple précis avec les services instructeurs des autorisations de construire, afin de faciliter sa compréhension qui impose un raisonnement en volume.

Autre illustration :

Schéma : exemple d'implantations de constructions dans le gabarit enveloppe défini à l'article 7.

Règlement

OUTIL N° 4

A L'ARTICLE 8, NE PAS REGLEMENTER L'IMPLANTATION DES CONSTRUCTIONS LES UNES PAR RAPPORT AUX AUTRES SUR UNE MEME PROPRIETE

Objectif : Permettre la rentabilisation du foncier et une densification progressive des terrains.

Exemple de rédaction : Art. 8 *« Sans objet ».*

Mesure 2 : Réduire et encadrer la possibilité de créer des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans les communes couvertes par un plan local d'urbanisme

I DIAGNOSTIC

Situation actuelle

En zones A et N des PLU ne peuvent être autorisées que les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, à des équipements collectifs ou à des services publics.

Toutefois l'article L123-1-5.14° prévoit que, dans ces zones, le plan local d'urbanisme peut délimiter des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (des « pastilles » ou « STECAL ») dans lesquels des constructions, peuvent, sous certaines conditions, être autorisées.

Cette disposition est issue de la loi Grenelle II qui a donné valeur législative à une pratique utilisée dans les Plans locaux d'urbanisme mais qui s'est avérée contredite par la jurisprudence du Conseil d'Etat[69]. Cette pratique consistait à créer à l'intérieur de zones A des micro-zones N constructibles sous certaines conditions, alors que l'article R123-8 ne permettait le recours à cette technique que dans les zones N.

Problème à résoudre

Cette possibilité, très strictement encadrée, permet une certaine souplesse en matière de constructibilité dans les zones agricoles ou naturelles pour autoriser l'entretien du bâti existant ou la construction de bâtiments non strictement liés à des activités agricoles.

En pratique, cependant, cette disposition est parfois source de dérives, notamment en ce qui concerne le nombre et la taille des pastilles, et se révèle souvent coûteuse en termes d'équipements, de services publics et de réseaux, consommatrice de terres cultivables et préjudiciable à la qualité des paysages.

Selon l'enquête menée auprès des DDTM par les services du Ministère du l'Egalité des Territoires dans le cadre de la préparation du projet de loi, sur les 6 428 procédures recensées mises en œuvre pour faire évoluer les POS ou les PLU entre 2010 et 2012, 41 % d'entre elles ont utilisé le « pastillage ». Par ailleurs, dans près de la moitié des départements où les communes[70] ont eu recours à la technique du pastillage, a été constaté un pastillage sur des parcelles non bâties, facteur supplémentaire de « mitage » des terres agricoles ou naturelles.

Il arrive également que l'ensemble des constructions existantes en zones agricoles ou naturelles soient « pastillées ». Ainsi le PLU de Vaison-la-romaine a par exemple été récemment annulé partiellement, au motif qu'il avait recouru à cette technique pour créer environ 200 pastilles destinées à gérer les habitations sans lien avec les constructions

---

69 CE, 31 mars 2010, Commune de Châteauneuf-sur-Rhône, n°313762.

70 A savoir dans 19 des 41 départements où les communes ont utilisé le pastillage.

agricoles, et ce au seul motif d'un objectif d'équité entre les différents habitants de la commune[71].

Le projet initial du PLUi de la communauté de communes du Pays de Livarot, élaboré en 2011, comptait 1 774 pastilles pour 23 communes, compte tenu de l'habitat particulièrement dispersé dans cette zone géographique. Ces pastilles ont finalement toutes été supprimées dans le PLUi finalement adopté au profit d'une rédaction plus appropriée du règlement.

Explication des évolutions proposées

Le mécanisme actuel du pastillage est théoriquement très encadré mais reste parfois source de dérives, comme expliqué ci-dessus. Cette technique ne fait en effet l'objet d'aucun contrôle ou avis *ad hoc* spécifique et le nombre de pastilles possibles dans un même document d'urbanisme n'est pas limité. Ce type d'encadrement étant de niveau législatif, le recours à la loi est donc nécessaire et un décret ou une circulaire n'auraient pu arriver aux mêmes objectifs sans restreindre la portée de l'article L123-1-5.14 du code de l'urbanisme et risquer l'illégalité.

Par ailleurs il serait très difficile de fixer des critères techniques ou d'établir une liste limitative des constructions possibles dans les pastilles par la voie législative ou réglementaire. Outre que ces critères n'auraient pu être exhaustifs compte tenu de la variété des caractéristiques architecturales des constructions et des paysages du territoire français, une part d'appréciation locale et au cas pas cas est ici nécessaire, comme d'ailleurs souvent en matière d'urbanisme. Cette solution ne résoudrait d'ailleurs pas nécessairement les dérives liées au pastillage.

La solution réside donc bien dans la mise en place de nouvelles procédures générales de contrôle plutôt que dans la définition du contenu matériel et de critères techniques pour les pastilles, les conditions d'utilisation de cette technique étant d'ailleurs déjà très encadrées.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

L'objectif général est de limiter les recours inappropriés à la technique du pastillage (ou micro zonage) dans les zones A et N des plans locaux d'urbanisme. Il est proposé non pas de supprimer mais d'encadrer et de limiter cette disposition dans la mesure où elle garde une certaine utilité. Ainsi les « pastilles » sont indiquées pour accueillir les résidences démontables, les terrains familiaux locatifs et les aires d'accueil des gens du voyage.

Le projet met donc en place des mécanismes supplémentaire de contrôle de cette technique, en prévoyant que ces secteurs ne doivent être délimités qu'à titre exceptionnel, avec l'accord du préfet de département et après avis de la commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA) mise en place par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010.

Par ailleurs, le projet de loi précise que les constructions existantes situées en dehors de ces secteurs et dans des zones naturelles, agricoles ou forestières, peuvent faire l'objet d'une

[71] Tribunal administratif de Nîmes, 5 octobre 2012, Préfet du Vaucluse, n°1103648.

adaptation ou d'une réfection, à l'exclusion de tout changement de destination. Cette possibilité permettra l'entretien du bâti existant sans imposer le recours au pastillage.

Cette disposition ne sera toutefois pas applicable aux constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, à des équipements collectifs ou à des services publics, ce qui aurait abouti à restreindre leurs possibilités de construction ou d'extension qui sont d'ores et déjà plus étendues.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

L'encadrement de la technique du pastillage constituera une incitation à la densification de l'habitat existant et des zones déjà urbanisées.

Les possibilités offertes par la technique du pastillage peuvent générer des coûts en matière de réseaux et d'équipements, les constructions concernées étant situées en dehors des parties urbanisées. L'encadrement de la mesure aboutira donc à la disparition des coûts correspondants.

La réduction des possibilités de recours à la technique du pastillage aura des conséquences favorables sur la protection de l'environnement et des paysages, en limitant les possibilités de mitage des espaces agricoles et naturels.

Concernant les conséquences pour les administrations publiques concernées, création de la charge de travail afférente pour les services préfectoraux et les CDCEA.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET D'APPLICATION ENVISAGEES

Les secteurs délimités en application de l'article L123-1-5.14° dans sa rédaction antérieure à la présente loi seront soumis aux nouvelles dispositions dans le cadre des révisions des plans locaux d'urbanisme initiées après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Une disposition réglementaire à prévoir pour déterminer la phase procédurale dans laquelle intervient l'accord du préfet et l'avis de la CDCEA.

Section 6 : Mobiliser les terrains issus du lotissement (articles 75)

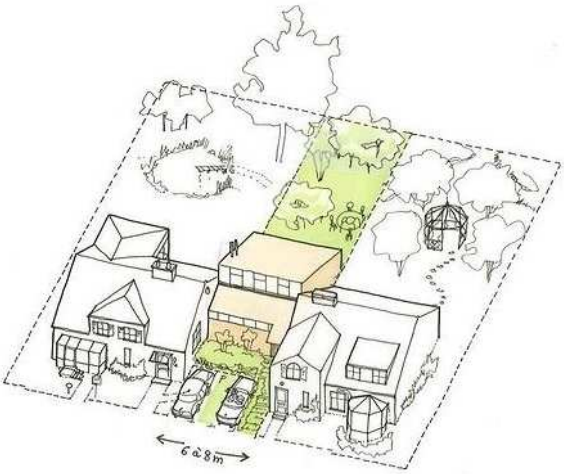
Les freins à l'évolution des quartiers de lotissement vont à l'encontre de la politique du Gouvernement en faveur de la densification du tissu urbain constitué.

D'une part, certaines dispositions issues de règlements de lotissements, voire de cahiers des charges de lotissement, complètent des règles provenant de documents d'urbanisme anciens restrictifs en matière de droits à construire. Les documents du lotissement peuvent ainsi limiter les possibilités de construire sur les lots, en fixant des règles particulièrement sévères portant par exemple sur la taille minimale de parcelles constructibles, l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives, l'obligation de réalisation d'aires de stationnement etc.). De tels lotissements se caractérisent par une faible densité.

D'autre part, les propriétaires de lots situés notamment dans des lotissements peu denses qui souhaitent subdiviser leur terrain, soit parce que sa surface est devenue trop importante eu égard à leurs besoins, soit pour valoriser leur bien, peuvent se voir opposer le désaccord des autres colotis. Pourtant, ce type de démarche dite «Build In My BackYard (BIMBY) permet de mobiliser pour le logement un gisement foncier inséré dans un secteur urbain d'ores et déjà équipé. Les recettes tirées de la revente du foncier peuvent en outre permettre de réhabiliter, en particulier d'un point de vue énergétique, le bâti existant.

Ces démarches BIMBY peuvent également être rendues très difficiles par les règles de constructibilité fixées dans les documents du lotissement. Des règles très contraignantes établies dans le règlement et/ou le cahier des charges de lotissement peuvent ainsi rendre matériellement impossible la réalisation de constructions consistantes sur des terrains de taille modeste.

Figure 135 : Illustration d'une démarche BIMBY



Source : bimby.fr

Une nouvelle maison construite entre deux maisons, après division de la parcelle de droite, créant un front de rue et préservant l'intimité des maisons voisines.

Le projet de loi prévoit deux mesures pour corriger les difficultés rencontrées

- modification des documents du lotissement et subdivision de lots (mesure 1) ;
- mise en concordance des documents du lotissement avec le PLU ou le document d'urbanisme en tenant lieu (mesure 2).

Mesure 1 : Modification des documents du lotissement et subdivision de lots

I DIAGNOSTIC

Situation actuelle

Les règlements et les cahiers des charges de lotissement peuvent être modifiés par l'autorité compétente pour se prononcer sur les demandes de permis de construire, sous réserve de l'accord d'une majorité qualifiée de colotis.

Dans un délai de 5 ans à compter de l'achèvement des travaux du lotissement, les modifications du règlement et/ou du cahier des charges de lotissement ne sont possibles qu'en cas d'absence d'opposition du lotisseur à condition que ce dernier possède encore au moins un lot constructible.

Les modifications ainsi opérées peuvent porter sur tout ou partie du règlement et/ou du cahier des charges de lotissement.

Elles ne doivent pas contrevenir aux règles d'urbanisme en vigueur.

Les subdivisions de lots issus d'un lotissement autorisé s'effectuent dans les mêmes conditions, puisqu'elles sont assimilées à une modification des règles du lotissement.

Description des dispositifs juridiques en vigueur

Code	Article	Descriptif du dispositif juridique en vigueur
Urbanisme	L442-10	Procédure de modification des documents du lotissement
Urbanisme	L442-12	Assimilation des subdivisions de lots à des modifications du lotissement

Date de la dernière modification des dispositifs

Code	Article	Date de la dernière modification
Urbanisme	L442-10	Ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme
Urbanisme	L442-12	Ordonnance n°2011-1916 du 22 décembre 2011 relative à certaines corrections à apporter au régime des autorisations d'urbanisme

Problème à résoudre

La majorité qualifiée requise pour que les colotis donnent leur accord sur la modification des documents du lotissement ou la subdivision de lots est fixée aux deux tiers des propriétaires

détenant ensemble les trois quarts au moins de la superficie d'un lotissement ou aux trois quarts des propriétaires détenant au moins les deux tiers de cette superficie.

Ces conditions de majorité qualifiée s'avèrent difficiles à remplir.

Par ailleurs, une incertitude juridique existe quant à la possibilité de modifier, à la majorité qualifiée des colotis, les cahiers des charges de lotissement non approuvés par l'autorité administrative.

Pour une partie de la doctrine, les cahiers des charges de lotissements non approuvés, datant d'avant 1924 ou pour certains datant entre 1958 et 1978 ou après 1978, ne peuvent être modifiés qu'en cas d'accord unanime des colotis sauf stipulation contraire. Le terme cahier des charges mentionné à l'article L.442-10 du code de l'urbanisme ne viserait ainsi que les seuls cahiers des charges approuvés par l'autorité administrative.

Pourtant, le Conseil d'Etat a considéré que les dispositions d'urbanisme à caractère réglementaire figurant dans les cahiers des charges non approuvés sont modifiées avec l'accord de la majorité qualifiée des colotis prévue à l'article L.442-10 (*CE 10 mars 1989 « commune de Reichstett »*).

Explication des évolutions proposées

Les conditions de recueil du consentement des colotis sur la modification des documents du lotissement et la subdivision des lots freinent l'évolution des quartiers de lotissement.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Afin de faciliter la densification des quartiers de lotissement, les conditions de majorité qualifiée requises pour que les colotis donnent leur accord sur une modification des documents du lotissement ou la subdivision de lots sont assouplies.

Cette majorité qualifiée est ainsi réduite à la moitié des propriétaires détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie d'un lotissement ou aux deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette superficie.

La solution ainsi retenue permet d'améliorer l'équilibre entre :

- le respect de la volonté collective des colotis qui se sont unis dans une communauté de destins en acquérant leur lot ;
- les intérêts particuliers de certains colotis qui souhaitent valoriser leur terrain en en cédant une partie ;
- l'intérêt général qui réside en la densification du tissu urbain existant, notamment en vue de la construction et de la rénovation de logements.

Par ailleurs, il est précisé que la procédure de modification des documents du lotissement à la majorité qualifiée des colotis s'applique, non seulement aux dispositions des cahiers des charges approuvés par l'autorité administrative, mais aussi aux dispositions de nature réglementaires des cahiers des charges non approuvés.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

La subdivision d'un lot permet à son propriétaire de bénéficier du fruit de la vente d'une partie de son terrain.

L'optimisation des possibilités de construire sur un lot permet à son propriétaire d'adapter sa construction à l'évolution de ses besoins. Le propriétaire du lot peut ainsi demeurer dans le lotissement. Il ne lui est pas nécessaire d'acquérir moyennant finances un autre terrain bénéficiant de droits à construire plus importants.

La subdivision d'un lot peut permettre à son propriétaire de financer des travaux de rénovation thermique de sa construction.

Le site internet « Bimby.fr » estime à ce jour le nombre de pavillons à 1 900 000. Si 1% de propriétaires par an entraient dans la démarche, cela permettrait de construire 19 000 nouveaux logements et de financer 19 000 réhabilitations énergétiques par an. L'impact potentiel n'est donc pas négligeable.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Néant.

Mesure 2 : Mise en concordance des documents du lotissement avec le document d'urbanisme

I DIAGNOSTIC

Situation actuelle

L'autorité compétente peut modifier tout ou partie des règlements et des cahiers de charges de lotissement, pour les mettre en concordance avec les dispositions d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu approuvé postérieurement à l'autorisation de lotir.

Cette mise en concordance s'effectue après enquête publique et délibération du conseil municipal.

Description des dispositifs juridiques en vigueur

Code	Article	Descriptif du dispositif juridique en vigueur
Urbanisme	L442-11	Procédure de mise en concordance des documents du lotissement ave le PLU ou le document d'urbanisme en tenant lieu

Date de la dernière modification des dispositifs

Code	Article	Date de la dernière modification
Urbanisme	L442-11	Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

Problème à résoudre

La procédure de mise en concordance des documents du lotissement avec les dispositions du PLU ou du document d'urbanisme en tenant lieu est peu mise en œuvre par les autorités compétentes.

Cela est pour partie dû au fait qu'une incertitude juridique pèse sur la possibilité de mettre en concordance les dispositions des cahiers des charges de lotissement avec les dispositions du document d'urbanisme, dès lors que ces dispositions sont issues d'un cahier des charges non approuvé par l'autorité administrative.

Explication des évolutions proposées

L'absence de mobilisation de la procédure de mise en concordance des documents du lotissement par l'autorité compétente désavantage les colotis, dans la mesure où ils ne peuvent pas bénéficier de l'intégralité des droits à construire résultant de l'application du document d'urbanisme.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Afin que les colotis puissent bénéficier de l'entièreté des possibilités de construire ouvertes par les documents d'urbanisme intervenus après l'autorisation de lotir, il est expressément précisé que la procédure de mise en concordance des documents du lotissement s'applique à tous les cahiers de charges de lotissement, même s'ils ne sont pas approuvés par l'autorité administrative.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

La densification des quartiers de lotissement permet de réduire les déplacements et contribue par là même à lutter contre l'émission de gaz à effet de serre.

La subdivision d'un lot peut permettre à son propriétaire de financer des travaux de rénovation thermique de sa construction.

La densification des quartiers de lotissement contribue au développement de l'offre de logements, sans induire des investissements supplémentaires en voiries et réseaux divers puisque les terrains sont d'ores et déjà équipés.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Ces mesures s'appliqueront, dès l'entrée en vigueur de la loi, aux règlements de lotissement et aux cahiers des charges de lotissement en cours.

Section 7 : Aménagement opérationnel (articles 76 à 79)

Cette section porte sur diverses dispositions relatives à l'aménagement opérationnel. Il s'agit de faciliter la mise en œuvre d'outils puissants de mobilisation du foncier comme les zones d'aménagement concertée (ZAC) et la réalisation rapide de logements en optimisant les obligations administratives liées au projet et en raccourcissant les délais. Il s'agit également de faciliter les initiatives de propriétaires fonciers privés (AFUP), en cohérence avec les projets urbains des collectivités. Il s'agit enfin d'améliorer les outils de contractualisation pour favoriser l'urbanisme de projet, pour les projets publics majeurs (PIM) comme pour les projets d'ampleur plus limitée et d'initiative privée (PUP).

Mesure 1 : Attribution des opérations d'aménagement à un concessionnaire

Il n'existe pas, à ce jour, de données statistiques consolidées sur les ZAC à l'échelle du territoire national. Pour autant, en raison des enjeux de production de logements, un observatoire spécifique a été mis en place à l'échelle de l'Ile de France par l'ORF (observatoire régional du foncier en Ile de France), qui confirme la baisse régulière de l'utilisation des ZAC dans la production urbaine, comme indiqué sur le graphique ci-dessous.

Figure 136 : Nombre de ZAC créées chaque année en Ile-de-France

D'après ces données recueillies en Ile de France, on observe un relatif abandon de la procédure de ZAC depuis les années 1990. La désaffection relative vis-à-vis de cette procédure, déjà connue et commentée à « dire d'experts », s'accompagne également d'une incidence nette sur les volumes construits au sein de ces périmètres. Ainsi en 2005, 35 % des logements et 45 % des bureaux étaient encore réalisés en ZAC. En 2009 en Ile-de-France, seulement un logement sur six, un m² de SHON de bureaux sur cinq ainsi qu'un m² de SHON d'activités sur cinq ont été produits en ZAC.

La procédure de ZAC reste une procédure d'urbanisme opérationnel d'actualité en matière d'aménagement urbain. Elle a en effet déjà montré son utilité pour le montage d'opérations complexes, longues et/ou difficilement rentables économiquement (renouvellement urbain, construction de logements sociaux...). Elle permet également le financement des équipements publics, l'utilisation des prérogatives de puissance publique pour la maîtrise foncière ainsi que le remembrement des parcelles.

Cet outil opérationnel a été relativement délaissé en raison de l'évolution de la conjoncture (et notamment de la crise immobilière du début des années 90, qui a vu de nombreuses ZAC importantes se retrouver en grandes difficultés financières et qui pèsent parfois encore sur les comptes de leurs aménageurs et des collectivités locales) mais aussi des modifications affectant la procédure de ZAC.

En premier lieu, l'adoption de la loi SRU en 2000, qui, avec la rationalisation des documents d'urbanisme et la suppression des PAZ, visant à intégrer ces projets dans une stratégie de territoire plus large, ne fait plus de la ZAC un outil directement dérogatoire au droit des sols,

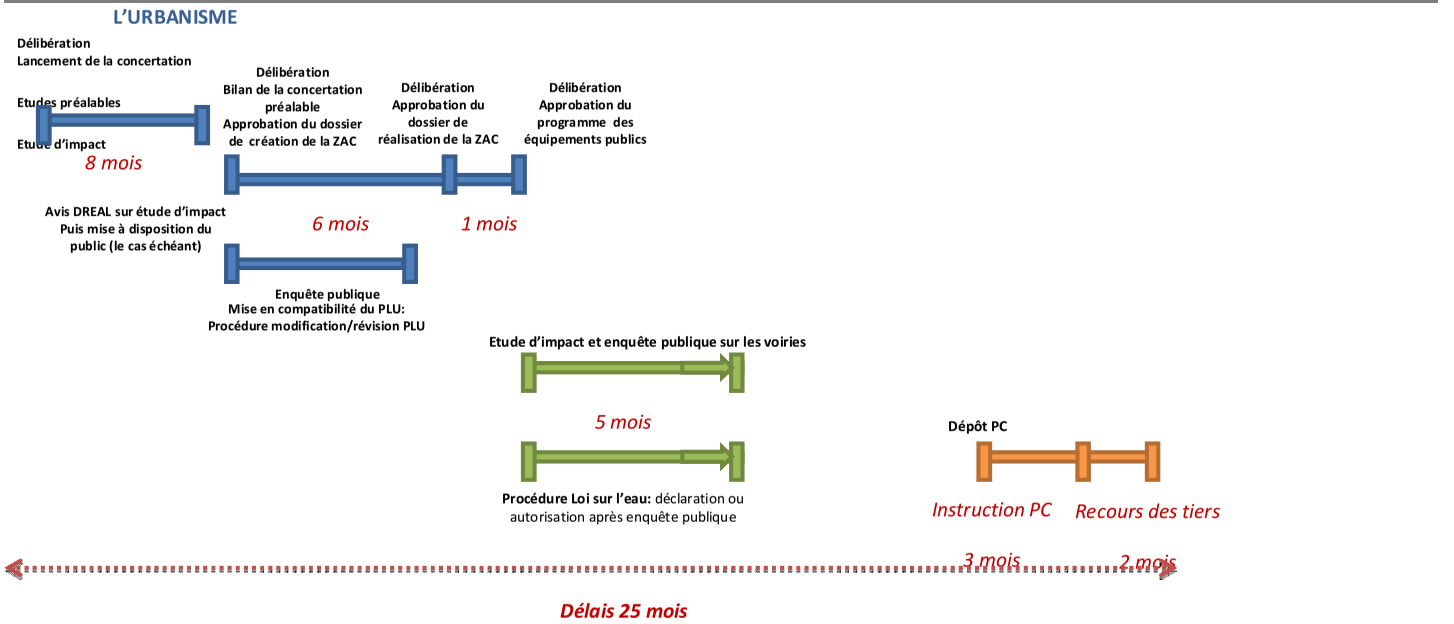
Ensuite l'évolution de la législation sur les concessions d'aménagement au milieu des années 2000, liée à la réglementation européenne, qui a créé pendant quelques années une incertitude juridique qui a freiné l'apparition de nouvelles ZAC ; en effet cette législation nécessite d'une part de bien apprécier en amont le risque économique et juridique et d'autre part la réalisation par la collectivité d'études plus importantes (dans la définition du contenu de la ZAC, le choix du site, la faisabilité technique et économique et financière) avant la mise en concurrence de la concession d'aménagement.

Enfin les conditions de création d'une ZAC sont devenues plus complexes et exigeantes, notamment en matière environnementale, parfois davantage qu'en ayant recours à des procédures moins intégrées.

Si certaines de ces évolutions étaient tout à fait nécessaires, elles ont conduit à une moindre utilisation de cet outil puissant et, plus problématique, au renoncement à certains projets urbains complexes, qui peuvent seulement être portés par ces outils ZAC. Pour autant, la procédure ZAC semble retrouver une certaine actualité (nombre d'opérations sont ainsi en train de se monter voire déjà de se réaliser sous la forme de ZAC) et sa pertinence est de nouveau appréciée, notamment pour la réalisation d'opérations complexes telles que la reconstruction de la ville sur la ville, la réutilisation de friches industrielles et le développement complexe d'écoquartiers, visant à permettre le développement d'un aménagement plus durable du territoire. La ZAC permet en particulier d'organiser le financement des équipements publics par de multiples partenaires et offre de véritables garanties pour la cohérence des interventions et la capacité de pilotage par la collectivité tout au long de l'opération.

Les dispositions proposées relatives aux ZAC visent donc à faciliter leur utilisation. Dans le meilleur des cas, une procédure de ZAC nécessite 25 mois pour être effective (voir graphique ci-après), avec des risques de « dérapage » à chacune des étapes (les délais n'étant souvent pas garantis) ou d'ajouts de procédures complémentaires (étude d'impact pour les programmes immobiliers importants, protection du patrimoine…). Compte tenu du nombre de celles-ci, les délais réels sont plus généralement portés à 3, 4 voire 5 ans. D'où la recherche nécessaire de gains de temps et d'optimisation de l'enchainement des différentes phases, lors de la mise en concurrence de la concession d'aménagement de la ZAC, puis des différentes études préparatoires ou enquêtes publiques : évaluation environnementale et dossier loi sur l'eau, déclaration d'utilité publique

SCHEMA DE MISE EN ŒUVRE D'UNE ZAC SOUMISE A ETUDE D'IMPACT_ETAT ACTUEL (DUREES MINIMALES)



C’est par ailleurs la raison pour laquelle il sera également prochainement proposé, à titre de simplification, de modifier la partie réglementaire du code de l’urbanisme sur les ZAC, pour offrir le choix aux collectivités et aménageurs de procéder à une procédure unique de création-réalisation dans les cas de projets et de ZAC d’une complexité réduite (au lieu de monter un dossier traditionnel de ZAC en 2 phases : création puis réalisation).

I DIAGNOSTIC

Actuellement les opérations d’aménagement font l’objet d’une attribution à un concessionnaire après une procédure de mise en concurrence, prévue par décret en conseil d’Etat et différente selon qu’il s’agit, au sens du droit européen, d’une commande publique assimilable à une concession ou à un marché de travaux.

Le code de l’urbanisme ne fixe pas la **date à laquelle le traité de concession d’aménagement peut ou doit être conclu**. Il est donc revenu à la jurisprudence d’apporter des précisions en ce domaine.

Si cette jurisprudence est peu fournie, un arrêt, relativement récent, a été prononcé par la Cour administrative d’appel de Marseille (CAA Marseille, 27 février 2008, « Commune de Estagel », n°07MA01727). Aux termes de cette décision, le juge administratif a considéré **qu’une concession d’aménagement ne saurait être valablement conclue avant la décision portant création de la ZAC à réaliser**.

Cette solution avait été consacrée, par le Conseil d’Etat, dans un arrêt « Société Eiffel-distribution » prononcé le 8 décembre 2004 à propos de plainte déposée par des sociétés propriétaires de supermarchés et qui s’estimaient lésées par l’attribution d’une concession d’aménagement pour une future ZAC dans des conditions de légalité non respectées en raison de la non création de la ZAC à la date de l’attribution.

Elle a été reprise par la Cour après que le droit des concessions d’aménagement a été substantiellement modifié par le décret n° 2006-959 du 31 juillet 2006 relatif aux conditions de passation des concessions d’aménagement et des marchés conclus par les concessionnaires.

Or depuis la parution des décrets du 22 juillet 2009 sur l’attribution des concessions soumises au droit communautaire des concessions et du 25 août 2011 sur l’attribution des concessions soumise au droit communautaire des marchés, les éléments exigés pour la mise en concurrence sont précisés, **indépendamment du fait de savoir si les opérations d’aménagement sont réalisées en ZAC ou non** :

- pour les concessions soumises au droit communautaire des marchés, le 3° de l’article R300-11-2 du code de l’urbanisme prévoit que le concédant fournit un programme fonctionnel qui indique au minimum les caractéristiques essentielles de la concession d'aménagement et le programme global prévisionnel des équipements et des constructions projetés ainsi que les conditions de mise en œuvre de l'opération.
- pour les concessions soumises au droit communautaire des concessions, l’article R300-5 du code de l’urbanisme prévoit que le concédant mentionne les caractéristiques essentielles de l'opération d'aménagement projetée, c'est-à-dire son objet, sa localisation et les principes de son financement.

La mise en concurrence d'une concession relative à une opération d'aménagement exige que les études préalables aient été assez poussées afin que le concessionnaire puisse s'engager en connaissance de cause, à savoir que la collectivité ait pu délibérer sur les enjeux et l'objectif de l'opération, son périmètre d'intervention, son programme (dont celui des équipements publics) et son bilan financier prévisionnel.

Compte tenu de la jurisprudence antérieure du conseil d'Etat et des évolutions réglementaires qui précisent clairement la procédure de mise en concurrence d'une opération d'aménagement, il apparaît nécessaire de préciser par la loi qu'il ne saurait exister d'approche spécifique pour les opérations d'aménagement réalisées au moyen d'une procédure de ZAC.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Du fait de la jurisprudence administrative précitée, il existe une différence de traitement dans le planning d'attribution des concessions entre les opérations réalisées en procédure ZAC et celles réalisées hors procédures, au profit des deuxièmes, alors qu'aucun élément factuel ou opérationnel ne le justifie.

Il est proposé de « gommer » cette disparité en introduisant une disposition relative aux ZAC dans l'article législatif sur l'attribution des concessions d'aménagement.

Il est proposé de compléter le deuxième alinéa de l'article L300-4 du code de l'urbanisme pour préciser que lorsque l'opération d'aménagement doit faire l'objet d'une procédure de ZAC, il est simplement nécessaire pour lancer la procédure de mise en concurrence, que le bilan de la concertation ait été tiré et que la collectivité ait délibéré sur les enjeux et l'objectif de l'opération, son périmètre d'intervention, son programme et son bilan financier prévisionnel.

Si les études préalables ont été assez poussées, ces éléments peuvent ainsi être de nature suffisante pour assurer des conditions sérieuses de définition des conditions de mise en concurrence des aménageurs (notamment du programme des équipements publics), sans que l'acte de création de la ZAC n'apporte d'élément complémentaire substantiel. Ce cas de figure ne sera pas systématique et il s'avèrera pertinent de conserver un enchaînement plus séquentiel des différentes phases dans certaines situations urbaines et opérationnelles complexes ou lorsque des études complémentaires doivent être menées. Mais les situations rencontrées peuvent être très diverses (nombreuses études préalables et concertation poussée qui conduisent à limiter la phase d'études amont de la concession d'aménagement et à la centrer sur des travaux, superposition seulement partielle entre le périmètre de la ZAC et le périmètre de la concession d'aménagement…), et, dans ces autres cas notamment, la consultation relative à la concession d'aménagement pourrait ainsi s'opérer en parallèle de l'ingénierie et de l'instruction administrative visant à créer la ZAC, ce qui peut faire gagner plusieurs mois.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Les ZAC constituent sans doute l'outil le plus intéressant pour une collectivité pour permettre une approche globale de l'aménagement, à la fois en termes de contrôle de la collectivité sur le projet urbain, son caractère durable, l'équilibre des fonctions et de l'offre de logements qui y est assuré et aussi en termes de stratégie foncière puisque liée à une déclaration d'utilité publique, elles permettent de mettre en œuvre l'expropriation et de faire la restructuration des

tènements fonciers et leur viabilisation. Enfin, elles permettent un juste financement des aménagements et constructions réalisées.

L'ensemble des mesures envisagées dans le projet de loi, même si elles sont, chacune, limitées dans leur portée, cherchent à simplifier l'utilisation des ZAC ou comme c'est le cas ici, à « gommer » les différences existantes avec les autres procédures, qui rendent l'usage de la ZAC plus long, plus complexe ou plus coûteux. .

Ces dispositions devraient permettre de ne plus défavoriser les ZAC au profit des opérations réalisées hors procédure.

Les gains de temps envisageables seront effectifs en fonction de la façon dont les collectivités locales utiliseront cette faculté.

Il y a 2 impacts possibles pouvant se cumuler ou pas :

- Une procédure de consultation d'aménageurs, depuis la publication de l'annonce jusqu'à la signature du Traité de Concession d'Aménagement (TCA) ne prend jamais moins de 8 mois (et parfois beaucoup plus). La mesure offre donc la possibilité, suivant la façon dont elle est mise en œuvre, que tout ou partie de ce délai se fasse en temps masqué.
- La mesure ouvre la possibilité de procéder par création –réalisation. Aujourd'hui, à partir de la signature du TCA, il faut compter entre 12 et 18 mois pour établir le dossier de réalisation. Toutes les opérations de ZAC ne se prêtent pas à une élaboration et approbation simultanées des dossiers de création et de réalisation. Mais pour celles où c'est possible (opération de petite et moyenne importance sans complexité particulière) le gain de temps peut donc être considérable (a minima un semestre et potentiellement plus d'un an dans certains cas classiques).

Ainsi dans les cas les plus favorables, où l'aménageur est désigné le plus en amont possible et où les deux impacts peuvent se cumuler, on peut espérer un gain allant jusqu'à deux ans.

Cette mesure ne présente pas de dispositions particulières concernant la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Cette mesure de simplification est d'application immédiate lors de l'entrée en vigueur de la loi.

Mesure 2 : Evolution des plans d'aménagement de zone

I DIAGNOSTIC

Les ZAC sont des opérations d'aménagement complexes qui s'exercent sur un vaste territoire et sur une longue durée (souvent plus de 15 ans, voire plusieurs décennies).

Avant la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2 000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite « loi SRU », les règles d'urbanisme applicables dans une ZAC (zone

d’aménagement concerté) étaient définies par le « plan d’aménagement de zone » (PAZ) qui constituait un document d’urbanisme spécifique, tenant lieu et place de plan d’occupation des sols (POS) dans le périmètre de l’opération.

Ces PAZ ont les mêmes effets pour la zone intéressée que les plans locaux d'urbanisme. Ils sont soumis au régime juridique des plans locaux d'urbanisme tel qu'il est défini par les articles L123-1 à L123-18, à l'exception du deuxième alinéa de l'article L123-1.

Un certain nombre de ZAC anciennes ont donc vu leurs dossiers de création et de réalisation approuvés avec un plan d’aménagement de zone (PAZ) qui appliquait des principes et un règlement différent de ceux du document d’urbanisme alors en cours.

Ces dispositions demeurent applicables jusqu'à l'approbation par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent d'un plan local d'urbanisme ou jusqu’à l’achèvement et la clôture de cette ZAC ; dans l’attente, ces opérations ont besoin d’évolutions liées à la vie opérationnelle du projet et donc de voir évoluer leur PAZ.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Compte tenu des modalités d’évolution possibles des plans locaux d’urbanisme (PLU), de la suppression de la procédure de révision simplifiée pour les plans d’occupation des sols (POS) encore en vigueur et du renvoi des dispositions du PAZ à ces évolutions résultant de l’ordonnance n°2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme, il est proposé de permettre également aux PAZ de suivre la procédure de modification simplifiée qui a été créée par cette ordonnance et ce, afin de faciliter la mise en œuvre des projets quand cette seule procédure est suffisante.

Depuis la loi SRU, les règles d’urbanisme applicables aux ZAC sont définies dans le plan local d’urbanisme (PLU). La loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat » dite « loi UH » n’a pas modifié ce point. En revanche, pour répondre aux fortes interrogations des aménageurs, elle a clarifié les dispositions transitoires relatives aux PAZ.

À l'intérieur du périmètre de la ZAC, le PAZ tient lieu de document d’urbanisme, se substituant au POS et pouvant y déroger. Il ressemble étroitement au POS en ce qui concerne la procédure d’élaboration, ses effets et son contenu. En effet, le PAZ comprend un rapport de présentation, des documents graphiques, un règlement, des annexes, avec deux objectifs :

- traduire la structure de l’opération, son parti d’aménagement, en fixant dès le départ un certain nombre de choix essentiels,
- définir un règlement de construction donnant aux tiers un certain nombre de garanties. Il était facultatif puisque l’acte de création de la ZAC pouvait se contenter d’y appliquer les dispositions du POS si celui-ci était compatible avec la réalisation de la ZAC.

La loi UH a confirmé la suppression de la possibilité pour les communes d’établir des nouveaux PAZ dans les ZAC, dans lesquelles s’applique normalement le PLU. Le régime transitoire de ces plans n’étant pas très clair, la loi UH est venue apporter des précisions.

Selon la loi SRU (article L311-7 du code de l'urbanisme), les PAZ auraient dû être supprimés à partir du 1er avril 2001 (date d'entrée en vigueur de la loi). Les PAZ devaient être intégrés dans les PLU, mais des dispositions transitoires étaient prévues selon que les PAZ étaient approuvés ou en cours d'élaboration.

- **Pour les PAZ approuvés avant le 1er avril 2001**, ils étaient soumis au régime juridique des PLU. Ainsi, s'il existait un POS, le PAZ l'intégrait automatiquement. S'il n'existait pas de PLU, le PAZ devenait ainsi un PLU partiel, ce qui en poussant l'analyse, obligeait alors la commune à élaborer un PLU.
- **Pour les PAZ en cours d'élaboration au 1er avril 2001**, ils demeuraient régis par les dispositions antérieures à la loi SRU s'ils avaient été arrêtés en vue d'être soumis à enquête publique. Ils devaient être intégrés aux PLU dès leur approbation. Par contre, s'ils n'avaient pas été arrêtés avant le 1er avril 2001, ils étaient soumis aux nouvelles règles.

La loi UH a récrit une nouvelle fois ces dispositions transitoires, allant ainsi dans le sens d'une circulaire du 21 janvier 2003 :

- **les PAZ approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi SRU demeurent applicables jusqu'à l'approbation d'un PLU**. Ils ont les mêmes effets pour la zone intéressée que les PLU et sont soumis au même régime juridique (à l'exception du PADD). La commune peut ensuite soit intégrer directement les règles du PAZ dans son PLU, soit en profiter pour modifier les règles applicables dans la ZAC. Donc les PAZ aujourd'hui en vigueur restent applicables sans limitation de temps tant qu'un PLU n'a pas été approuvé.
  - **les PAZ existants peuvent faire l'objet :**
    - **d'une modification**, à condition que le changement apporté au PAZ ne porte pas atteinte à l'économie générale des orientations d'urbanisme de la commune, et sous les conditions fixées aux b et c à l'époque de l'article L123-13 ; pour la modification d'un PAZ, la notion d'économie générale doit être appréciée à l'échelle de la commune et non de la ZAC. Par exemple, si une commune veut modifier un PAZ pour augmenter de 50 % le nombre de logements construits sur la zone mais que cette zone est très limitée à l'échelle de la commune, la modification est possible ;
    - **d'une révision simplifiée** à l'époque : article L123-13, al.8) : procédure qui a depuis été supprimée par l'ordonnance de 2012;
    - **d'une mise en compatibilité avec une déclaration d'utilité publique** (à l'époque article L123-16).

Par conséquent, un PAZ existant reste en vigueur jusqu'au moment du passage au PLU.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Même si leur nombre décroît mécaniquement, avec la clôture d'anciennes ZAC et le développement des PLU qui remplacent progressivement les POS, les anciennes ZAC et les PAZ qui les régissent, restent une réalité dans le paysage de l'urbanisme français. A ce stade, leur nombre n'est pas connu précisément mais plusieurs exemples démontrent que, même longtemps après leur création, ces opérations peuvent être actives et receler un potentiel de développement encore significatif.

En outre l'intégration d'une ZAC dans un PLU n'est pas toujours triviale : les fondements du code de l'urbanisme sur lesquels certaines règles ont été élaborées et transcrites ne sont pas toujours d'actualité et un lourd travail d'analyse et d'écriture réglementaire est alors nécessaire pour réécrire ces dispositions selon un équilibre équivalent.

La modification proposée permettra donc aux ZAC anciennes d'évoluer plus facilement, le temps que leur PAZ soit effectivement intégré dans le PLU ; elles pourront en particulier être densifiées, via leur PAZ, dans la limite de 20% des droits à construire sans procédure compliquée et améliorer le cas échéant leur équilibre pour permettre la fin de leur réalisation. La souplesse qui leur est ainsi accordée pourra aussi permettre d'intégrer les nouvelles préoccupations d'aménagement durable et de transition énergétique et leur impact sur les droits à construire, sur les questions d'isolation, de développement et d'implantation des énergies renouvelables, de développement des toitures végétalisées et de dispositifs pour l'eau pluviale qui limitent l'imperméabilisation etc.

Actuellement, c'est par défaut une procédure de modification qui est mobilisée. Pour les cas où elle s'appliquera, le gain de temps liée à la procédure de modification simplifiée sera celui de la mise à disposition du public (1 mois) par rapport à une enquête publique (délai d'un mois, pouvant être prolongé, auquel s'ajoute le délai théorique minimal d'un mois de rédaction du rapport du commissaire enquêteur et celui d'intégration des observations dans le cadre d'une procédure plus formelle.

Cette mesure ne présente pas de dispositions particulières concernant la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Cette mesure de simplification est d'application immédiate lors de l'entrée en vigueur de la loi.

Mesure 3 : Procédure de réalisation d'une zone d'aménagement concerté

I DIAGNOSTIC

La règlementation française prévoit différents niveaux d'études d'impact et d'avis de l'Autorité Environnementale, correspondant d'une part à la transposition de la Directive communautaire 2001 / 42 /CE « Plans et programmes », d'autre part à celle de la Directive communautaire 85 / 337 / CEE, modifiée 2003 / 35 / CE. Ces études d'impact et avis ne portent donc pas a priori sur les mêmes niveaux d'information et d'autorisation puisque correspondant à des niveaux différents de précision des études.

Le renforcement des exigences environnementales dans la règlementation depuis plusieurs années conduit désormais à la situation où, sur le périmètre d'une ZAC, peuvent se dérouler plusieurs études d'impact et enquêtes publiques successives, alors que cette procédure d'aménagement opérationnel se veut justement une procédure globale, qui prend en compte les interactions des différents éléments d'un projet et ne les traite pas de manière juxtaposée/séquentielle.

Plusieurs types d'obligations d'enquêtes publiques et d'études d'impact, soumises à l'avis de l'autorité environnementale, peuvent ainsi s'imposer au sein d'un même périmètre :

- étude d'impact préalable au dossier de création de la ZAC (portée par exemple par l'aménageur) ;
- enquête publique pour la révision ou modification du PLU (portée par exemple par l'EPCI compétent) ;
- enquête publique et étude d'impact pour les acquisitions foncières et les travaux (portée par exemple par l'aménageur mais également le Conseil Général assurant directement la réalisation de la route départementale structurante de l'opération) ;
- enquête publique et étude d'impact au titre de la loi sur l'eau (portée par l'aménageur ou les maitres d'ouvrage des projets bâtis) ;
- enquête publiques et études d'impact pour les constructions de plus de 40 000 m² prévues dans la ZAC (voire les opérations de taille inférieure, selon des procédures au cas par cas) (portées par l'aménageur pour les grands équipements de superstructure dont il s'est vu confier la réalisation, ainsi que chacun des autres maîtres d'ouvrage, publics ou privés).

Or aujourd'hui, le régime d'appréciation au « cas par cas » des plans ou projets à examiner ne prend pas suffisamment en compte la complémentarité des différentes procédures, même si elles sont menées par des maîtres d'ouvrage différents, et le cas spécifique des ZAC qui visent une assez large coordination des opérations dès l'amont.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

La règlementation actuelle (article R122-8 du code de l'environnement) prévoit déjà la capacité de diminuer les obligations pesant sur un même maître d'ouvrage, qui peut ainsi combiner, en termes d'études d'impact, plusieurs opérations qu'il mènera afin de diminuer la charge administrative qui est liée. L'intention avec cette mesure nouvelle est non seulement d'englober les travaux éventuels de l'auteur de l'étude d'impact de la ZAC, mais également de pouvoir prendre en compte, dès la phase amont, d'autres procédures (permis de construire en particulier) et travaux portés par des maîtres d'ouvrage tiers (collectivité locale pour les ouvrages qu'elle réalisera directement, intercommunalité, promoteurs, bailleurs sociaux…), qui ne sont pas considérés aujourd'hui comme entrant dans le champ de l'article précité, afin d'offrir la possibilité d'exonérer, partiellement ou totalement, lesdits maîtres d'ouvrages d'obligations largement redondantes et pénalisantes pour la mise en œuvre des projets, si les dossiers d'étude d'impact de la première phase sont suffisamment approfondis et complets.

En renvoyant à un traitement particulier des ZAC par décret en conseil d'Etat pour tenir compte de leur caractère particulier d'opération globale et des garanties déjà offertes par la procédure en matière de protection de l'environnement et de consultation du public, le projet de modification de l'article L122-3 du code de l'environnement devrait permettre au gouvernement d'ajuster les obligations réglementaires concernant l'étude des impacts des voiries, acquisitions foncières et constructions importantes prévues au sein d'une ZAC ainsi que la question de la saisine d'une seule autorité environnementale pour traiter l'ensemble des opérations d'un même projet de ZAC, alors que ce traitement peut aujourd'hui être confié à plusieurs administrations différentes selon le niveau d'avis requis. L'article prévu vise à

sécuriser les fondements de l'adoption d'un décret en Conseil d'Etat portant ces modifications.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

La rationalisation envisagée des procédures dans le cadre des opérations d'aménagement globales de type ZAC aura moins d'impact sur la procédure de ZAC elle-même que sur les constructions et travaux se déroulant en son sein. Les gains attendus peuvent être significatifs. Ils correspondent aux temps d'élaboration de l'étude d'impact (de 4 à 12 mois selon la nature des observations à réaliser ; ce temps pouvant être pour partie masqué par le temps de l'élaboration du permis de construire) et par le temps de l'enquête elle-même (de l'ordre de 4 mois au total, pour partie inclus dans les délais d'instruction du PC) de chacune des opérations exonérées. Au total et tout compris, la perte de temps est aujourd'hui évaluée à au moins six mois, dans le meilleur des cas, et peut rapidement atteindre 18 mois comme vu précédemment, pour une seule et même opération.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Un décret en Conseil d'Etat viendra préciser les conditions d'application de ladite mesure et modifier en particulier l'article R122-8 du Code de l'Environnement.

Mesure 4 : Participation pour l'assainissement collectif

I DIAGNOSTIC

La « participation pour raccordement à l'égout » (PRE), a été supprimée en tant que participation d'urbanisme liée au permis de construire à compter du 1er juillet 2012, à l'occasion de la réforme de la fiscalité de l'aménagement adoptée dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2010 (article 28). Elle est désormais remplacée par la participation pour l'assainissement collectif (PAC); celle-ci a été créée par amendement parlementaire à l'article 30 de la loi de finances rectificative pour 2012 n°2012-354 du 14 mars 2012 pour permettre le maintien du niveau actuel des recettes des services publics de collecte des eaux usées et pour satisfaire les besoins locaux d'extension des réseaux, notamment dans les zones de développement économique ou urbain.

Lorsque la PRE existait, le Conseil d'Etat a statué (cf. notamment l'arrêt CE 14 février 1974, « SA Rhonalcop ») dans le sens d'un non-cumul avec la participation en ZAC incluant le financement des équipements d'assainissement : lorsque la collectivité qui a décidé la création de la ZAC a inclus, dans le programme des équipements publics à la charge de l'aménageur, la totalité des ouvrages de collecte, transport et traitement des eaux usées (à la fois intérieurs et extérieurs au périmètre de la ZAC) correspondant aux constructions prévues, la PRE ne pourra pas être réclamée aux propriétaires qui construisent dans la ZAC (puisqu'un double paiement des mêmes équipements d'assainissement ne peut être admis). Et la même solution a été réaffirmée par la Cour administrative d'appel de Versailles dans son arrêt de principe du 22 novembre 2007, « Communauté d'agglomération d'Évry-Centre Essonne ».

Actuellement, la participation facultative pour assainissement collectif n'est plus directement liée à l'obtention d'un permis de construire mais au raccordement au réseau d'assainissement collectif. L'exemption découlant de la jurisprudence du Conseil d'Etat n'est donc plus

applicable. Il en résulte que les constructions en ZAC risquent désormais d'être soumises au droit commun, ce qui constitue une situation inéquitable pour les propriétaires qui paieront alors deux fois : à travers le prix du terrain, qui inclut notamment les travaux d'assainissement secondaires et éventuellement primaires réalisés ou financés par l'aménageur, et par le biais de la PAC calculée au barème de droit commun lors du raccordement au réseau d'assainissement.

Fonctionnement de la PAC

Les redevables à la PAC sont les propriétaires d'immeubles nouvellement raccordés au réseau (qu'ils soient neufs ou anciens). Dans le cas d'une construction nouvelle, c'est donc en général le promoteur/constructeur qui s'en acquitte et répercute cette participation sur le prix de vente à l'acquéreur final. Une modulation du tarif peut être mise en place en fonction du cas où le local raccordé est une construction nouvelle ou de celui où le local raccordé existe déjà et nécessite une simple mise aux normes.

Résumé des principales dispositions

1- A compter du 1er juillet 2012, la participation pour raccordement à l'égout (PRE) est supprimée et remplacée par la participation pour assainissement collectif (PAC).

2- La participation, facultative, est instituée par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant compétent en matière d'assainissement. Cette délibération en détermine les modalités de calcul et en fixe le montant. Ce dernier pourra être différencié pour tenir compte de l'économie réelle réalisée par le propriétaire selon qu'il s'agit d'une construction nouvelle ou d'une construction existante nécessitant une simple mise aux normes. Son fait générateur est la date de raccordement au réseau collectif.

3- La participation représente au maximum 80% du coût d'un assainissement individuel ; le coût du branchement est déduit de cette somme.

4- Elle est due par le propriétaire de l'immeuble raccordé. Toutefois, si celui-ci a été antérieurement redevable de la participation pour raccordement à l'égout, la participation pour assainissement collectif ne pourra pas être exigée.

Articulation avec la taxe d'aménagement

- ***Constructions existantes***

La taxe d'aménagement est due pour les opérations de construction, de reconstruction ou d'agrandissement. En conséquence, les constructions existantes ne sont pas soumises à cette taxe. A compter du 1er juillet 2012, si elle est instaurée, la participation pour assainissement collectif sera exigible lors du raccordement des constructions existantes, que la taxe d'aménagement soit ou non instituée.

- ***Constructions nouvelles***

La participation pour assainissement collectif (comme la participation pour raccordement à l'égout) et la taxe d'aménagement au taux majoré pour des raisons d'assainissement ne peuvent se cumuler.

A compter du 1er juillet 2012, les communes disposeront donc de plusieurs possibilités selon :

- qu'elles auront sectorisé la taxe d'aménagement avec un taux majoré ou auront majoré le taux sur tout le territoire communal, pour financer seulement l'assainissement ;
- ou qu'elles auront sectorisé la taxe d'aménagement avec un taux majoré pour financer différents équipements dont l'assainissement ;
- ou qu'elles n'auront pas adopté de taux majoré pour des raisons d'assainissement.

Rappel : en aucun cas, la PAC ne pourra être exigée :

- pour les raccordements des constructions antérieurs au 1er juillet 2012 ;
- pour les dossiers de demande d'autorisation déposés avant le 1er juillet 2012 et dont le bénéficiaire du permis ou de la décision de non-opposition a été assujetti à la PRE ;
- pour les dossiers soumis à la taxe d'aménagement majorée pour des raisons d'assainissement.

Articulation avec la ZAC

Cependant le nouveau texte de 2012, s'il a bien prévu l'articulation de ce texte avec le régime de la taxe d'aménagement, n'a prévu aucune disposition relative aux ZAC.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

Il apparaît que le dispositif de PAC est donc muet sur la réalisation d'équipements collectifs d'assainissement dans le cadre de ZAC. Cet article a donc pour objet de combler cette lacune qui conduit potentiellement à faire payer deux fois ces équipements. En effet, si les équipements d'assainissement collectif sont intégrés dans le programme des équipements publics approuvés lors du dossier de réalisation et que leur financement est prévu, les aménageurs risqueraient de payer ces équipements par le financement du bilan de ZAC et les propriétaires d'immeubles de payer une deuxième fois par le versement de la PAC, lors de leur raccordement au réseau d'assainissement collectif.

Il est proposé de compléter le 3e alinéa de l'article L1331-7 du code de la santé publique, afin de traiter le cas des ZAC, pour lesquelles le programme des équipements publics a prévu des équipements d'assainissement collectif financés par la ZAC en exonérant les redevables de la PAC à due proportion du montant des travaux déjà pris en charge au sein de la ZAC.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Cette mesure est destinée à éviter des financements redondants, grevant la compétitivité des charges foncières vendues dans le cadre de ZAC. Ce point est porteur d'enjeux financiers qui peuvent être lourds, pour les propriétaires futurs, ou le plus souvent, pour l'aménageur, qui est contraint d'internaliser ce coût dans un contexte de marché qu'il ne maîtrise pas.

Comme plusieurs des dispositions qui précèdent, elle a pour objectif de lever les freins existants au montage opérationnel et à la réalisation de ZAC, procédure globale qui permet de développer de véritables projets urbains durables, de construire des logements en quantité

importante, tout en alliant mixité sociale et fonctionnelle et donc de réaliser de véritables morceaux de ville.

Cette mesure ne présente pas de dispositions particulières concernant la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Cette mesure de simplification est d'application immédiate lors de l'entrée en vigueur de la loi.

Mesure 5 : Associations foncières urbaines de projet (article 77)

I DIAGNOSTIC

Parmi les zones destinées à l'urbanisation, il en existe beaucoup qui sont délaissées par les aménageurs, lotisseurs ou constructeurs, aussi bien dans le cœur des agglomérations que dans leur périphérie.

Ces espaces interstitiels à vocation urbaine restent « en panne » durant des décennies en raison de la complexité de la structure foncière. Il s'agit le plus souvent de secteurs morcelés, à la distribution parcellaire inadaptée : une succession de parcelles en « lames de parquet » peuvent être inconstructibles de par leur configuration, une imbrication de parcelles peuvent rendre difficile leur aménagement bien que les caractéristiques de constructibilité soient réunies.

A l'heure d'une nécessité de gestion économe du foncier et de moyens financiers réduits des collectivités pour faire du portage foncier et financer des expropriations, il convient de redonner de l'actualité à une association des propriétaires à l'aménagement de leur terrain.

L'origine des associations foncières urbaines est la loi du 21 juillet 1865 qui est venue donner un cadre légal aux **associations syndicales de propriétaires**.

Ces associations principalement consacrées à des missions rurales ont toutefois évolué vers des missions d'aménagement urbain avec la loi du 22 juillet 1922 qui a prévu la possibilité de réaliser l'assainissement, les voiries ou toute autre amélioration à caractère d'intérêt public et les lois des 15 mars 1928 et 25 mars 1952 qui prévoyaient ces associations pour les lotissements ordinaires ou défectueux. Ces associations ont pris de l'ampleur après les deux guerres mondiales puisqu'elles ont été consacrées au « remembrement et à la reconstruction de villes sinistrées ».

La loi d'urbanisme de juin 1943 et l'ordonnance du 31 décembre 1958 renforcent ces associations pour faciliter la réalisation de toute opération prévue par un plan d'urbanisme approuvé ou la réalisation de zones à urbaniser en priorité.

Mais c'est la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 qui a fondé **les associations foncières urbaines.**

Celles-ci, bien que volontairement tournées vers un champ d'action urbain, couvrent un champ très large, qui va du remembrement parcellaire à la gestion et à l'entretien d'ouvrages d'intérêt collectif, en passant par la construction, la restauration et la passation de baux.

Cependant, la sortie tardive des décrets d'application a montré les difficultés d'application de cette loi qui a été corrigée par la loi du 5 juillet 1972.

D'autres modifications ont ensuite été apportées par les lois du 31 décembre 1976 pour supprimer les AFU de construction et par la loi du 18 juillet 1985 pour préciser des principes d'aménagement et renforcer le rôle de la collectivité. La loi du 14 novembre 1996 sur le pacte de relance pour la ville a étendu les missions possibles des AFU en vue du remembrement et du regroupement de parcelles en vue de la restructuration urbaine des grands ensembles et de quartiers d'habitat dégradé.

Les différents types d'AFU

L'AFU relève de l'association syndicale de propriétaires. C'est un instrument mis à la disposition des propriétaires d'immeubles compris dans son périmètre, au nombre desquels peut se trouver une collectivité, et groupés volontairement ou non en vue de réaliser des travaux d'urbanisation éventuellement contrôlés par la puissance publique. Il existe **quatre catégories d'AFU** :

- les AFU de remembrement aménagement ;
- les AFU de groupement de parcelles ;
- les AFU pour ouvrages d'intérêt collectif ;
- les AFU de restauration immobilière.

Elles peuvent être :

- **libres**, c'est-à-dire constituées sans l'intervention de l'administration, par le consentement unanime des associés ;
- **autorisées**, c'est-à-dire constituées par un acte de l'administration, avec le consentement d'une majorité qualifiée de propriétaires ;
- **forcées**, lorsque les deux premières catégories ne veulent, ou ne peuvent exécuter des travaux d'intérêt général, ou s'il est impossible de constituer une AFU libre ou autorisée.

L'évolution de l'AFU autorisée est la cible privilégiée du projet de loi. Les AFU libres et forcées ne sont en effet pas des outils dont l'usage paraît réaliste pour de véritables opérations d'aménagement : les premières précisément parce que l'unanimité des propriétaires requise est très peu probable sur un périmètre important et les secondes en raison des grandes réticences à imposer une opération à des propriétaires en majorité hostiles au projet.

Constitution de l'AFU

Elle peut être autorisée sur la demande des 2/3 au moins des propriétaires, détenant ensemble les 2/3 au moins de la superficie du site concerné.

Il existe un droit de délaissement des propriétaires qui n'ont pas adhéré à l'association ou qui ont voté contre dans le délai d'un mois à partir de la publication de l'arrêté préfectoral de constitution. Ceci implique le besoin d'une très forte motivation de la collectivité, qui devra pour en assurer la bonne fin, être la véritable « locomotive » du projet urbain envisagé. Il lui faudra beaucoup de patience et de diplomatie pour négocier et concerter avec les propriétaires concernés (surtout si leur nombre est important).

Un outil théoriquement intéressant

L'AFU autorisée est un outil intéressant pour les collectivités qui souhaitent travailler avec les propriétaires privés pour valoriser certains secteurs, en complément des projets urbains qu'elles réalisent sous leur maîtrise d'ouvrage ; cet outil permet aussi aux propriétaires de réaliser eux-mêmes la valorisation de leur terrain.

- ***Les atouts de cet outil pour la collectivité sont la possibilité de :***

- faire prendre en charge les coûts d'équipement par les propriétaires ;
- mobiliser un parcellaire morcelé ;
- d'exercer un certain contrôle : au travers de l'avis, de l'accord, voire du droit de veto sur la création de l'AFU, au travers de son document d'urbanisme qui prévaut sur tout aménagement (AFU autorisée ou forcée) ;
- favoriser une procédure d'aménagement ne nécessitant pas la maîtrise foncière publique préalable ; en cela, l'AFU permet d'éviter des coûts importants (acquisition, fiscalité des mutations…) et le recours à des procédés contraignants.

- ***Les atouts de l'AFU pour les propriétaires sont :***

- l'opportunité de viabiliser et donc de valoriser leurs terrains, souvent inconstructibles du fait d'une disposition inadéquate de leurs parcelles, notamment au fonds de parcelles ;
- des avantages fiscaux ;
- une association des propriétaires à une réflexion en amont sur les choix d'urbanisation : l'AFU est donc un outil de concertation par excellence puisque les propriétaires font le projet, tout en respectant les grands choix réalisés dans le PLU par la collectivité et notamment les OAP quand elles existent.

Un outil peu utilisé en raison d'un certain nombre de freins

L'AFU autorisée même si elle permet déjà de réaliser des opérations d'aménagement se heurte à un certain nombre de difficultés qui sont signalées par divers acteurs :

- en premier lieu, pour que l'AFU soit viable, le nombre de propriétaires doit rester raisonnable ;
- par ailleurs, l'AFU actuelle est une sorte de « couteau suisse » orienté vers de multiples usages possible ; l'aménagement après remembrement n'est qu'un de ces possibles, d'où une certaine confusion dans l'esprit des utilisateurs potentiels ;
- ensuite pour rendre une AFU opérationnelle en matière d'aménagement, il est nécessaire d'inculquer une culture de projet chez les propriétaires qui peuvent avoir

peur de se lancer, de concevoir un projet, d'engager des frais pour l'aménagement, de payer des taxes… ;

- une procédure lourde qui n'est pas à la main de la collectivité mais de l'Etat alors que le projet de planification et d'urbanisme est de compétence communale ou intercommunale ;
- une difficulté de commercialisation liée à l'obligation, pour ceux qui achètent les terrains nouvellement aménagés, d'être intégrés à l'AFU.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

A l'heure où la lutte contre l'étalement urbain et la gestion économe de l'espace sont au cœur des préoccupations, l'AFU qui comporte à la fois un mécanisme de remembrement et d'aménagement permet une valorisation maximale de parcelles qui se révèlent porteuses de projets urbains lorsqu'elles sont prises dans leur ensemble, mais inexploitables car difficilement constructibles, voire souvent inconstructibles, lorsqu'elles sont examinées une par une. Or il s'agit souvent de parcelles situées près des bourgs ou en périphérie proche, voire même au centre des agglomérations.

Or l'AFU reste un mécanisme trop peu connu et trop peu utilisé et, s'il paraît opportun d'en développer la pédagogie, une évolution législative est souhaitée :

- pour en faire un véritable outil de projet : il est donc proposé de créer une AFUP, **association foncière urbaine de projet**, sur la base juridique des AFU autorisées mais également plus clairement fondée sur cette notion de mise en œuvre efficace d'un projet donné, associant opération de remembrement et opération d'aménagement ;
- pour en faire un **outil d'urbanisme contractuel avec la collectivité** : l'initiative de création de l'AFUP revient aux propriétaires fonciers mais la collectivité ou l'EPCI compétent en matière de PLU (ou l'Etat dans le cadre d'une OIN) peuvent également inciter à la création d'AFUP sur un périmètre donné, en fonction du projet urbain qu'elles portent. En outre, leur accord est requis dans le cas général (hors OIN) préalablement à la création de l'AFUP : la collectivité locale est donc un partenaire indispensable du processus, garant de sa cohérence avec le projet urbain et souvent de sa dynamique même..
- pour en faire un outil optimisé en termes de procédures : il est procédé à une unique enquête publique pour la création de l'AFUP, le remembrement des parcelles et l'établissement éventuel de prescriptions d'urbanisme complémentaires, au lieu de 2 enquêtes successives dans la procédure d'AFU autorisée
- pour en faire un outil plus souple et plus opérationnel au niveau de la commercialisation par l'AFU, des lots aménagés : une possibilité de distraction de l'AFUP des terrains vendus serait rendue possible lorsque les promoteurs intéressés par l'achat des terrains ne sont pas intéressés à ce que ceux-ci restent dans l'AFUP.

La logique qui consiste à rechercher l'association des propriétaires très en amont des projets (pédagogie sur les potentialités des terrains, sur la réalité économique de l'aménagement, la logique du compte à rebours, etc.) pour rendre ces projets possibles permet d'aller au-delà de la simple concertation.

Il est donc proposé de créer un nouvel outil, les AFUP, associations foncières urbaines de projet, au chapitre II du Titre II du livre III du code de l'urbanisme relatif aux associations foncières urbaines , dont les dispositions concernent les articles L322-12 à 16 structurés pour expliciter l'objet de l'association, le rôle incitatif que peut tenir la collectivité, le processus de demande de création de l'association et le contenu du dossier nécessaire, le processus de création de l'AFUP après enquête publique et recueil de l'accord ou de l'avis de la commune ou de l'EPCI compétent en matière de PLU, comment s'exercent les modalités de fonctionnement de l'association et ses dispositions financières, par renvoi aux dispositions existantes relatives pour partie aux dispositions du code de l'urbanisme sur les associations foncières urbaines et pour partie à celles de l'ordonnance de 2004, enfin la capacité de distraction de terrains de l'AFUP dans certaines conditions, pour rendre ce système attractif pour de futurs acquéreurs.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Bien que le nombre d'AFU ne soit pas précisément connu à cette date, il n'est sans doute pas très élevé (de l'ordre de quelques centaines ou milliers pour quelques milliers de parcelles et propriétaires concernés), sauf dans quelques régions notamment de l'Est, où il avait relativement prospéré à une époque, alors qu'un outil susceptible à la fois de mobiliser les propriétaires dans leur intérêt et de favoriser une gestion économe de l'espace, une reconversion de la ville sur la ville et une densification, notamment des zones périurbaines serait très utile. Les récentes réflexions sur la relance des processus de densification des tissus pavillonnaires (démarche « BIMBY ») pourraient ainsi trouver un outil supplémentaire pour leur mise en œuvre.

Cette nécessité est remontée des demandes de partenaires qui se sont exprimés lors de la concertation et notamment de la part de l'ordre des géomètres-experts, qui sont traditionnellement les appuis techniques des propriétaires et des communes sur ce sujet.

Le texte résulte des propositions d'un groupe de travail informel constitués de professionnels pratiquant les AFU ou les ayant pratiquées, appuyés par le GRIDAUH.

La création d'une AFU spécialisée pour l'aménagement s'appuie sur l'idée de mettre en place un mécanisme « gagnant-gagnant », - sous réserve de la garantie du droit de délaissement aux propriétaires non intéressés - entre propriétaires majoritairement motivés et collectivité compétente en matière de document d'urbanisme, dans un domaine souvent conflictuel entre intérêts privés et intérêts publics. C'est donc aussi un moyen de réduire les risques de contentieux avec les propriétaires.

A l'heure de la convention d'Aarhus, inciter les propriétaires à réaliser eux-mêmes le projet urbain, peut être considéré comme le degré ultime de la concertation, qui est la co-élaboration des projets. Le projet de loi propose, pour la construction neuve, un principe similaire (cf. chapitre habitat participatif).

Alors que le foncier constructible est rare et que le portage foncier revient cher pour les collectivités, cet outil, orienté sur la valorisation de terrains souvent inconstructibles en l'état, mais susceptibles de permettre à la commune d'accueillir une nouvelle population, voire de répondre aux besoins de ses habitants propriétaires de ces parcelles en matière de décohabitation ou d'amélioration de leurs revenus, permet d'élargir la palette des possibles en matière d'aménagement urbain.

L'AFUP doit donc permettre de développer un **urbanisme contractuel entre propriétaires privés et collectivité** : associée à des études de programmation urbaine réalisées en amont par la collectivité, elle doit permettre de passer à la phase opérationnelle des projets en prenant un raccourci sur les questions foncières grâce à l'accord des propriétaires.

Cet outil doit permettre d'agir en complémentarité avec les outils traditionnels de l'aménagement opérationnel public que sont les ZAC et les lotissements.

Déroulé procédure de création de l'AFUP et spécificité par rapport à l'AFUA

Etape		projet situé hors OIN		projet situé en OIN		régime juridique	
N°	Statut	acteur	action	acteur	action	spécificité	articles de référence
1	facultatif	commune ou EPCI	définition d'un périmètre de projet (incitation)	Etat	définition d'un périmètre de projet (incitation)	spécifique AFUP	L. 322-13 (nouv.)
2	obligatoire	propriétaires	constitution dossier de demande de création AFUP comprenant opération de remembrement et d'aménagement	propriétaires	constitution dossier de demande de création AFUP comprenant opération de remembrement et d'aménagement	spécifique AFUP	L. 322-14 (nouv.)
3a	facultatif	autorité administrative	émet des prescriptions en matière d'urbanisme propres à l'opération	autorité administrative	émet des prescriptions en matière d'urbanisme propres à l'opération	renvoi sur régime AFUA	L. 322-15 : selon conditions définies au L. 322-6
3b	obligatoire	autorité administrative	soumet le projet d'AFUP (comprenant le projet de remembrement) et les éventuelles prescriptions à enquête publique	autorité administrative	soumet le projet d'AFUP (comprenant le projet de remembrement) et les éventuelles prescriptions à enquête publique	renvoi sur régime AFUA	L. 322-15 : référence à art 12 de l'ordonnance du 1er juillet 2004 et article L. 322-6
3c	obligatoire	commune ou EPCI	exprime son accord sur la demande	commune ou EPCI	exprime son avis sur la demande	spécifique AFUP (collectivités concernées)	L. 322-15
4a	obligatoire	autorité administrative	peut créer l'AFUP	autorité administrative	peut créer l'AFUP	renvoi sur régime AFUA	L. 322-15 : selon conditions définies au L. 322-1 et suivants
4b	obligatoire	autorité administrative	prononce les transferts et attributions de propriété ainsi que les prescriptions applicables	autorité administrative	prononce les transferts et attributions de propriété ainsi que les prescriptions applicables	renvoi sur régime AFUA	L. 322-15 : selon conditions définies au L. 322-1 et suivants

Intérêt principal de la procédure AFUP par rapport aux AFUA "simples", dans le cas de projets urbains :
-une procédure ciblée sur le projet urbain, remembrement et aménagement, et non pas aussi large que les AFUA
-une implication plus forte voire décisive de la collectivité compétente en matière de PLU (possibilité d'affirmation d'une stratégie de mise en oeuvre opérationnelle de son projet, accord à exprimer sur l'AFUP envisagée)
-une procédure optimisée (une seule enquête publique pour la création et le remembrement au lieu de 2)
-une distraction possible de l'AFUP de certains terrains après remembrement et aménagement, de nature à favoriser leur valorisation ultérieure et donc l'attractivité du dispositif

Cet outil devra faire l'objet d'un suivi de sa mise en œuvre avec les professionnels et faire l'objet d'une pédagogie spécifique destinée à le faire connaître dans ses aspects concrets, aussi bien auprès des collectivités que des propriétaires intéressés à porter des projets. Il pourra avantageusement être utilisé dans le cadre des démarches de densification du tissu pavillonnaire, mises en place par les collectivités pour préserver leurs espaces naturels et agricoles tout en répondant aux besoins de leurs populations et sans modifier fondamentalement le paysage urbain auquel les habitants sont attachés.

Cette mesure ne présente pas de dispositions particulières concernant la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Un décret en Conseil d'Etat viendra préciser les modalités d'application du dispositif concernant les modalités de création de l'AFUP, ainsi que le seuil en dessous duquel les règles de majorité sont allégées pour ce qui concerne la décision de distraction de terrains à une AFUP.

D'autres mesures règlementaires pourront, en tant que de besoin, être prises pour venir préciser les modalités d'application de l'ensemble de ces articles.

Mesure 6 : Amélioration du projet urbain partenarial (article 78)

I DIAGNOSTIC

Le dispositif du projet urbain partenarial (PUP) règle aujourd'hui les modalités de concours financier d'un projet d'aménagement privé à la réalisation des équipements publics induits par l'opération.

Le projet urbain partenarial, créé par l'article 43 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009, est ainsi une nouvelle forme de participation au financement des équipements publics. Il est transcrit aux articles L332-11-3 et L332-11-4 du code de l'urbanisme.

Ce nouveau dispositif est un outil financier plus souple que le Programme d'Aménagement d'Ensemble (PAE) qui a été supprimé ; il permet, en dehors d'une ZAC, l'apport de participations à des équipements publics rendus nécessaires par une opération de construction ou d'aménagement. Le PUP repose sur une initiative privée pour réaliser une opération privée qui peut cependant avoir un enjeu et un intérêt communal. Il ne s'apparente en rien à une concession d'aménagement et ne nécessite donc pas une mise en concurrence préalable. Ce dispositif était d'application immédiate[72].

Les conditions actuelles de mise en place d'un PUP sont détaillées ci-dessous.

[72] Le décret n° 2010-304 du 22 mars 2010 a précisé les modalités de signature et de publicité de la convention ainsi que le point de départ du délai d'exonération de la TLE.

- ***Où mettre en place un PUP ?***

La convention de PUP ne peut être signée que dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu. Dans ces communes, la convention PUP ne peut être signée que « dans les zones urbaines et les zones à urbaniser ». Il s'agit des zones U et AU des PLU et U et NA des POS.

La carte communale ne tient pas lieu de PLU et est exclue du champ d'application du PUP.

- ***Qui est à l'initiative du PUP ?***

L'initiative de l'opération (aménagement ou construction) revient toujours au constructeur ou à l'aménageur privé.

L'initiative de la convention revient aussi bien au propriétaire foncier, au constructeur ou à l'aménageur, public ou privé, qui propose la signature d'une telle convention si son projet nécessite la réalisation d'équipements publics difficiles à financer a posteriori par la seule taxe d'aménagement (TA) et si cette convention est ainsi susceptible de faire avancer plus rapidement son projet ; le PUP est essentiellement un outil de préfinancement des équipements publics.

Pour la collectivité, l'intérêt principal est de percevoir une somme supérieure à celle qui résulterait de la seule TA et, surtout, de prévoir des modalités de financement échelonnées.

- ***Quels sont les partenaires à la convention ?***

D'un côté : les communes ou les EPCI compétents en matière de PLU ou le représentant de l'Etat, dans le cadre des opérations d'intérêt national (OIN).

La convention peut être tripartite si la commune doit réaliser certains équipements.

A noter : le président du conseil régional ou le président du conseil général ne peuvent être parties à la convention.

D'un autre côté : le ou les propriétaires des terrains, le ou les aménageurs, le ou les constructeurs.

- ***Quel partage du financement entre les partenaires ? Quel équilibre doit être trouvé?***

Le PUP permet de faire financer par des personnes privées des équipements publics rendus nécessaires par des opérations d'aménagement ou de construction ponctuelles.

La participation PUP nécessite donc un lien direct entre la réalisation de ces équipements et l'opération d'aménagement ou de construction envisagée. Son montant est proportionné à l'usage qui en sera retiré par les usagers et futurs habitants. Le PUP permet donc de négocier contractuellement ce montant, dans cette limite. L'équilibre trouvé doit faciliter la réalisation dans les meilleurs délais des équipements publics nécessaires en permettant notamment le préfinancement de ces équipements.

• ***Comment se négocie la convention entre intérêts publics et privés ?***

Bien qu'il ne repose pas sur un mode de calcul précis, comme le PAE ou les autres participations d'urbanisme, le cadre contractuel souple ne doit pas permettre d'exiger des constructeurs ou aménageurs un montant de participation excessif dès lors que l'article L332-11-3 rappelle que l'opération envisagée doit nécessiter la réalisation d'équipements publics réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers, ou, lorsque la capacité des équipements publics excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci.

> *Les équipements publics tels que définis par le Conseil d'État, dans son arrêt n°154181 du 22 mars 1999, commune de Roisey, sont des équipements qui, par leur dimension et conception, excèdent les besoins d'un seul propriétaire et permettent, par exemple dans le cas de réseaux, le raccordement d'autres canalisations. Ils s'opposent aux équipements propres, explicités à l'article L332-15 du code de l'urbanisme. Les équipements publics finançables par la participation PUP sont en relation directe avec les besoins des futurs usagers ou habitants du périmètre du PUP. Outre les réseaux, la construction d'une salle de classe, d'une crèche ou d'une partie de crèche notamment, peut être rendue nécessaire pour satisfaire les besoins des nouveaux habitants et par conséquent être financée en tout ou partie par le PUP. En revanche, il ne peut permettre de financer, même pour partie, des équipements généraux de la commune (marché, salle des fêtes, parking...) comme l'a ainsi rappelé, pour une zone d'aménagement concerté, la cour d'appel de Paris (arrêt n° 01PA00643 du 29 novembre 2005 SARL Briand Bagneux). Assemblée nationale | Question écrite N° 66232 de M. Jean-Claude Flory publiée le 6/04/2010, page 4087*[73]

En revanche, la négociation sera totalement ouverte sur les modalités de paiement : sous forme de contribution financière, ou sous forme de terrains bâtis ou non bâtis. Le **bâtiment** doit cependant être **existant avant la convention** et le constructeur ou l'aménageur ne peut réaliser ce bâtiment dans le cadre de la convention et le remettre à la collectivité en guise de paiement, en vertu du droit communautaire, du code des marchés publics et de la loi MOP.

Par ailleurs, les équipements publics ne peuvent pas davantage être réalisés par l'aménageur ou le constructeur (sauf bien entendu les équipements de voirie et réseaux internes à l'opération : ceux-ci pouvant, le cas échéant, être ultérieurement transférés à la collectivité compétente selon les règles de droit commun). **Le paiement en nature de travaux est impossible.**

---

[73] Voir aussi l'arrêt du Conseil d'Etat du 21 décembre 2007, n° 282580, commune de Verneuil L'Etang à propos d'un Programme d'Aménagement d'ensemble (PAE) *« que les travaux prévus concernaient essentiellement des opérations à réaliser hors du secteur visé par le plan et qui, par leur nature, ne pouvaient être tenues comme principalement rendues nécessaires par les besoins des futurs habitants du lotissement ; que si les dispositions précitées de l'article L. 332-9 du code de l'urbanisme ne font pas obstacle à ce qu'un programme d'aménagement d'ensemble prévoie de faire participer des constructeurs ou des lotisseurs au financement d'équipements d'intérêt communal, il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que le plan de travaux litigieux visait à faire financer par la seule société X à hauteur de plus de 20 % la création d'un stade, d'un parc de stationnement de 120 places près de la gare, d'un jardin public, ainsi que l'extension d'équipements existants, notamment l'agrandissement du cimetière, celui de la station d'épuration et l'aménagement du local des pompiers, qui ne peuvent être considérés comme directement ou uniquement induits par la réalisation du lotissement ni rendus nécessaires pour la satisfaction des besoins actuels ou futurs de ses habitants ; »*

Le PUP reste un outil uniquement financier et la collectivité doit réaliser ces équipements sous sa propre maîtrise d'ouvrage.

C'est toutefois sur cette négociation au regard d'un projet d'aménagement privé, souhaitant s'implanter sur la commune ou l'EPCI et nécessitant le cas échéant pour se réaliser une évolution du document d'urbanisme, que sont remontées des demandes de collectivités, d'aménageurs et d'associations de proposer un processus équilibré permettant de renforcer la transparence de ces échanges.

- ***Quel doit être le contenu d'une convention ?***

La plus grande liberté contractuelle prévaut. Cependant, les mentions suivantes sont incontournables :

La liste des équipements à financer : cette nécessité résulte clairement du texte de loi qui précise que l'opération doit nécessiter la réalisation d'équipements publics. La convention doit donc prévoir la liste précise des équipements à réaliser (il peut n'y avoir qu'un seul équipement), le coût prévisionnel de chaque équipement, le montant total prévisionnel et les délais de réalisation.

Les équipements concernés sont des équipements à réaliser. Toutefois, si l'équipement a été fractionné financièrement entre plusieurs opérations, il peut s'agir aussi d'équipements en cours de réalisation ou déjà réalisés (et donc non entièrement financés).

Le coût global des équipements publics doit être assumé par la collectivité territoriale qui demeure toujours le maître d'ouvrage.

Le montant de la participation à la charge du constructeur ou aménageur : le texte de loi ne précise pas le mode de calcul de cette participation mais fixe un plafond (le coût des équipements publics nécessaires aux seuls besoins des futurs habitants ou usagers).

Le principe de proportionnalité est rappelé (fraction du coût proportionnelle). Le texte ne précise pas quels sont les coûts visés : le coût d'un équipement doit donc s'entendre au sens large et ne pas se limiter au seul coût des travaux, mais peut s'étendre à tous les frais d'étude, coût du foncier et à l'engagement de frais divers.

Le périmètre de la convention : le périmètre doit correspondre au(x) terrain(s) d'assiette de ou des opération(s) de construction(s) ou d'aménagement. Il doit être joint en annexe à la convention puisque sa délimitation très précise est nécessaire pour déterminer le périmètre d'exonération de la taxe locale d'aménagement. Le périmètre de la convention n'est pas le périmètre des équipements publics à réaliser.

Les modalités de paiement : il convient de déterminer la nature de la participation (contribution financière ou apport de terrain bâti ou non bâti). Le co-contractant de la collectivité doit lui permettre d'assurer le financement de ces équipements dans les meilleures conditions. Il peut se libérer du montant dû (totalement ou partiellement) sous forme de terrains nus ou bâtis qui peuvent intéresser la collectivité pour la réalisation d'un projet.

La plus grande liberté est accordée aux contractants pour déterminer les délais de paiement.

La participation pourra, notamment, être versée avant l'engagement des travaux ou échelonnée pendant leur réalisation. Le dispositif, c'est une de ses qualités essentielles, doit donc permettre d'assurer le préfinancement des équipements publics.

La durée d'exonération de la taxe d'aménagement : la convention doit prévoir la durée d'exonération de la taxe d'aménagement qui ne pourra excéder 10 ans.

Le point de départ de l'exonération est la date de l'affichage, en mairie ou au siège de l'établissement public compétent, de la mention de la signature de la convention.

Dispositions en cas de non réalisation dans les délais des équipements publics dont la liste a été fixée : la convention pourra prévoir que les sommes représentatives du coût des travaux non réalisés sont restituées au co-contractant de la collectivité (sur le modèle de ce qui se pratiquait en matière de PAE).

Possibilité d'avenants : la convention pourra également prévoir la possibilité de passer des **avenants** pour tenir compte des modifications qui pourraient survenir.

- ***Quelles sont les conséquences en cas de non-respect des engagements contractuels?***

La non-réalisation des équipements publics par la collectivité : la participation PUP a été indûment perçue si elle ne trouve pas sa contrepartie dans la réalisation des équipements publics prévus par la convention. Elle est réputée sans cause et peut donc faire l'objet d'une action en répétition.

L'abandon du projet par l'aménageur, le constructeur ou le propriétaire foncier : selon la jurisprudence du Conseil d'Etat n° 266346 du 6 mars 2006, SNC Le Triangle, le titulaire d'une autorisation peut obtenir la décharge d'une participation s'il justifie qu'il n'a pas été en mesure de donner suite à cette autorisation. Toutefois, dans ce cas, il y a lieu de tenir compte des dépenses déjà engagées par la collectivité au titre des équipements rendus nécessaires par le projet. En cas de réalisation complète des équipements, aucune restitution ne peut être demandée.

En cas de participation disproportionnée : la participation PUP trop élevée pourra également faire l'objet d'une action en restitution en vertu de l'article L. 332-30 du CU. L'action en répétition peut être exercée par le propriétaire constructeur ou exercée par les acquéreurs successifs. Dans le premier cas, le délai de prescription est de 5 ans à compter du dernier versement ou de l'obtention des prestations indûment exigées ; dans le second cas, le délai de prescription est de 5 ans à compter de l'inscription sur le registre du dernier versement opéré ou de l'obtention des prestations indûment exigées. La sanction est constituée du remboursement de la somme indûment perçue avec intérêt au taux légal majoré de 5 points.

- ***Que se passe-t-il si le coût des équipements est supérieur aux besoins de l'opération?***

Ce cas se présentera souvent. Il appartient à la collectivité de déterminer quelle part doit être prise en charge pour les besoins de l'opération dans le cadre de la convention PUP et de déterminer ensuite la part qui sera financée, soit par d'autres opérations qui donneront lieu également à des conventions PUP, soit par la taxe d'aménagement, soit par le budget général de la collectivité en l'absence d'institution de cette taxe.

- ***Qu'en est-il lorsque l'équipement à réaliser répond à plusieurs opérations successives de construction ?***

Une opération d'aménagement ou de construction peut nécessiter la réalisation d'équipements publics, mais ces équipements peuvent répondre aux besoins d'habitants concernés par différents types d'opérations et actuellement les textes du code de l'urbanisme permettent de répartir la charge de ces équipements :

- entre les habitants de plusieurs opérations d'aménagement privé (par exemple plusieurs lotissements), lancées conjointement et signataires d'un même PUP,
- entre les habitants d'une ZAC et ceux d'une ou plusieurs opérations d'aménagement privé signataires d'une même convention de PUP,
- entre ces derniers et les habitants de quartiers existants qui bénéficient d'équipements rénovés ou remplacés et voient ces équipements financés par .la taxe d'aménagement ou le budget général.

En revanche, les textes ne permettent pas de financer ces équipements dans le cadre de conventions de PUP à l'occasion d'opérations d'aménagement privé successives.

Les textes nécessitent donc d'être améliorés dans le cas où les équipements vont être potentiellement utiles aux habitants de plusieurs opérations d'aménagement successives, mais dont une seule arrive à maturité dans un premier temps. Cela faciliterait le développement progressif de ces secteurs d'urbanisation, le démarrage des premières opérations sans attendre la maturité de tous les projets, tout en préservant les finances de la collectivité.

- ***Quelles sont les participations mises à la charge de l'aménageur ?***

Le principe doit être posé qu'un équipement public financé par le PUP ne peut donner lieu à une autre participation spécifique à cet équipement, selon le principe du non-cumul. Il ne peut donc y avoir cumul de la participation PUP avec une participation ZAC.

- ***Quel sort pour la taxe d'aménagement (TA) ?***

L'article L. 332-11-4 du CU prévoit une exonération de la TA dans le périmètre fixé par la convention. Cette exonération ne peut être supérieure à 10 ans. Chaque convention de PUP fixe sa durée.

- ***Quel type de fiscalité pour le PUP ?***

La participation PUP n'est pas une taxe d'urbanisme. Elle doit être considérée comme une participation contractuelle. Toutes les dispositions générales en matière de participations d'urbanisme lui sont donc applicables (comme la règle de non cumul ou le droit à restitution de l'indu).

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

La démocratisation de l'utilisation du PUP présente des enjeux forts. Pourtant, plusieurs cas particuliers ont montré les limites d'un processus de négociation réalisé en l'absence de toute publicité et concertation, la démarche faisant parfois l'objet de suspicion. Conscient du frein à

l’emploi de cet outil que cette suspicion peut engendrer malgré son intérêt, collectivités et aménageurs ont exprimé la nécessité d’une amélioration et d’une clarification des modalités de discussions entre la collectivité et l’opérateur privé pour qu’elles s’effectuent en toute transparence.

Inscrire véritablement le PUP dans une démarche de projet urbain concerté et dans un souci d’équilibre avec l’enjeu opérationnel pour rester un processus attractif.

Paradoxalement, le PUP se présente uniquement comme une convention financière alors qu'il résulte d'une négociation public-privé sur l'intégration d'un projet privé dans un projet urbain plus large. Elle se fait pour l'essentiel aujourd'hui sans véritable concertation publique ni articulation explicite entre la procédure d'adaptation éventuelle du document d'urbanisme et la négociation financière.

Il est donc envisagé (III) de recourir de façon plus régulière à des mesures de concertation et à une explicitation des incidences/enjeux urbains avant la conclusion des PUP. Cette mesure sera en particulier pertinente quand elle aura pour prolongement une proposition d’évolution des règles d’urbanisme applicables, faisant ainsi le lien entre des évolutions des dispositions d’urbanisme et des dispositions financières conclues entre les parties, seules les premières étant aujourd’hui explicitement débattues dans le cadre des procédures. Les propriétaires fonciers, les aménageurs ou constructeurs pourront désormais demander à ce que leur projet soit débattu par la collectivité ou l’EPCI et fasse l’objet d’une concertation les conditions définies à l'article L. 300-2. A défaut de vouloir donner suite à cette demande, la collectivité concernée est tenue de rendre publique la demande.

Améliorer la mécanique du PUP pour des opérations étalées dans le temps

Il est également envisagé une amélioration des modalités de financement dans le temps des équipements nécessaires à l’aménagement d’un secteur, dans le cas où ceux-ci bénéficient à un nombre limité de propriétaires/opérateurs dont les constructions n’interviendraient pas dans la même temporalité. Dans le système actuel, la collectivité n’a le choix qu’entre différer le premier projet en attendant que les autres soient mûrs ce qui permettra de conclure des conventions de PUP avec plusieurs propriétaires fonciers, aménageurs ou constructeurs et de couvrir une part importante des frais engagés, ou bien d’accompagner ce projet mais de renoncer alors à une part substantielle du financement desdits équipements, les projets de deuxième vague, non signataires du PUP initial, bénéficiant ainsi à moindres frais de l’aménagement réalisé. Pour débloquer ces situations qui font renoncer à de nombreuses opérations ou grèvent les finances des collectivités, il serait souhaitable d’avoir un mécanisme qui, au-delà de la première convention de PUP, permette à la collectivité qui a préfinancé les équipements mais n’a récupéré qu’une faible partie de cette charge auprès des propriétaires fonciers, aménageurs ou constructeurs, de collecter, auprès des projets ultérieurs, un complément de participation, permettant ainsi d’assurer un meilleur recouvrement des équipements préfinancés par la collectivité à l’occasion de la première opération.

Il convient de prévoir qu’à l’occasion de la signature d’une première convention de PUP, la collectivité, qui préfinancera les équipements pour un besoin plus large de futurs habitants, pourra en répercuter le coût dans des conventions de PUP ultérieures passées avec les opérateurs privés qui se manifesteront plus tard sur le secteur concerné par ces équipements.

Explication des évolutions juridiques proposées

La nouvelle proposition de rédaction de l'article L332-11-3 du code de l'urbanisme organise le processus de concertation et de décision d'une convention PUP en trois paragraphes.

Il est proposé de regrouper les dispositions financières existantes au sein d'un I.

Il est proposé ensuite, au sein d'un II du même article, de prévoir les dispositions de signature d'un PUP pour des opérations échelonnées dans le temps, dès lors qu'une première opération a permis d'organiser la signature d'une convention de financement partiel d'équipements, dont la collectivité devra dans un premier temps assurer le préfinancement, mais qui serviront ensuite à de futures opérations privées. La collectivité ou l'EPCI pourra récupérer auprès des futurs signataires la partie du financement des équipements qui va au-delà des besoins des habitants de la première opération. Elle délimitera un périmètre à l'intérieur duquel les propriétaires fonciers porteurs de projets, aménageurs ou constructeurs participeront par de futures conventions de PUP au financement des équipements ainsi réalisés et dont ils bénéficient, ainsi qu'aux éventuels nouveaux équipements publics qui seraient nécessaires.

Une disposition prévoit de limiter dans le temps cette capacité de récupération des financements engagés par la collectivité. Une durée maximale de 15 ans est retenue :

-d'une part, car elle correspond à des échelles de temps courantes en matière d'aménagement, tant du fait de la complexité et de la longueur de certaines opérations (modifications du document d'urbanisme, rationalisation et acquisitions foncières, travaux…) que de la prégnance des cycles immobiliers, qui présentent des caractéristiques temporelles similaires, sur la dynamique de construction.

-d'autre part, du fait de la variété possible des équipements pouvant faire l'objet d'un financement dans le cadre d'un PUP : la « durée de vie » desdits équipements –et donc la période sur laquelle il semble raisonnable de demander cette participation - ne serait a priori pas la même selon que l'on considère, par exemple, les réseaux de collecte des eaux usées, une voirie ou des bâtiments publics (comme une école).

Les durées d'amortissement comptable reflètent indirectement cette durée d'utilisation considérée comme normale pour un bien. A titre de référence, dans le cas d'un bâtiment, l'administration fiscale[74] prend en compte des durées d'usage allant de 20 ans (bâtiment d'usage industriel) jusqu'à 100 ans pour une maison d'habitation, avec une durée moyenne de 40 ans pour les immeubles. Une durée de 15 ans ne parait donc, selon cette analyse, pas excessive.

Inversement, ces dispositions ne sauraient perdurer éternellement et doivent être proportionnées à l'objet dont elles permettent d'assurer le financement et aux conditions de perception de cette participation. En conséquence, la durée maximale de 15 ans proposée permet à la collectivité ou l'EPCI d'adapter le dispositif aux circonstances particulières qui l'ont motivé et de limiter les effets d'aubaine.

Au sein d'un III du même article est proposée l'organisation d'un processus de débat et concertation préalable relative à cette future convention de PUP : le texte prévoit la demande par l'opérateur privé de l'organisation d'un débat au sein de l'organe délibérant de la

[74] http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/4520-PGP

collectivité ou de l'EPCI et l'organisation d'une concertation au sens de l'article L300-2 du Code de l'Urbanisme autour de son projet. Dans ce cas, la réponse favorable à cette demande constitue une mesure préparatoire qui n'engage pas de droit à indemnisation de la part de la collectivité ou l'EPCI. Quant à la collectivité qui ne satisferait pas à cette demande, elle sera tenue de la rendre publique.

Par ailleurs, le dispositif proposé reste facultatif pour les propriétaires fonciers, les aménageurs ou constructeurs. En effet, il n'y a pas d'impossibilité juridique actuelle à organiser un processus de concertation comme explicité dans cet article. Cependant, il est apparu que ce type de pratique était très peu répandu, en partie du fait du peu d'entrain et de la crainte des collectivités de s'approprier ce type d'initiative privée et d'en être tenu responsable. Il parait donc nécessaire de proposer un cadre juridique, proportionné à son objet, aux acteurs désireux de se conformer à une référence de ce type, et de préciser, si un tel processus est engagé, les conditions dans lesquelles il doit se dérouler (référence aux procédures de concertation prévues à l'article L300-2). L'objectif est ainsi de clarifier les obligations mutuelles et les droits limités qu'elles créent, plusieurs collectivités et opérateurs présentant des analyses divergentes en la matière. Le dispositif proposé resterait cependant un peu lourd à manier pour une part significative des PUP ne présentant pas de réelle complexité ou d'enjeux urbains limités. Il revient donc en particulier à la collectivité d'apprécier l'opportunité d'engager des échanges préalables à la conclusion d'une convention de PUP ou d'une évolution de son document d'urbanisme et la publicité qu'elle souhaite donner à ces échanges, en fonction des circonstances locales.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Cette proposition de clarification et cette recherche de transparence est portée par la volonté de répondre aux besoins pressants de construction de logements, en favorisant aussi les initiatives privées portées par des lotisseurs et de promoteurs, sans risquer de jeter le discrédit sur des opérations dont les conditions de financement pourraient paraître opaques.

Pour que ces opérateurs ne favorisent pas l'étalement urbain, il s'agit d'organiser un dialogue constructif et transparent entre les collectivités qui ont la compétence PLU et ont une idée précise du projet urbain qu'elles souhaitent déployer sur leur territoire, les citoyens et les opérateurs privés qui décident de valoriser certains secteurs, afin notamment de réaliser les équipements publics destinés à assurer à ces nouvelles populations une qualité de vie suffisante.

Cette disposition conservera un caractère facultatif. Dans les cas où elle serait mobilisée, le rallongement des procédures serait réel mais limité à quelques semaines ou mois et favoriserait vraisemblablement l'acceptabilité collective du projet, réduisant d'autant les risques de contentieux ultérieurs avec une population dont les préoccupations n'auraient pu être entendues en l'absence d'une concertation préalable.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Cette mesure est d'application immédiate lors de l'entrée en vigueur de la loi. Un décret en Conseil d'Etat vient préciser les conditions dans lesquelles la collectivité rend public une demande de débat et de concertation autour d'une convention de PUP qu'elle n'aurait pas satisfaite. D'autres mesures règlementaires pourront, en tant que de besoin, être prises pour venir en préciser les modalités d'application.

Mesure 7 : Création des projets d'intérêt majeur (article 79)

I DIAGNOSTIC

La réalisation d'opérations d'aménagement à l'initiative des collectivités s'appuie sur plusieurs types d'outils.

Le recours aux procédures d'aménagement prévues par le code de l'urbanisme, telles que la zone d'aménagement concerté, permet de traiter les enjeux de participation du public, de mutualisation des recettes et des dépenses à l'échelle de l'opération, de maîtrise foncière ou encore d'évolution des documents d'urbanisme pour permettre le projet.

A l'initiative d'une collectivité ou d'un établissement public compétent, ces procédures réglementaires n'intègrent pas en elles-mêmes de dimension partenariale entre plusieurs niveaux de collectivités, au-delà du financement du programme des équipements publics. Cette dimension est renvoyée le cas échéant à des accords plus larges, et peut par exemple prendre la forme d'une intégration au sein d'un contrat de partenariat.

Aux côtés de ces dispositifs de droit commun, le code de l'urbanisme prévoit des outils d'intervention exceptionnelle de l'Etat dans le champ de l'aménagement. Les opérations d'intérêt national listées à l'article R121-4-1 du code de l'urbanisme, associé le plus souvent à la création d'un établissement public d'aménagement régi par les dispositions du chapitre I du titre II du livre III du même code, permettent ainsi à l'Etat de s'impliquer directement dans la réalisation de certaines opérations jugées d'intérêt national.

Au nombre de 14, ces « grandes opérations d'urbanisme » se traduisent par un retour à l'Etat de prérogatives exorbitantes du droit commun par rapport aux compétences d'urbanisme et d'aménagement urbain usuellement dévolues aux collectivités locales, ainsi que par la mobilisation de moyens d'interventions spécifiques. Elles font l'objet, dans la plupart des cas, de protocoles de partenariat faisant apparaître les engagements pluriannuels des différentes collectivités impliquées. Enfin, elles bénéficient, du fait de ce caractère pluriannuel et de l'implication directe de l'Etat, d'une forte visibilité vis-à-vis des autres partenaires, et en particulier des investisseurs privés.

La réalité des dynamiques d'aménagement à l'œuvre dans les grandes agglomérations fait apparaître le besoin d'un outil intermédiaire, qui dépasse les procédures de droit commun existantes, sans aller jusqu'à un recours plus large au régime exceptionnel des opérations d'intérêt national.

Il apparaît ainsi que certains projets, par leur taille, leur complexité, ou parce qu'ils sont liés à l'arrivée d'une grande infrastructure, nécessitent un degré important de coordination entre collectivités et une visibilité accrue auprès des partenaires privés, que les procédures de droit commun seules ne garantissent pas, sans pour autant justifier une intervention exceptionnelle de l'Etat.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

L'objectif de la mesure est d'accompagner les mutations des grandes agglomérations en mettant à la disposition des collectivités un nouvel outil de contractualisation à vocation

opérationnelle, permettant une implication proportionnée de l'Etat et des autres parties publiques dans la réalisation de projets structurants.

En renforçant la coordination de l'action publique sur des territoires à forts enjeux, ce dispositif vise à favoriser un investissement public efficace, créateur de richesse et levier d'un développement urbain durable. La stabilité et la visibilité qu'il procure doit en outre permettre d'accentuer l'effet de levier de l'investissement public sur l'investissement privé.

L'article 79 du projet de loi crée le titre V du livre III du code de l'urbanisme, baptisé « projets d'intérêt majeur », et composé de 6 articles.

L'article L350-1 institue le cadre de référence d'un **contrat** entre plusieurs parties publiques pour la réalisation d'un projet d'intérêt majeur. La liste des signataires comprend, *a minima*, l'Etat et les communes ou EPCI concernés. Elle peut être étendue aux régions et départements, ainsi qu'aux établissements publics de l'Etat ou aux sociétés publiques locales susceptibles de prendre part au projet.

Pour mémoire, les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) et les sociétés publiques locales (SPL) sont régies respectivement par l'article L. 327-1 du code de l'urbanisme et l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Les SPLA ont été créées par la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. Leur régime juridique a été aménagé une première fois par l'article 33 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion qui prévoit que, par dérogation aux règles de droit commun applicables aux sociétés anonymes, les SPLA peuvent être composées de deux actionnaires ou plus. Initialement créées à titre expérimental pour une durée de cinq ans, ces sociétés ont été pérennisées par la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales qui a étendu, par ailleurs, leur champ de compétence et leur a conféré des droits nouveaux.

Les SPL sont de création plus récente puisqu'elles ont été introduites dans le droit positif par la loi n°2010-559 du 28 mai 2010 précitée. Elles ont un champ de compétence plus large que celui des SPLA.

En qualité de sociétés anonymes, ces sociétés sont soumises au livre II du code du commerce, à l'exception de la règle encadrant le nombre minimal d'actionnaires. Par ailleurs, elles sont soumises, sauf dispositions contraires, aux règles régissant les sociétés d'économie mixte locales (SEML) prévues au titre II du livre V de la première partie du CGCT.

Selon l'esprit de la loi, les SPL et les SPLA sont de nouveaux outils mis à la disposition des collectivités territoriales leur permettant de recourir à une société commerciale sans publicité ni mise en concurrence préalables, dès lors que certaines conditions sont remplies. Ainsi, elles ont vocation à intervenir pour le compte de leurs actionnaires dans le cadre de prestations intégrées (quasi-régie ou « in house »).

Ces dispositions permettent donc par exemple d'envisager l'implication d'une société publique locale (d'aménagement) se voyant confier la réalisation des opérations d'aménagement prévues, ou encore d'un établissement public de l'Etat détenant une partie des emprises foncières nécessaires au projet.

Les projets d'intérêt majeur sont soumis à enquête publique préalablement à la signature de ce contrat.

L'article L350-2 encadre le contenu du contrat, centré essentiellement sur le projet dont il doit permettre la réalisation. Outre la description du projet et son calendrier prévisionnel, il précise la manière dont il contribue au développement urbain durable du territoire dans lequel il s'insère. La loi impose en outre au contrat de contenir un volet stratégie foncière, un volet opérationnel (actions et opérations d'aménagement à conduire ou infrastructures à réaliser), un volet logement (nombre et type de logements à réaliser) et un volet financement.

L'article L350-3 prévoit que la signature du contrat peut prévoir la création de zones d'aménagement différé (ZAD). Au sein des ZAD ainsi créées, il est prévu un droit de préemption à titre subsidiaire au profit de la commune, lorsque celle-ci n'en est pas bénéficiaire à titre principal. Inspirées du dispositif des contrats de développement territorial (CDT) créé par la loi n°2010-597 relative au Grand Paris, ces dispositions constituent l'un des effets juridiques du Projet d'Intérêt Majeur.

L'article L350-4 prévoit que le contrat peut valoir déclaration de projet pour les actions ou opérations d'aménagement ou les projets d'infrastructures qu'il détermine, tout en imposant une compatibilité avec le document de planification de niveau régional éventuellement existant. Ce second effet juridique est, lui aussi, inspiré du dispositif des CDT. Les documents de planification de rang infrarégional peuvent donc être mis en compatibilité sous l'effet du Projet d'Intérêt Majeur. L'enquête publique préalable à la signature du contrat est réalisée, dans ce cas, dans les conditions prévues pour les enquêtes publiques préalables aux procédures relatives à l'évolution des documents correspondants.

L'article L350-5 explicite la possibilité de confier tout ou partie de la réalisation du projet à un établissement public de l'Etat ou à une société publique locale d'aménagement, territorialement compétente, qui est alors réputée agir pour le compte de ses actionnaires.

L'article L350-6 précise les mesures de publicité applicables.

En conclusion, le dispositif du projet d'intérêt majeur, proposé notamment pour accompagner des projets en régions, est proche de celui des CDT. Il en diffère cependant sur plusieurs points. La définition du contenu du contrat, en matière notamment de diagnostic du territoire, est assouplie afin de mieux s'adapter à la diversité des projets pouvant être mis en œuvre dans le cadre du PIM, et d'affirmer le caractère opérationnel du dispositif. Cet assouplissement accroît l'efficacité de l'élaboration du contrat lorsque ses impacts ne portent pas sur l'ensemble des enjeux stratégiques abordés par le dispositif CDT. Le volet stratégie foncière est, à l'inverse, renforcé, toujours dans une logique d'opérationnalité. Enfin, les dispositions liées à la création du réseau de transport du Grand Paris n'ont pas lieu d'être reprises.

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Le dispositif vise en priorité des projets d'aménagement dont les dimensions ou les enjeux justifient d'en accroître la visibilité et nécessitent une coordination accrue des différents niveaux de collectivités. A titre d'exemple, il peut s'agir de projets liés à l'accueil d'une grande infrastructure, ou impliquant plus généralement une recomposition urbaine d'ampleur.

Le nombre des projets visés n'est pas connu avec précision. Leur caractérisation, qui reste générale au niveau de la loi, relèvera des textes d'application et de l'appréciation des services de l'Etat. L'ordre de grandeur visé est cependant de quelques dizaines d'opérations au sein des plus grandes agglomérations françaises, présentant un fort effet de levier au delà de la commune de référence.

L'impact attendu du dispositif est d'abord de faciliter l'émergence et la réalisation de ce type de projets. En accompagnant ainsi la structuration des cœurs d'agglomérations ou d'autres territoires stratégiques, il contribuera à concentrer les développements urbains dans ces zones et à limiter ainsi l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels et agricoles, tout en accroissant l'attractivité des agglomérations et la qualité de vie de leurs habitants.

Plusieurs effets du dispositif concourent à la facilitation des projets. Leur reconnaissance par l'Etat et l'ensemble des partenaires au travers de la signature du contrat, et leur inscription dans une vision pluriannuelle, en améliore la lisibilité pour les investisseurs privés, favorisant ainsi l'effet de levier de l'investissement public.

La coordination des actions conduites par les différents niveaux de collectivités au titre de leurs compétences est renforcée, avec pour effet de raccourcir les délais de réalisation et d'augmenter l'efficacité de l'investissement public global. La mise en avant d'un objectif quantifié de production de logements renforce une capacité de mobilisation coordonnée de tous les niveaux de collectivités en faveur de cet objectif, au premier rang des priorités nationales.

Dans certains cas, le contrat peut permettre de faciliter la mobilisation des emprises foncières maîtrisées par les signataires, qu'ils soient une collectivité ou un établissement public, et de concrétiser un projet mettant fin à une éventuelle situation de blocage liée à la complexité des propriétés foncières.

L'élaboration d'une stratégie foncière coordonnée, prévue dans le cadre du Projet d'Intérêt Majeur, renforce la maîtrise de l'opération par les partenaires publics et favorise son équilibre financier, limitant les effets d'aubaine pour les propriétaires privés et améliorant là encore l'efficacité de l'investissement public.

Enfin, le dispositif ne prévoyant pas d'engagements financiers spécifiques de la part de l'Etat, il n'a pas d'impact budgétaire direct, au-delà des moyens humains nécessaires à l'élaboration et au suivi des contrats.

Cette mesure ne présente pas de dispositions particulières concernant la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITES D'APPLICATION

Un décret en Conseil d'Etat viendra préciser les modalités d'application du dispositif.

CHAPITRE V : PARTICIPATION DU PUBLIC (ARTICLES 80 A 82)

Cet article vise à développer la concertation et la participation du public dans les décisions relatives à l'urbanisme.

I DIAGNOSTIC

Situation actuelle

Le développement de la concertation et une plus grande participation du public dans la prise des décisions publiques constituent un enjeu de premier plan, puisqu'ils permettent de placer le citoyen au cœur de la conception des politiques d'urbanisme qui le concernent au quotidien, et ainsi de respecter pleinement l'article 7 de la Charte de l'environnement, selon lequel la loi fixe les limites et les conditions dans lesquelles le public participe aux décisions ayant une incidence sur l'environnement.

Il existe plusieurs modes de participation du public :

- L'enquête publique, procédure ancienne que le droit français consacre en tant que procédure de participation de droit commun ;
- La mise à disposition du public, procédure plus souple que l'enquête publique ;
- Le débat public, procédure mise en place par la loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement, dite loi Barnier, pour les projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou sur l'aménagement du territoire prévus à l'article L121-8 du code de l'environnement (création d'autoroutes, de lignes ferroviaires, de lignes électriques sous réserve de certaines conditions) ;
- La concertation prévue par l'article L300-2 du code de l'urbanisme. Font l'objet de cette concertation, qui associe le public pendant toute la durée de l'élaboration du projet, l'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme, la création d'une zone d'aménagement concerté ainsi que les opérations d'aménagement dont la liste est arrêtée par l'article R300-1 de ce code. Il convient aussi de noter que l'article L121-16 du code de l'environnement, introduit par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, prévoit la possibilité d'organiser une concertation facultative pour les plans ou projets soumis à enquête publique et ne disposant pas de procédure de concertation particulière. Celle-ci est mise en place à l'initiative du maître d'ouvrage, à la demande le cas échéant de l'autorité décisionnaire. Elle associe le public pendant toute la durée d'élaboration du projet.

La mise en œuvre du principe de participation du public s'appuie dans le droit actuel sur la logique suivante : les décisions ayant une incidence sur l'environnement font l'objet d'une procédure de participation du public suivant la procédure particulière prévue par législation qui leur applicable. En l'absence de dispositions particulières, les décisions réglementaires de l'Etat, y compris les autorités administratives indépendantes, et de ses établissements publics ayant une incidence sur l'environnement, sont soumis au dispositif général et supplétif prévu par l'article L.120-1 du code de l'environnement. Avec la loi n°2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public, les contours et les

modalités de ce dispositif évoluent. Il consiste en la mise en ligne des décisions ayant une incidence sur l'environnement, avec publication, au plus tard à la date de publication de la décision, d'une synthèse des observations du public, précisant les observations dont il a été tenu compte, ainsi que d'un document séparé indiquant les motifs de la décision.

Conformément à l'article L120-2 du code de l'environnement, sauf lorsqu'elles sont soumises à des dispositions législatives particulières, les décisions des personnes publiques ayant une incidence sur l'environnement sont dispensées de participation du public lorsqu'elles sont prises conformément à une décision réglementaire ou à un plan, schéma ou programme ayant donné lieu à participation du public. Il convient de noter que cet article sera modifié prochainement par l'ordonnance que le gouvernement est autorisé à prendre avant le 1er septembre 2013, en application de l'article 12 de la loi n°2012-1460 du 27 décembre 2012 précitée[75].

Problème à résoudre

Le Conseil Constitutionnel a censuré en juillet 2012[76] diverses dispositions du Code de l'environnement, au motif qu'elles étaient contraires à la Constitution, au regard du principe de participation du public. Afin de remédier à cette situation, un projet de loi a été initié qui a abouti à l'adoption de la loi n°2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement. S'agissant du code de l'urbanisme, cette loi a mis en exergue essentiellement deux problèmes :

D'une part, la nécessité d'identifier, parmi l'ensemble des décisions réglementaires de l'Etat et des collectivités territoriales prises en matière d'urbanisme ayant un impact sur l'environnement, celles qui nécessitent la création ou la modification d'une procédure de participation du public dans le code de l'urbanisme. En l'absence de disposition particulière dans ce code, la disposition générale supplétive de l'article L120-1 du code de l'environnement s'applique ;

D'autre part, la question de la participation du public dans les décisions individuelles (permis de construire et permis d'aménager) prises sur la base des règles générales de l'urbanisme (RNU), qui ne bénéficient pas du système d'exemption mentionné à l'article L120-2 du code de l'environnement. En effet, l'ensemble des décisions prises dans ce domaine sont très nombreuses (environ 2 millions par an). Or, les soumettre toutes à participation du public n'aurait pas de sens, tant du point de vue de leurs incidences sur l'environnement, que du risque d'engorgement et du coût exorbitant que cela génèrerait au regard au bénéfice attendu.

---

[75] Le 2° du I de l'article 12 de la loi n°2012-1460 du 27 décembre 2012 prévoit que cette ordonnance comprend des dispositions ayant pour objet « 2° De définir, notamment en modifiant l'article L120-2 du code de l'environnement, les conditions auxquelles les décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement prises conformément à un acte ayant donné lieu à participation du public peuvent, le cas échéant, n'être pas elles-mêmes soumises à participation du public ; »

76 Décision n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012 (Association France Nature Environnement, projets de règles et prescriptions techniques applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation) ; décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012 (Union Départementale pour la Sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement et autres, dérogations aux mesures de préservation du patrimoine biologique et principe de participation du public).

Explication des évolutions proposées

Bien qu'un certain nombre de décisions réglementaires ou individuelles en matière d'urbanisme comportent déjà un dispositif de participation du public, il apparaît nécessaire d'apporter certaines évolutions au code de l'urbanisme afin de le mettre en conformité avec les dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement. Ces modifications relèvent de la loi, étant donné qu'elles découlent de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

1) S'agissant des décisions réglementaires de l'Etat et des collectivités territoriales

Pistes de réflexion analysées

Un travail de recensement a été opéré qui a permis d'identifier, en tenant compte, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel du 23 novembre 2012[77], du critère de l'incidence « directe et significative sur l'environnement », celles qui nécessitaient la création ou la modification d'une procédure de participation du public dans le code de l'urbanisme.

Solution retenue

La logique qui a prévalu, une fois le recensement exhaustif des décisions prises en matière d'urbanisme réalisé, pour identifier les décisions réglementaires de l'Etat et des collectivités territoriales nécessitant une procédure de participation du public, a été la suivante :

- Les décisions disposant déjà d'une procédure de participation ne nécessitent pas la mise en place d'une autre procédure ;
- Seules les décisions ayant une incidence directe et significative sur l'environnement font l'objet d'une procédure de participation du public ;
- Lorsque plusieurs décisions échelonnées dans le temps relèvent d'un même processus décisionnel, la participation du public doit intervenir à un moment clef de ce processus, celui qui paraît le plus pertinent pour permettre au public de formuler ses observations.

Au total, ce travail a abouti à formuler les propositions suivantes, qui visent à mettre les dispositions concernées en conformité avec l'article 7 de la Charte de l'environnement :

- Instituer dans le code de l'urbanisme une procédure particulière de participation du public pour l'élaboration, la modification et la révision des directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD) (modification des articles L113-1, L113-5 et L113-6 du code de l'urbanisme). Désormais, les projets de DTADD feront l'objet d'une mise à disposition du public en vue de recueillir ses observations, pendant une durée d'un mois, préalablement à leur approbation par l'Etat. Les

[77] QPC n°2012-282 QPC, Association France Nature Environnement et autre, Autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité.

modalités de la mise à disposition sont précisées par l'autorité administrative et portées à la connaissance du public au moins huit jours avant le début de cette mise à disposition. Un bilan de la mise à disposition est établi par l'autorité administrative. Ces dispositions sont également applicables aux projets de modification et de révision des DTADD.

- Donner une base légale (création d'un article L111-1-6 dans le code de l'urbanisme) à plusieurs dispositions réglementaires qui prévoient une enquête publique préalable à la délibération du conseil municipal décidant, dans les communes soumises aux règles nationales d'urbanisme (RNU) ou celles dotées d'une carte communale, d'identifier un ou plusieurs éléments présentant un intérêt patrimonial ou paysager à protéger et de définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection.

  Aucun changement de cet outil sur le fond du droit n'est prévu. La disposition consiste uniquement à assurer une mise en conformité avec les dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

- Préciser, d'une part, les modalités de la mise à disposition du public des projets d'opérations situés sur un territoire non couvert par un SCOT en zone de montagne et soumis à l'autorisation préfectorale des unités touristiques nouvelles (UTN) (modification de l'article L145-11 du code de l'urbanisme), et d'autre part, les modalités de l'enquête publique ou de la mise à disposition du public à laquelle sont soumis les aménagements légers prévus dans les espaces remarquables du littoral, préalablement à leur autorisation (article L146-6 du code de l'urbanisme).

  S'agissant des autorisations au titre des unités touristiques nouvelles, compte tenu notamment de la diminution du nombre de projets d'équipements touristiques importants ou prévus en dehors de secteurs urbanisés, le nombre d'autorisations UTN est en diminution et relativement faible ; ainsi, selon les données disponibles[78], depuis 2002, environ 80 projets de création ou d'extension d'UTN ont fait l'objet d'une autorisation à ce titre et seulement 36 plans locaux d'urbanisme concernant des territoires non couverts par un schéma de cohérence territoriale prévoient la réalisation d'unités touristiques nouvelles.

  Concernant les aménagements légers pouvant être autorisés dans les espaces remarquables du littoral, ceux-ci sont depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 juillet 2010 soit soumis à enquête publique lorsqu'ils font l'objet d'une étude d'impact en application de l'article R122-2 du code de l'environnement, soit soumis à une mise à disposition du public. Il peut s'agir par exemple, lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces, de cheminements piétonniers ou cyclables, d'équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité, d'aires de stationnement sur sol naturel ou de la réfection de bâtiments nécessaires à certaines activités économiques. Il n'y a pas de données précises sur la réalisation de ces petits aménagements mais les services locaux veillent à ce que leur nombre reste limité afin de ne pas porter atteinte à la préservation des milieux et à ce qu'ils soient conçus de façon à permettre un retour du site à l'état naturel.

[78] Résultats de l'enquête du ministère de l'égalité des territoires et du logement auprès de ses services déconcentrés, réalisée du 8 janvier au 8 mars 2013.

Le dispositif général et supplétif prévu à l'article L120-1 du code de l'environnement (mise en ligne des décisions) sera applicable aux autres décisions réglementaires de l'Etat et des collectivités territoriales prises en matière d'urbanisme, qui sont susceptibles d'avoir une incidence importante sur l'environnement. Il est prévu d'élaborer une circulaire à l'attention des préfets dans laquelle seront listées ces décisions. Il s'agit en particulier de :

- La décision du préfet de prise en considération de la mise à l'étude d'un projet de travaux publics et délimitant les terrains affectés par ce projet (article L111-10 du code de l'urbanisme).
- L'accord du préfet prévu au II de l'article L146-4 du code de l'urbanisme en vue de réaliser, sur un territoire non couvert par un document d'urbanisme, une extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs.
- L'autorisation interministérielle des stations d'épuration par dérogation aux dispositions particulières au littoral.

2) S'agissant des décisions individuelles

Deux pistes de solution ont été envisagées initialement :

D'une part, adopter un décret reprenant et adaptant les règles générales de l'urbanisme (RNU), Ce décret ferait l'objet d'une procédure de mise en ligne en application de l'article L120-1 du code de l'environnement. Cette option permettrait de dispenser de procédure de participation du public, conformément au mécanisme d'exemption prévu à l'article L120-1 du code de l'environnement, un certain nombre de permis de construire ou d'aménager ;

D'autre part, prévoir une mise à disposition du public systématique pour les permis de construire ou d'aménager concernant des projets situés dans des communes non dotées d'un document d'urbanisme situés dans certains secteurs ou répondant aux critères de soumission à étude d'impact mais n'ayant pas fait l'objet d'une enquête publique après un examen au cas par cas. Cette seconde option permettrait d'élargir le champ de la participation du public dans les décisions individuelles.

Par ailleurs, lors de la concertation organisée en janvier 2013 sur les mesures du projet de loi, a été mis en avant le fait que le développement de la concertation en amont pour les projets soumis à permis de construire ou à permis d'aménager peut permettre de limiter l'accroissement du contentieux en aval. En effet, permettre au public de formuler ses observations et propositions, avant le dépôt du permis, contribue à renforcer l'acceptabilité du projet.

Solution retenue

L'option consistant à prendre un décret reprenant et adaptant les règles générales de l'urbanisme (RNU) a été écartée car elle ne permettait pas d'élargir le champ de la participation du public.

La seconde option a été explorée de façon plus approfondie et a abouti à la mise en place d'un dispositif de participation du public pertinent et adapté aux décisions individuelles prises en matière d'urbanisme. Le projet de loi crée ainsi l'article L111-1-3 du code de l'urbanisme qui

prévoit que dans les territoires qui ne sont couverts ni par un SCoT, ni par un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu, ni par une carte communale, les projets soumis à permis d'aménager ou à permis de construire et à étude d'impact font l'objet d'une mise à disposition du public lorsque l'autorité environnementale décide, après un examen au cas par cas, qu'il n'est pas nécessaire de réaliser une étude d'impact. Les modalités de cette mise à disposition et sa durée sont précisées par la loi. Un bilan de la mise à disposition est établi par l'autorité compétente pour statuer.

Enfin, afin d'assurer le développement de la concertation en amont, il est désormais prévu que dans les territoires couverts par un SCoT, par un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu, ou par une carte communale, une concertation facultative peut être réalisée avant le dépôt de la demande de permis, à l'initiative du maître d'ouvrage ou de la collectivité, pour tous les projets publics et privés soumis à permis de construire ou à permis d'aménager. Il a semblé logique, s'agissant de projets relevant du domaine de l'urbanisme, de compléter la liste des opérations d'aménagement faisant l'objet de la concertation prévue à l'article L300-2 du code de l'urbanisme. Il n'a pas paru opportun de se référer à la concertation facultative prévue par l'article L121-16 du code de l'environnement, qui est très souple. Or, pour les projets soumis à permis de construire ou d'aménager, il paraît nécessaire de fixer un cadre avec les conditions minimales de mise en œuvre de la concertation préalable, afin de rendre effective la possibilité d'adapter le projet au vu des propositions et observations du public, avant le dépôt de la demande permis. L'article L.300-2 dans sa rédaction issue du projet de loi prévoit que la concertation préalable prend la forme d'une mise à disposition de l'avant-projet. Comme pour les documents d'urbanisme et les opérations d'aménagement, les objectifs et les modalités de la concertation seront précisés par le conseil municipal ou le conseil communautaire, sauf si le projet est à l'initiative de l'Etat. Dans un soucis d'optimisation des procédures administratives, le projet de loi prévoit, pour les projets devant faire l'objet d'une étude d'impact et pour lesquels une procédure préalable est réalisée, qu'il n'y a pas lieu d'organiser une enquête publique.

La proposition sera adaptée, le cas échant, en fonction des mesures prises dans le cadre du projet d'ordonnance en cours de préparation par le MEDDE sur la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement..

III IMPACT DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Evaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées	Incidences micro et/ou macro-économiques	Le dispositif facultatif prévu à l'article L300-2 du code de l'urbanisme peut permettre de faire évoluer les comportements : le développement de la concertation en amont peut contribuer à accroître l'acceptabilité des projets et ainsi réduire le nombre procédures contentieuses initiées contre les permis de construire et les permis d'aménager. Par ailleurs, il convient de noter que la mesure prévue à l'article L111-1-3 du code de l'urbanisme entraîne un allongement du délai d'instruction des permis pour les particuliers et les entreprises.
	Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernées	Néant.
	Incidences sociales	Néant.
	Incidences environnementales	De façon générale, les dispositions proposées auront un impact positif puisqu'elles permettront au public de participer plus pleinement aux décisions prises en matière d'urbanisme qui ont impact important sur l'environnement et en matière d'aménagement du territoire.
Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées	Incidences budgétaires	**S'agissant des décisions réglementaires de l'Etat et des collectivités** La plupart des mesures n'auront aucun impact budgétaire puisqu'elles introduisent pas d'obligations nouvelles, et ne font que préciser le droit actuel. **S'agissant des décisions individuelles** L'impact budgétaire de la mise à disposition prévue à l'article L111-1-3 créé par le projet de loi, pour les projets soumis à permis d'aménager et permis de construire, vérifiant certaines conditions

		et situés dans les territoires non couverts par un SCoT, un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu ou une carte communale, devrait être limité. En effet, s'agissant des permis de construire, le nombre de permis délivrés dans les communes non couvertes par un document d'urbanisme opposable est nettement inférieur au nombre de permis délivrés dans les communes couvertes par un tel document : selon les données disponibles[79], sur la période 2008-2012, seuls 9% des permis de construire sont délivrés chaque année en moyenne dans les communes non dotées d'un PLU ou d'une carte communale opposable, que ces communes soient ou non couvertes par un SCoT. Les coûts supplémentaires induits par cette mesure seront essentiellement liés à la nécessité de porter à la connaissance du public les modalités de la mise à disposition et d'afficher en mairie l'avis de mise à disposition du dossier de demande de permis. Or, ces coûts pourraient être limités. En effet, cet avis pourrait éventuellement faire l'objet d'un affichage conjoint avec celui de l'avis de dépôt de demande de permis, déjà prévu par le droit actuel. Si la mesure facultative prévue à l'article L.300-2 peut entraîner, dans le cas où les acteurs décident de s'en emparer, des coûts liés à l'organisation de la concertation préalable en amont du projet, supportés principalement par le maître d'ouvrage, elle devrait surtout permettre de réduire les coûts en aval : - d'une part, l'enquête publique serait supprimée pour les projets soumis à étude d'impact. Une simple mise à disposition de l'étude d'impact devrait être opérée, afin de répondre à l'exigence communautaire d'accès au public du contenu des informations de l'étude d'impact ; - d'autre part, les changements de comportement induits par la mesure pourraient réduire les coûts liés au contentieux, le nombre de procédures contentieuses initiées contre les projets pourrait diminuer compte tenu de la faculté pour le maître d'ouvrage d'adapter son projet en fonction des observations et propositions formulés par le public, avant le dépôt du permis.

[79] Source : données du ministère de l'égalité des territoires et du logement et du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Sudocuh et Sitadel, 2013.

		L'enquête prévue par le code de l'environnement est une procédure assez lourde puisqu'elle nécessite une décision d'ouverture et d'organisation de cette enquête, la désignation d'un commissaire enquêteur par le président du tribunal administratif et la constitution du dossier soumis à l'enquête comportant l'ensemble des pièces et des avis requis par la réglementation. Le commissaire enquêteur doit permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet et de présenter ses observations au cours de l'enquête qui ne peut être inférieure à trente jours. Il doit rendre son rapport et ses conclusions motivées dans les trente jours suivants la clôture de l'enquête et sa prestation donne lieu à une indemnisation notifiée et assumée par la personne responsable du projet. En conséquence, la suppression dans le cas prévu ci-dessus de la procédure d'enquête publique permet, tout en assurant la participation effective du public au processus décisionnel, de réduire le coût et la durée des procédures concernées. En conséquence, la suppression dans le cas prévu ci-dessus de la procédure d'enquête publique permet, tout en assurant la participation effective du public au processus décisionnel, de réduire le coût et la durée des procédures concernées.
	Incidences sur l'emploi public et la charge administrative	La mesure prévue à l'article L111-1-3 aura des conséquences en termes de charge administrative puisque l'autorité administrative devra fixer les modalités de la mise à disposition et les porter à la connaissance du public via un affichage, assurer la mise à disposition, enregistrer et conserver les observations du public et établir un bilan. Toutefois, l'impact devrait être limité dans la mesure où le nombre de permis – qu'il s'agisse des permis de construire ou d'aménager (ZAC, lotissements), délivrés dans les territoires non couverts par un document d'urbanisme est peu élevé par rapport au nombre de permis délivrés dans les territoires qui sont couverts par un document d'urbanisme opposable.
Egalité entre les femmes et les hommes		Pas d'impact.
Personnes en situation de handicap		Pas d'impact.

Impact potentiel de la concertation préalable facultative prévue par l'article L.300-2

Figure 137 : Nombre moyen de permis de construire susceptibles d'être concernés par la concertation préalable facultative prévue au L.300-2 du code de l'urbanisme

Surface créée par l'opération soumise à permis de construire (en m²)	Nombre moyen de permis délivrés dans les communes en RNU avec SCoT approuvé ou avec SCoT en cours d'élaboration	Nombre moyen de permis délivrés dans les communes dotées d'un PLU, POS ou carte communale opposable	Dont : nombre moyen de permis délivrés dans les communes dotées d'un PLU, POS ou carte communale opposable n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation environnementale	Nombre total moyen de permis de construire susceptibles d'être concernés par la mesure sur une année
Aucune surface créée ou surface créée inférieure à 3000	18 390	324 806	259 599	343 196
3000 à 9 999	23	3 306	2 709	3 329
10 000 à 39 999	1	487	405	488
40 000 ou plus de 40 000	0	52	44	52
total	**18 414**	**328 651**	**262 757**	**347 065**

Sources : DGALN – SuDocUH (situation au 1er janvier 2013)

Le tableau ci-dessus a pour objet de montrer le nombre de permis de construire qui pourraient être concernés par la disposition prévue à l'article L300-2 du code de l'urbanisme. Il a été établi en tenant compte, d'une part, du nombre moyen de permis de construire délivrés chaque année sur la période 2008 à 2012 selon la surface de plancher créée par l'opération, d'autre part, de la situation au 1er janvier 2013 des communes et de leur document de planification[80].

Au total, ce sont potentiellement sur une année, **540 projets d'opérations soumises à permis de construire et créant plus de 10 000 m² de surface de plancher** pourraient être concernées par la concertation préalable facultative prévue à l'article L.300-2 dans sa rédaction issue du projet de loi.

Plus concrètement, **179 projets d'opération, situés dans les communes couvertes par un PLU ou une carte communale opposable n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation environnementale**, **soumis à permis de construire et créant une surface de plancher supérieure à 10 000 m² pourraient bénéficier de l'exemption d'enquête publique** dans le cas où le maître d'ouvrage déciderait d'organiser une concertation préalable du projet, en amont du dépôt de la demande de permis.

Ce chiffre est obtenu en tenant compte, d'une part, des critères de soumission à étude d'impact fixés par décret n°2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études

[80] Il convient de noter que les données disponibles concernant la question de savoir si les PLU ou cartes communales ont ou non fait l'objet d'une évaluation environnementale sont à utiliser avec précaution. En effet, ces données, qui sont déclaratives, sont partielles (le taux de réponse des services déconcentrés à cette question posée dans le cadre de l'enquête SuDocUH du METL est de 80%).

d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, d'autre part, de l'hypothèse qu'un tiers des projets soumis à étude d'impact au cas par cas donnent effectivement lieu à la réalisation d'une étude d'impact. Cette proportion est tirée d'une enquête réalisée en octobre 2012 par les services du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie à la suite de quatre mois de mise en œuvre de la réforme des études d'impact.

La réforme des études d'impact est en vigueur depuis le 1er juin 2012.

Les rubriques n°36 et n°37 du tableau annexé à l'article R122-2 du code de l'environnement dans sa rédaction issue du décret n°2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements[81] définissent les projets d'opérations soumis à permis de construire qui sont soumis à étude d'impact et partant, à enquête publique. Il s'agit :

- Dans les communes dotées d'un PLU ou d'une carte communale opposable n'ayant pas fait l'objet, à la date du dépôt de la demande de permis, d'une évaluation environnementale, les projets d'opérations créant une surface de plancher de plus de 40 000 m2, ainsi que les projets d'opérations créant une surface de plancher comprise entre 10 000 m2 et 40 000 m2, lorsque l'autorité environnementale décide après un examen au cas par cas que ces projets sont susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement ;
- Dans les communes en RNU, couvertes ou non par un SCoT, les projets d'opérations créant une surface de plancher de plus de 40 000 m², ainsi que les projets d'opérations créant une surface de plancher comprise entre 3 000 m² et 40 000 m², lorsque l'autorité environnementale décide après un examen au cas par cas que ces projets sont susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement.

Synthèse du fonctionnement de la mesure :

	Communes couvertes par un document d'urbanisme	**Communes non couvertes par un document d'urbanisme**
Projet soumis à étude d'impact	Avant : exemption de participation du public par le L120-2 du code de l'urbanisme mais concertation facultative rendu possible par le L121-16 du code de l'environnement Après : concertation facultative réaffirmée au L300-2 du code de l'urbanisme + si elle est faite, suppression enquête publique	Avant = après : - Concertation facultative rendu possible par le L121-16 du code de l'environnement - Enquête publique considérée comme procédure de participation du public

[81] La réforme des études d'impact est en vigueur depuis le 1er juin 2012.

Projet soumis à examen au cas par cas de l'AE qui décide qu'une étude d'impact n'est pas nécessaire	Avant : exemption de participation du public par le L120-2 du code de l'urbanisme Après : concertation facultative introduite par le L.300-2	Avant : pas de mesures de participation du public Après : concertation obligatoire (= mise à disposition du public de la demande de permis)
Projet non soumis à examen au cas par cas de l'AE (construction < 3000 m²)		Avant = après : pas de mesures de participation du public car impact environnemental considéré faible

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET D'APPLICATION ENVISAGEES

Afin de permettre aux autorités locales de s'organiser, il est prévu de prévoir une entrée en vigueur différée pour certaines mesures :

- les dispositions de l'article L111-1-3 du code de l'urbanisme s'appliquent aux demandes de permis de construire ou d'aménager déposées à compter du 1er juillet 2014 ;

- les dispositions des articles L145-11 (relatives aux modalités de la mise à disposition du public pour les projets d'unités touristiques nouvelles) et L146-6 du code de l'urbanisme (relatives aux modalités de mise à disposition du public de certains aménagements légers du littoral) s'appliqueront aux demandes d'autorisations déposées à compter du 1er juillet 2014.

Un décret en Conseil d'Etat précisera, en tant que de besoin, les modalités d'application de l'article L111-1-3 du code de l'urbanisme nouveau.

CHAPITRE VI : RATIFICATION DE L'ORDONNANCE 2011-1068 ET PROLONGATION DU DELAI DE MODIFICATION DES DECRETS EPF ET EPA (ARTICLE 84)

I DIAGNOSTIC

Le projet de loi ratifiant l'ordonnance n°2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne a été déposé au Sénat le 23 novembre 2011. Il n'a pas jusqu'ici été examiné par le Parlement.

En outre, l'ordonnance 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 a prévu, dans son article 2, que *« les décrets de création des établissements publics d'aménagement et des établissements publics fonciers de l'Etat existant à la date de publication de la présente ordonnance, ainsi que de l'Agence foncière et technique de la région parisienne, sont modifiés pour être conformes aux dispositions du chapitre Ier du titre II du livre III de la partie législative du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la présente ordonnance dans un délai de deux ans à compter de la date de sa publication. »*

L'écriture complexe de ces projets, en relation avec de multiples partenaires, a pris du retard, ce qui conduit à envisager un délai supplémentaire au delà de la date butoir actuelle fixée au 8 septembre 2013.

Par ailleurs, la volonté du gouvernement de fusionner les quatre établissements publics fonciers existant dans la région Ile de France, traduite dans l'article 45 du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, implique que les décrets relatifs aux quatre EPF concernés (Hauts de Seine, Val d'Oise, Yvelines et EPF d'Ile de France) ne pourront être révisés dans le délai initialement prévu.

Un travail de préfiguration préalable sera en effet nécessaire et devra être conduit au moins tout au long de l'année 2013.

II OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF LEGISLATIF PREVU

L'objectif est de ratifier l'ordonnance 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux EPF, aux EPA et à l'AFTRP afin de sécuriser complètement le cadre juridique de fonctionnement de ces établissements.

L'objectif poursuivi est également de donner par voie législative un délai supplémentaire pour la révision des décrets constitutifs des établissements publics fonciers (EPF), établissements publics d'aménagement (EPA) et de l'AFTRP.

La mesure a donc pour but de pallier tout risque juridique lié au fonctionnement des conseils d'administration des EPF et des EPA au-delà du 9 septembre 2013, si un retard devait survenir dans la publication des décrets. Les décisions de ces conseils d'administration postérieures à cette date pourraient être, en l'absence de décret modificatif, fragilisées par les dispositions précitées de l'ordonnance 2011-1068, leur composition n'étant plus conforme à ladite ordonnance. En particulier, un risque de contentieux pourrait exister sur les décisions de préemption. Même si ce risque juridique paraît limité, il convient d'en réduire autant que possible la portée.

Par ailleurs, il est prévu un délai de 6 mois à la publication de ces décrets pour la mise en place des nouveaux conseils d'administration. La désignation de nouveaux représentants à ces conseils avant l'échéance des élections municipales paraît délicate. Le report proposé permettra la désignation de ces représentants après ces élections, garantissant une stabilité de la gouvernance dans la durée.

L'article proposé ratifie donc l'ordonnance 2011-1068. Un délai de 2 ans était initialement prévu pour modifier les décrets constitutifs des établissements (soit une publication des décrets due avant le 8 septembre 2013). Ce délai est porté à 30 mois

III IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Pour les établissements concernés, et en particulier les établissements existants aujourd'hui en Ile de France, cette mesure apportera une complète sécurité juridique et permettra un fonctionnement sécurisé pour les décisions des conseils d'administration prises au-delà du 9 septembre 2013, et en fonction de la date de publication de la présente loi, de limiter la période au cours de laquelle les décrets existants seraient fragilisés, dans l'attente de nouveaux décrets.

Les décisions de ces conseils d'administration postérieures à cette date seraient, en l'absence de décret modificatif, fragilisées par les dispositions précitées de l'ordonnance 2011-1068, leur composition n'étant plus conforme à ladite ordonnance. En particulier, un risque de contentieux existerait sur les décisions de préemption. Par ailleurs, il est prévu un délai de 6 mois à la publication de ces décrets pour la mise en place des nouveaux conseils d'administration. La désignation de nouveaux représentants à ces conseils avant l'échéance des élections municipales paraît délicate. Le report proposé permettra la désignation de ces représentants après ces élections, garantissant une stabilité de la gouvernance dans la durée.

IV MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET D'APPLICATION ENVISAGEES

Les décrets en Conseil d'Etat sus cités seront pris dans le nouveau délai ouvert par la loi.

CONSULTATIONS MENEES

I REUNION DE CONCERTATION AVEC LES PARTENAIRES

Plusieurs réunions de concertation ont eu lieu en janvier 2013 auxquelles ont été conviés les partenaires suivants :

- Association des maires de France ;
- Assemblée des communautés de France ;
- Association des maires de grandes villes de France ;
- Association des communautés urbaines de France ;
- Associations de protection de l'environnement (FNE, WWF, LPO, HB, …) ;
- Union sociale pour l'habitat ;
- Syndicat national des aménageurs lotisseurs ;
- Fédération des entreprises publiques locales ;
- Fédération française du bâtiment ;
- Association des études foncières ;
- Fédération professionnelle de l'immobilier ;
- Fédération nationale des agences d'urbanisme ;
- FNCAUE ;
- Syndicat des urbanistes.

Les réunions des 10 et 17 janvier ont tout particulièrement porté sur les questions foncières. Les partenaires représentés ont manifesté leur intérêt mais également parfois quelques réserves pour les dispositifs présentés. En particulier, les représentants des EPF locaux, s'ils ont accueilli favorablement, les différentes mesures visant à faciliter leur extension ou à aligner leurs missions et modes de fonctionnement sur les EPF d'Etat, ont rejeté la perspective de généralisation des EPF d'Etat, considérant notamment que le délai alors proposé (2016) était trop court. En conséquence, ce délai a été supprimé. La volonté du gouvernement de généraliser les EPF d'Etat et de doter plus systématiquement tous les territoires d'une ingénierie spécialisée sur ces questions a été réaffirmée.

Concernant les mesures liées aux opérations d'aménagement opérationnel, si les objectifs sont globalement reconnus par chacun, les interrogations portaient notamment sur la préservation de procédures permettant une protection réelle de l'environnement. La mesure relative à l'accélération des procédures a ainsi reçu un accueil partagé. Elle est très attendue des porteurs de projet et des professionnels de la construction. A contrario, elle est moins bien perçue des associations de protection de l'environnement qui craignent des dérives notamment en matière d'artificialisation. Les élus sont eux preneurs de simplification et de raccourcissement des délais. Pour partie de nature règlementaire, ces dispositions pourront être affinées dans un large cadre de concertation dans les mois à venir, tout en visant une optimisation effective des processus d'urbanisation conduits.

Les remarques portaient également sur la simplification des procédures relevant des aménageurs privés sur des opérations moins complexes, sans intervention directe de la collectivité. Les propositions relatives aux AFUP et aux PUP visent directement à rendre cet aménagement privé par les propriétaires et les aménageurs-lotisseurs plus efficient.

Enfin, plusieurs professionnels de l'aménagement et collectivités ont fait valoir le souhait de pouvoir distinguer certaines opérations structurantes en termes d'aménagement urbain, en particulier au sein de grandes capitales régionales. Ces opérations auraient ainsi fait l'objet de contractualisations spécifiques et d'une accélération et une facilitation de leur mise en œuvre complexe par la tenue de comités de pilotage réguliers associant les principales parties prenantes publiques et privées, au premier rang desquelles l'Etat. Le PIM vise directement à répondre à cette attente.

II REUNION ENTRE SERVICES DE L'ETAT

Des réunions inter services se sont tenu les 25, 26 et 28 février 2013. Elles se sont tenues au ministère de l'égalité des territoires et du logement et a été pilotée par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature / direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. Elles ont réuni :

- Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie : DGPR, DEB, CGDD, DGITM ;
- Ministère de l'économie, des finances et du commerce extérieur et ministère du budget : DGCIS, direction du budget et direction du trésor ;
- Ministère de l'intérieur et ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique : direction générale des collectivités locales ;
- Ministère des Outre-mer : délégation générale à l'Outre-mer ;
- Ministère de l'Agriculture : DGPAAT ;
- Ministère de la Culture : direction générale du patrimoine.

Une première rédaction a été diffusée à l'occasion de cette réunion et diffusée plus largement à plusieurs directions d'administration non représentées, dont la Direction de la Modernisation de l'Action Territoriale du Ministère de l'Intérieur.

Figure 138 : Planning des réunions interministérielles

Foncier - aménagement opérationnel Planification	16-avr 08-avr	13-mai

PLUi, participation du public, urbanisme commercial, habitat alternatif	30-avr	

Pour l'essentiel, ces différentes mesures n'ont pas soulevé d'objections particulières et les échanges entre ministères ont permis d'apporter diverses réponses aux interrogations soulevées par lesdites mesures (et alors explicitées dans la présente étude d'impact) et d'améliorer certaines rédactions proposées.

Les dispositions créant un schéma régional intégrateur ont été abandonnées suite aux réunions interministérielles.

III LISTE DES CONSULTATIONS OBLIGATOIRES

TYPE DE COMMISSION	TEXTES	AVIS
Comité national trame verte et bleue (CNTVB)	Article D371-2 du code de l'environnement : « Le comité national est saisi pour avis des projets de loi, d'ordonnance et de décret, ou dispositions de ces projets, relatifs aux continuités écologiques, aux orientations nationales ou aux schémas régionaux de cohérence écologique. »	**Avis favorable en date du 22 mai 2013**
Assemblée de Corse	Article L4422-16 du CGCT : "[...] V.- L'Assemblée de Corse est consultée sur les projets et les propositions de loi ou de décret comportant des dispositions spécifiques à la Corse. Elle dispose d'un délai d'un mois pour rendre son avis. Ce délai est réduit à quinze jours en cas d'urgence, sur demande du représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse. Le délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné. Les avis adoptés par l'Assemblée de Corse en application du présent V sont adressés au président du conseil exécutif qui les transmet au Premier ministre et au représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse. Les avis relatifs aux propositions de loi sont transmis par le président du conseil exécutif au Premier ministre ainsi qu'aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. "	1 mois ou 15 jours en cas d'urgence sur l'article L.123-1-4 qui prévoit pour la corse l'intégration du DAC dans les OAP et non plus de manière générale dans le PLU comme auparavant
Conseils généraux et régionaux des régions d'outre-mer Guadeloupe, Guyane, Martinique et la Réunion	Article L4433-3-1 du CGCT "*Les conseils régionaux des régions d'outre-mer sont consultés sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative de ces régions. L'avis des conseils régionaux est réputé acquis en l'absence de notification au représentant de l'Etat d'un avis exprès dans un délai d'un mois à compter de la saisine ; ce délai est réduit à quinze jours en cas d'urgence sur demande du représentant de l'Etat*." Article L3444-1 du CGCT Les conseils généraux des départements d'outre-mer sont consultés sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de	1 mois ou 15 jours en cas d'urgence - sur l'article L.123-1-4 qui prévoit pour l'outre-mer l'intégration du DAC dans les OAP et non plus de manière générale dans le PLU comme auparavant - sur article 15 du PJL

	l'organisation administrative de ces départements. L'avis des conseils généraux est réputé acquis en l'absence de notification au représentant de l'Etat d'un avis exprès dans un délai d'un mois à compter de la saisine. Ce délai est réduit à quinze jours en cas d'urgence sur demande du représentant de l'Etat.	qui prévoit la création d'un ordre des géomètres expert
Conseil général de Mayotte	Article L4433-3-1 du CGCT + L. 4437-1 du CGCT : « Pour l'application à Mayotte de la quatrième partie du présent code : 1° La référence à la région ou à la région d'outre-mer est remplacée par la référence au Département de Mayotte ; 2° La référence au conseil régional est remplacée par la référence au conseil général. »	1 mois ou 15 jours en cas d'urgence
Conseil supérieur de tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel	Consulté par application des dispositions relatives aux comités techniques: Article L232-1 du code de justice administrative : « Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel exerce seul, à l'égard des membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, les attributions conférées par les articles 14 et 15 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, aux commissions administratives paritaires, aux comités techniques. » Article 34 décret n°2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat : « Les comités techniques sont consultés, dans les conditions et les limites précisées pour chaque catégorie de comité par les articles 35 et 36 sur les questions et projets de textes relatifs : 1° A l'organisation et au fonctionnement des administrations, établissements ou services. »	Prochaine réunion du CSTACAA le 25 juin Avis requis sur le nouvel article L.123-1 alinéas 7 et 8 qui prévoit une nouvelle possibilité de sursis à statuer pour le juge administratif pour le PLU

SYNTHESE DES MESURES D'APPLICATION ET MESURES TRANSITOIRES

Article	Intitulé	Décret	Mesures d'application et mesures transitoires
Article 58 II.- Mesure non codifiée	Les propositions pour renforcer le rôle de cohérence du SCoT (simplifier la hiérarchie des normes)	non	Une entrée en vigueur différée au 1er juillet 2015 est prévue pour le délai de mise en compatibilité des PLU et CC avec le SCOT réduit à un an pour ne pas rendre illégaux des documents d'urbanisme qui : - n'auraient pas été mis en compatibilité dans le délai d'un an avec le SCOT modifié avant l'entrée en vigueur de la loi - ne pourraient pas être mis en compatibilité avec le SCOT, modifié moins d'un an avant la publication de la loi, dans le délai restant à courir après la publication.
Article 58 I.- 7° Mesure codifiée L122-2 code de l'urbanisme	Evolution du principe de l'urbanisation limitée en l'absence de SCoT	oui	Prévue dans le texte : à partir du 1er juillet 2014 extension à toutes les communes hors SCOT. Un décret est nécessaire pour déterminer les prescriptions générales régissant les opérations de démantèlement et remise en état d'un site pour les projets bénéficiant d'une autorisation commerciale hors SCoT.
Article 58	Proposition pour assurer la couverture totale du territoire par des ScoT		
I.- 9° Mesure codifiée L122-3 code de l'urbanisme	▪ introduction de la nécessité d'élaborer un SCoT à l'échelle d'au moins 2 EPCI	non	Le texte prévoit que le Préfet ne pourra plus arrêter de périmètre de SCoT intégrant pas au moins 2 EPCI à compter du 1er juillet 2014 ; les SCoT existant ou en cours d'élaboration ne sont pas concernés
I.- 5° Mesure non codifiée	▪ suppression schéma de secteur		Les dispositions en vigueur antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi demeurent applicables aux procédures d'élaboration, de modification et de révision des schémas de secteur en cours

Article 60 III.- Mesure non codifiée	Evolution des cartes communales Délibération pour lancer l'élaboration ou la révision Servitudes	 non oui	 Prévoir que la mesure s'applique à la date d'entrée en vigueur de la loi à l'exception des élaborations et révisions de cartes communales dont l'avis d'enquête publique a été prescrit. Un décret d'application est nécessaire pour préciser la composition de la carte communale et la portée des annexes
Article 61 I.- Mesure codifiée L422-1 code de l'urbanisme II.-2° Mesure codifiée à l'article L422-8 du code de l'urbanisme	Compétences ADS ▪ Compétence ADS carte communale ▪ Seuil pour mise à disposition des services de l'Etat pour ADS	oui	 Ne s'applique immédiatement que pour les cartes communales adoptées après l'entrée en vigueur, pour les autres, cela s'appliquera à compter du 1er janvier 2017. 1er juillet 2015
Article 62 I.- Mesure codifiée L123-19 du code de l'urbanisme	Transformation des POS en PLU	non	Caducité du POS non transformé en PLU à compter du 14 décembre 2015

Article 63 II.- Mesure non codifiée	Transfert de compétences PLU et carte communales	non	▪ Entrée en vigueur le premier jour du sixième mois suivant celui de la publication de la présente loi. ▪ L'EPCI engage une procédure d'élaboration ou de révision d'un plan local d'urbanisme couvrant l'intégralité de son territoire au plus tard lorsqu'il doit réviser un des PLU applicables dans son périmètre. ▪ Si une commune a engagé, avant la publication de la loi, une procédure d'élaboration, de révision, de modification ou de mise en compatibilité d'un PLU ou d'un document en tenant lieu elle peut continuer à exercer sa compétence jusqu'à l'achèvement de cette procédure qui doit intervenir au plus tard dans un délai de 3 ans

Article 64 II.- Mesure non codifié	Les propositions d'amélioration du dispositif du PLUi tenant lieu de PLH et PDU	oui	Entrée en vigueur le lendemain de la publication de la loi, toutefois : ▪ Lorsque le programme local de l'habitat ou le plan de déplacements urbains arrive à échéance avant la délibération portant approbation d'un plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat ou de plan de déplacements urbains, il peut être prorogé jusqu'à l'approbation de celui-ci. Cette prorogation est décidée, pour une durée de trois ans maximum, par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, et après accord du préfet de département. Il en est de même lorsqu'un plan local d'urbanisme élaboré par un établissement public de coopération intercommunale est révisé pour intégrer les dispositions tenant lieu de programme local de l'habitat ou de plan de déplacements urbains.
III.- Mesures non codifiées			▪ Les plans locaux d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision à la date de publication de la présente loi peuvent opter pour les dispositions applicables antérieurement à cette date. Toutefois, les dispositions des deuxième et troisième alinéas du V et des troisième à dixième alinéas du VII de l'article L.123-1 dans leur rédaction issue de la présente loi leur sont applicables immédiatement. (il s'agit des mesures nouvelles relatives à la sécurisation juridique et aux évolutions de périmètres) ▪ Les plans locaux d'urbanisme élaborés ou révisés par un établissement public de coopération intercommunale avant la date de publication de la loi, ainsi que ceux dont la procédure d'élaboration ou de révision est achevée après cette date conformément aux dispositions applicables antérieurement à cette date, intègrent les dispositions issues de la présente loi lors de leur prochaine révision. Les dispositions de l'article L.123-12-1 dans sa rédaction issue de la présente loi et relatives à l'analyse des résultats et à l'opportunité d'une révision des PLUI sont applicables à compter du 1er juillet 2015.

Article 65 I.- 1° et 2° Mesures codifiées L122-1-2 (ScoT) et L123-1-2 (PLU) du code de l'urbanisme	Favoriser densification acceptable et stratégie foncière dans les documents d'urbanisme	non	Ces dispositions sont applicables aux PLU et SCOT dont l'élaboration ou la révision débute après l'entrée en vigueur de la loi (les documents existants et les procédures déjà lancées ne sont pas concernés)
Article 66 II.- Mesure non codifiée II.- Mesure non codifiée	Contrôler et limiter l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU ▪ Reclassement des zones 2AU existantes depuis plus de 9 ans en zone naturelle ▪ Les autres cas, (délibération motivée)	non	Entrée en vigueur à compter du 1er juillet 2015 pour laisser la possibilité aux collectivités soit d'ouvrir ces zones, soit de les reclasser elles-mêmes en zones naturelles ou agricoles Les dispositions applicables antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi demeurent applicables aux procédures de modification des plans locaux d'urbanisme lorsque le projet de modification a été notifié aux personnes publiques associées à la date d'entrée en vigueur de la loi

Article 67 II.- Mesure non codifiée	6° du L123-1-5 Les propositions pour freiner l'artificialisation des terres en limitant le pastillage dans les communes couvertes par un document d'urbanisme	oui	Les collectivités et EPCI doivent mettre leur PLU en conformité avec le 6° du L.123-1-5 au plus tard à la prochaine révision du PLU.
Article 73 II.- Mesure non codifiée IV.- Mesure non codifiée X.- Mesure non codifiée	 Les propositions pour permettre l'évolution des tissus pavillonnaires (suppression du COS et de la taille minimale des parcelles) Transfert de COS Procédure de rescrit pour VSD	oui	 Les dispositions de l'article s'appliquent aux demandes de permis et aux déclarations préalables déposées à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi. Toutefois, la suppression du transfert de COS ne s'applique pas aux demandes de permis et aux déclarations préalables accompagnées d'une convention de transfert de COS conclue avant l'entrée en vigueur de la loi. Concernant le VSD, prévoir que les rescrits demandés avant l'entrée en vigueur de la loi sur des terrains à COS, pour des raisons physiques ou autres, ne soient pas remis en question. Le rescrit délivré s'appliquera alors même que les conditions de densité ont changé.
Article 70 Droit de préemption urbain	Eléments complémentaires à une DIA	Oui	Un décret en Conseil d'Etat viendra préciser la liste des documents qui pourront être demandés par la collectivité en complément à une DIA

Article 76 ZAC			
Art 76 – II Mesure codifiée L122-3 du code de l'environnement	Avis de l'Autorité Environnementale pouvant tenir lieu d'avis pour d'autres études d'impact qui seraient nécessaires pour des opérations aval	Oui	Un décret en Conseil d'Etat viendra préciser les conditions d'application de ladite mesure et modifier en particulier l'article R. 122-8 du Code de l'Environnement.
Article 77			
Mesures codifiées L322-15 et L332-16	Conditions de notification de la création de l'AFUP	Oui	Un décret en Conseil d'Etat précisera les mesures relatives à ces deux dispositions. Ces conditions seront si possible fixées par référence aux dispositifs similaires existants.
	Seuil d'abaissement des règles de majorité pour la distraction de terrains	Oui	
Article 78			
Mesure codifiée Art L332-11-3	Publicité des demandes de débat relatives à l'établissement d'un PUP	Oui	Un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions de publicité des demandes auxquelles les collectivités ne satisferaient pas.

Articles 82, 83	Les propositions pour développer la concertation et la participation du public	oui	
Art 23 II.- Mesure non codifiée	Demandes de permis de construire et ou permis d'aménager		S'applique aux demandes déposées à compter du 1er juillet 2014
Art 24 IV.- Mesures non codifiées	Demandes d'autorisations permis de construire et permis d'aménager		S'applique aux demandes déposées à compter du 1er juillet 2014

PRISE EN COMPTE DE L'OUTRE-MER

Chapitre 1 : Développer la planification stratégique à l'échelle du bassin de vie

SECTION 1 : AMELIORER LA HIERARCHIE DES NORMES		
Mesure	**Intitulé**	**Impact OM**
Art. 58 / 1.1	Clarifier la hiérarchie des normes en urbanisme et conforter le SCOT intégrateur	Pas d'adaptation particulière pour l'OM

SECTION 2 : RENFORCER LE PRINCIPE D'URBANISATION LIMITEE EN ABSENCE DE SCOT		
Mesure	**Intitulé**	**Impact OM**
Art. 58 / 2.1	Clarifier le calcul de la règle dite des 15 km	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 58 / 2.2	Renforcer et étendre le dispositif	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 58 / 2.3	Prévoir explicitement que le dispositif s'applique pour les autorisations d'exploitation commerciale	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 58 / 2.4	Durcir les possibilités de dérogation	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 58 / 2.5	Lutter contre l'apparition de friches commerciales	Pas d'adaptation particulière pour l'OM

SECTION 3 : CLARIFIER L'ECHELLE D'ELABORATION DU SCOT		
Mesure	**Intitulé**	**Impact OM**
Art. 58 / 3.1	Transmission de l'intégralité du SCoT aux communes et EPCI compétents en matière de PLU dans son périmètre	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 58 / 3.2	Suppression de la possibilité d'élaborer un SCoT à l'échelle d'un seul EPCI	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 58 / 3.3	Suppression d'élaborer un schéma de secteur	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 58 / 3.4	Extension de la compétence pour élaborer un SCoT aux syndicats mixte dits « ouverts »	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 58 / 3.5	Conséquence de l'évolution du périmètre des EPCI sur les périmètres de SCoT	Pas d'adaptation particulière pour l'OM

SECTION 4 : INTEGRER L'AMENAGEMENT COMMERCIAL DANS L'ELABORATION DES SCOT		
Mesure	**Intitulé**	**Impact OM**
Art. 58 / 4.1	Faciliter l'intégration du document d'aménagement commercial (DAC) dans le SCoT	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 58 / 4.2	Evolution du DAC pour renforcer la maîtrise des conditions d'implantation commerciales et suppression des	Pas d'adaptation particulière pour l'OM

	ZACOM	
Art. 58 / 4.3	Favoriser la densité des parcs de stationnement des projets d'équipements commerciaux	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 58 / 4.4	Intégration des « drives » dans le champ des autorisations d'aménagement commercial	Pas d'adaptation particulière pour l'OM

Chapitre 2 : Modernisation des documents de planification communaux et intercommunaux

SECTION 1 : PRISE EN COMPTE DES MODES D'HABITAT		
Mesure	**Intitulé**	**Impact OM**
Art. 59 / 1.1	Précision sur les objectifs généraux des documents d'urbanisme	Pas d'adaptation particulière pour l'OM

SECTION 2 : MODERNISATION DE LA CARTE COMMUNALE		
Mesure	**Intitulé**	**Impact OM**
Art. 60 / 2.1	Evaluation environnementale des cartes communales	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 60 / 2.2	Prescription de l'élaboration d'une carte communale par délibération du conseil municipal et annexion des servitudes d'utilité publique	Pas d'adaptation particulière pour l'OM

SECTION 3 : COMPETENCE DES COMMUNES EN MATIERE DE DELIVRANCE DES AUTORISATIONS D'URBANISME		
Mesure	**Intitulé**	**Impact OM**
Art. 61 / 3.1	Compétence ADS pour les communes couvertes par une carte communale	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 61 / 3.2	Réduction du seuil de mise à disposition gratuite des services déconcentrés de l'Etat en matière d'ADS	Pas d'adaptation particulière pour l'OM

SECTION 4 : REVISION ET TRANSFORMATION DES POS EN PLU		
Mesure	**Intitulé**	**Impact OM**
Art. 32 / 4.1	Rendre caduc les POS	Pas d'adaptation particulière pour l'OM

SECTION 5 : TRANSFERT DE COMETENCE, MODERNISATION DU PLU COMMUNAUTAIRE ET EVOLUTION DES PERIMETRES DES PLU		
Mesure	**Intitulé**	**Impact OM**
Art. 63 / 5.1	Le transfert de compétence	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 64 / 5.2	La modernisation du PLU communautaire : *- Obligation de réaliser un PLU tenant lieu de PLH et de PDU* *- Articulation entre PLH, PDU et PLUi*	Adaptation prévue concernant l'article L123-4-4 qui prévoit pour l'outre-mer l'intégration du DAC dans les OAP et non plus de manière générale dans le PLU

	tenant lieu de PLH et PDU *- Ventilation des dispositions du PLH et du PDU dans le PLU* *- Gouvernance du PLU communautaire* *- Compatibilité du PLU tenant lieu de PDU* *- Evaluation du PLU et renforcement des pouvoirs du préfet*	comme auparavant
Art. 64 / 5.3	Conséquence des évolutions de périmètre des EPCI sur les PLU	Pas d'adaptation particulière pour l'OM

Chapitre 3 : Lutte contre l'étalemenet urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers

Mesure	Intitulé	Impact OM
Art. 65 / 3.1	Identification des potentiels de densification des zones déjà urbanisées	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 65 / 3.2	Reclasser des zones 2AU existantes depuis plus de 9 ans en zone naturelle	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 66 / 3.3	Suppression d'une possibilité de dérogation au principe de constructibilité limitée dans les communes non couvertes par un document d'urbanisme et extension du champs d'intervention de la CDCEA	Pas d'adaptation particulière pour l'OM

Chapitre 4 : Renforcer les outils au service des politiques foncières des collectivités et faciliter le renouveau des villes

SECTION 1 : ETABLISSEMENTS PUBLICS D'ETAT		
Mesure	**Intitulé**	**Impact OM**
Art. 68 / 1.1	Développement des opérateurs fonciers	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 68 / 1.2	Coopération avec les SAFER et autres opérateurs	Pas d'adaptation particulière pour l'OM

SECTION 2 : ETABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX		
Mesure	**Intitulé**	**Impact OM**
Art. 69 / 2.1	Définition des missions générales et des objectifs des EPF locaux	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 69 / 2.2	Exercice du droit de priorité par EPF locaux	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 69 / 2.3	Conditions d'adhésion des EPCI aux EPF locaux	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 69 / 2.4	Création d'EPF locaux sur un périmètre pertinent	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 69 / 2.5	Programme pluriannuel d'intervention des EPF locaux	Pas d'adaptation particulière pour l'OM

SECTION 3 : MODERNISATION DU DROIT DE PREEMPTION		
Mesure	**Intitulé**	**Impact OM**
Art. 70 / 3.1	Renforcement du droit de préemption du préfet en communes carencées	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 70 / 3.2	Création de zones d'aménagement différé intercommunales	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 70 / 3.3	Enrichir le contenu de la DIA et permettre la visite du bien	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 70 / 3.4	Encadrer le délai de vente à prix révisé en cas de renonciation à la préemption	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 70 / 3.5	Organiser la publicité des décisions de préemption	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 70 / 3.6	Définir l'usage du bien et assouplir les règles d'utilisation du bien	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 70 / 3.7	Définir les conditions de rétrocession du bien en cas d'annulation de la préemption	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 70 / 3.8	Permettre une action en dommages et intérêts	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 70 / 3.9	Instaurer la simultanéité du transfert de propriété, du paiement du prix et de la signature de l'acte authentique d'un bien préempté	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 71 / 3.10	Délégation du droit de préemption aux présidents de conseils régionaux, conseils généraux ou d'EPCI	Pas d'adaptation particulière pour l'OM

SECTION 4 : GEOMETRE-EXPERT		
Mesure	**Intitulé**	**Impact OM**
Art. 72 / 4.1	Développer l'accès à la profession de géomètre-expert	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 72 / 4.2	Créer un conseil régional de l'ordre des géomètres-experts à la Réunion et à Mayotte	Mesure spécifique à l'OM

SECTION 5 : MODIFICATION DE LA PRESENTATION ET CONTENU DES REGLES QUE PEUT FIXER LE PLU		
Mesure	**Intitulé**	**Impact OM**
Art. 72 / 5.1	Clarification du PLU et autres mesures de densification	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 72 / 5.2	Réduire et encadrer la possibilité de créer des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans les communes couvertes par un PLU	Pas d'adaptation particulière pour l'OM

SECTION 6 : MOBILISATION DES TERRAINS ISSUS DES LOTISSEMENTS		
Mesure	**Intitulé**	**Impact OM**
Art. 74 / 6.1	Modification des documents du lotissement et subdivision de lots	Pas d'adaptation particulière pour l'OM

Art. 74 / 6.2	Mise en concordance des documents du lotissement ave le document d'urbanisme	Pas d'adaptation particulière pour l'OM

SECTION 7 : AMENAGEMENT OPERATIONNEL		
Mesure	**Intitulé**	**Impact OM**
Art. 76 / 7.1	Amélioration des zones d'aménagement concerté *- Attribution des opérations d'aménagement à un concessionnaire* *- Evolution des plans d'aménagement de zone* *- Procédure de réalisation d'une zone d'aménagement concerté* *- Participation pour l'assainissement collectif*	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 77 / 7.2	Associations foncières urbaines partenarial	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 78 / 7.3	Amélioration du projet urbain partenarial	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 79 / 7.4	Création des projets d'intérêt majeur	Pas d'adaptation particulière pour l'OM

Chapitre 5 : Participation du public

Mesure	**Intitulé**	**Impact OM**
Art. 80	Mise à disposition du public en RNU	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 81	Modalités de participation pour DTADD	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 82	Proposition d'une modalité alternative	Pas d'adaptation particulière pour l'OM
Art. 83	Recodification à droit constant du livre 1 CU	Pas d'adaptation particulière pour l'OM

Chapitre 6 : RATIFICATION de l'ordonnance 2011-1068 et prolongation du délai de modification des décrets EPF et EPA

Mesure	**Intitulé**	**Impact OM**
Art. 84	Ratification ordonnance EPA/EPF et report délai	Pas d'adaptation particulière pour l'OM

GLOSSAIRE URBANISME

ADS : application du droit des sols

AdCF : assemblée des communautés de France

AFTRP : agence foncière et technique de la région parisienne

AFU : association foncière urbaine

AFUA : association foncière urbaine autorisée

AFUP : association foncière urbaine de projet

AMF : association des maires de France

AMGVF : association des maires des grandes villes de France

AOT : autorité organisatrice des transports

AOTU : autorité organisatrice des transports urbains

CAA : cours administrative d'appel

CDCEA : commission départementale de consommation des espaces agricoles

CDNPS : commission départementale nature, paysage et site

CERTU : centre d'étude sur les réseaux, les transports et l'urbanisme

CETE : centre d'étude technique de l'équipement

CDAC : commission départementale d'aménagement commercial

CDC : contrat de développement territorial

CE : conseil d'Etat

CGCT : code général des collectivités territoriales

CGDD : commissariat général du développement durable

CLC : corine land cover

CNAC : commission nationale d'aménagement commercial

CNTVB : comité national de la trame verte et bleue

COS : coefficient d'occupation des sols

CUB : communauté urbaine de Bordeaux

GES : gaz à effet de serre

DAC :	document d'aménagement commercial
DDT(M) :	direction départementale des territoires (et de la mer)
DEB :	direction de l'eau de la biodiversité
DGALN :	direction générale d'aménagement, du logement et de la nature
DGCIS :	direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services
DGCL :	direction générale des collectivités locales
DGFiP :	direction générale des finances publiques
DGITM :	direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DGPAAT :	direction générale des politiques agricoles, agroalimentaire et des territoires
DGPR :	direction générale de la prévention des risques
DHUP :	direction générale de l'urbanisme et des paysages
DIA :	déclaration d'intention d'aliéner
DPU :	droit de préemption urbain
DREAL :	direction régionale de l'équipement, de l'aménagement et du logement
DOO :	document d'orientation et d'objectif
DTA :	directive territoriale d'aménagement
DTADD :	directive territoriale d'aménagement et de développement durable
EPA :	établissement public d'aménagement
EPCI :	établissement public de coopération intercommunal
EPF :	établissement public foncier
EPFL :	établissement public foncier local
ENE :	engagement national pour l'environnement
LME :	loi de modernisation de l'économie
IdF :	Ile de France
INSEE :	institut national de la statistique et des études économiques
MAP :	modernisation de l'agriculture et de la pêche
MEDDE :	ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

METL : ministère de l'égalité des territoires et du logement

OAP : orientation d'aménagement et d'action

ORF : observatoire régional du foncier d'Ile de France

PADD : projet d'aménagement et de développement durable

PADDUC : plan d'aménagement et de développement durable de la Corse

PAE : programme d'aménagement d'ensemble

PAEN : protection et aménagement des espaces agricoles et naturels

PAC : participation pour l'assainissement collectif

PACA : Provence Alpes Côte d'Azur

PAZ : plan de zone

PCET : plan climat énergie territorial

PDU : plan de déplacement urbain

PGRI : plan de gestion des risques d'inondation

PLH : plan local de l'habitat

PIM : projet d'intérêt majeur

PLU : plan local d'urbanisme

PLUi : plan local d'urbanisme intercommunal

PPI : programme pluriannuel d'intervention

POA : plan d'orientation et d'action

POS : plan d'occupation des sols

PN : parc national

PNR : parc naturel régional

PRQA : plan régional de la qualité de l'air

PRE : participation pour raccordement à l'égout

PUP : projet urbain partenarial

RNU : règlement national d'urbanisme

SAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux

SAFER : société d’aménagement foncier et d’établissement rural

SAU : surface agricole utile

SCoT : schéma de cohérence territoriale

SDAGE : schéma directeur d’aménagement et de gestion des eaux

SHON : surface hors œuvre nette

SLS : supplément loyer solidarité

SMVM : schéma de mise en valeur de la mer

SRADT : schéma régional d’aménagement et de développement du territoire

SRCAE : schéma régional climat air énergie

SRCE : schéma régional de cohérence écologique

SRDAM : schéma régional de développement de l’aquaculture marine

SRE : schéma régional éolien

SRIT : schéma régional d’infrastructure de transport

SROS : schéma régional d’organisation des soins

SRU : solidarité renouvellement urbain

SUP : servitude d’utilité publique

TCA : traité de concession d’aménagement

TGI : tribunal de grande instance

TSE : taxe spéciale d’équipement

UH : urbanisme et habitat

VSD : versement pour sous-densité

ZAC : zone d’aménagement concerté

ZACOM : zone d’aménagement commercial

ZAD : zone d’aménagement différé

ZAP : zone agricole protégée