



N° 1329

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE LOI
pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (n° 1179)

PAR M. DANIEL GOLDBERG et MME AUDREY LINKENHELD

Députés

TOME I

TRAVAUX DE LA COMMISSION
ANNEXES

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	15
I.— UNE MOBILISATION SANS PRÉCÉDENT EN FAVEUR DU LOGEMENT POUR TOUS	17
A.— FACILITER LA PRODUCTION DE LOGEMENTS DIGNES ET ABORDABLES DANS LES ZONES EN TENSION	17
B.— MOBILISER LES ACTEURS ET LES FINANCEMENTS	18
C.— AGIR SUR LES COÛTS	20
1. Les coûts du foncier	20
2. Les coûts de construction	20
3. Les prix des loyers	21
D.— LEVER LES FREINS À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS	21
II.— UN PROJET DE LOI AMBITIEUX QUI PARTICIPE DE LA MOBILISATION EN MARCHÉ	22
A.— UN PROJET DE LOI INNOVANT	23
1. La régulation du marché locatif privé : l'encadrement des loyers	23
2. La garantie universelle des loyers (GUL)	25
3. Un statut pour l'habitat participatif	26
B.— UN PROJET DE LOI STRUCTURANT	27
1. La lutte contre les copropriétés dégradées : de véritables progrès, quelques interrogations	27
<i>a) La prévention des difficultés des copropriétés</i>	27
<i>b) Redresser les copropriétés en difficulté</i>	29
2. La modernisation du cadre d'exercice des professions immobilières	30
3. La gouvernance des politiques publiques du logement	30
4. L'affirmation de l'échelon intercommunal en matière d'urbanisme	32
C.— DE NOUVEAUX RENDEZ-VOUS	35

1. La lutte contre l'habitat indigne : des innovations intéressantes mais une réflexion de fond à mener	35
a) Des pistes intéressantes	35
b) Une réflexion de fond à mener	36
2. La réforme des attributions de logement social.....	37
3. La question cruciale de l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes défavorisées.....	38
4. L'urbanisme commercial.....	39
TRAVAUX DE LA COMMISSION	41
I.— DISCUSSION GÉNÉRALE	41
II.— EXAMEN DES ARTICLES	57
TITRE I^{ER} : FAVORISER L'ACCÈS DE TOUS À UN LOGEMENT DIGNE ET ABORDABLE	57
Chapitre I ^{ER} : Améliorer les rapports entre propriétaires et locataires	57
<i>Article 1^{er}</i> (articles 1 ^{er} , 2, 3, 3-1, 3-2, 3-3 [nouveau], 4, 5, 6, 7,7-1 [nouveau], 8 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) : Modernisation des dispositions générales applicables aux rapports entre bailleurs et locataires	57
<i>Après l'article 1^{er}</i>	102
<i>Avant l'article 2</i>	103
<i>Article 2</i> (articles 11-1, 14, 14-1, 15 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) : Modernisation des dispositions relatives à la durée du contrat de location	106
<i>Après l'article 2</i>	118
<i>Article 3</i> (articles 16, 17, 17-1 [nouveau], 17-2 [nouveau], 18, 19, 20, 20-1, 21, 22, 22-1, 22-2, 23, 24-1, 25, 25-2 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986) : Modernisation des dispositions relatives au loyer, aux charges et au règlement des litiges	119
<i>Article 4</i> (articles 25-2-1, 25-2-2, 25-2-3, 25-2-4, 25-2-5, 25-2-6, 25-2-7, 25-2-8, 25-2-9 [nouveaux] 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) : Insertion d'un Titre spécifique aux rapports entre bailleurs et locataires dans les logements meublés résidence principale.....	163
<i>Après l'article 4</i>	169
<i>Article 5</i> (article 40 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986) : Adaptation des nouvelles dispositions de la loi de 1989 aux baux des habitations à loyers modérés et aux baux de la loi de 1948	169
<i>Article 6</i> : Dispositions transitoires	172
<i>Article 7</i> (article L. 632-1 du code de la construction et de l'habitation) : Coordination	173

<i>Article additionnel après l'article 7 (article 7 bis [nouveau] (article L. 215-1 [nouveau] du code des assurances) : Extension des compétences du bureau central de tarification à l'assurance habitation</i>	174
<i>Après l'article 7</i>	180
Chapitre II : Mettre en place une garantie universelle des loyers	181
<i>Article 8 : Instauration d'une garantie universelle des loyers</i>	181
<i>Article 9 (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) : Modifications apportées à la réglementation applicable aux professionnels de l'immobilier</i>	198
Chapitre IV : Améliorer la prévention des expulsions	222
Section 1 : Traiter les impayés le plus en amont possible	222
<i>Article 10 (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, articles L. 353-15-1 et L. 442-6-1 du code de la construction et de l'habitation) : Obligation de saisine des commissions départementales de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) pour les bailleurs personnes morales hors SCI familiales</i>	222
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	234
<i>Article 11 (article L. 412-5 du code des procédures civiles d'exécution ; articles 7-1, 7-2 [nouveau] et 7-3 [nouveau] de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ; article 121 de la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions) : Renforcement de la coordination des actions de prévention des expulsions</i>	234
<i>Après l'article 11</i>	238
<i>Article additionnel après l'article 11 (article 11 bis [nouveau]) : Demande de rapport sur le calcul de l'aide personnalisée au logement</i>	239
TITRE I^{ER} : FAVORISER L'ACCES DE TOUS À UN LOGEMENT DIGNE ET ABORDABLE	240
Chapitre V : Faciliter les parcours de l'hébergement au logement	240
Section 1 : Accueil, hébergement, accompagnement vers le logement	240
Sous-section 1 : Consacrer juridiquement les services intégrés d'accueil et d'orientation	240
<i>Avant l'article 12</i>	240
<i>Article 12 (articles L. 345-2, L. 345-2-4 à L. 345-9 [nouveaux] du code de l'action sociale et des familles) : Statut législatif des services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO)</i>	242
<i>Après l'article 12</i>	247
Sous-section 2 : Renforcer la gouvernance au niveau régional et l'articulation entre le logement et l'hébergement	247

<i>Article 13</i> (articles L. 301-3, L. 302-2, L. 302-3, L. 302-9, L. 302-9-1 ; L.302-12, L. 302-13 ; L. 441-10, L. 443-7 et L. 364-1 du code de la construction et de l'habitat) : Extension des compétences du comité régional de l'habitat (CRH).....	247
<i>Article 14</i> (article L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles – article 1-1 [nouveau], articles 2 à 4-2 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990) : Institution d'un plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)	249
<i>Article 15</i> (articles 5, 6, 6-1, 6-2, 6-3 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990) : Fonctionnement des fonds de solidarité pour le logement (FSL).....	257
<i>Article additionnel après l'article 15</i> (article 15 bis [nouveau]) (article 6 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990) : Présentation des rapports annuels d'activité des fonds de solidarité pour le logement (FSL).....	259
<i>Article 16</i> (articles L. 302-1, L. 411-1-1, L. 411-1-2, L. 411-2-3 du code de la construction et de l'habitation ; art. L. 851-1 du code de la sécurité sociale ; article L. 261-5 du code de l'action sociale et des familles ; article L. 124 B du livre des procédures fiscales ; article 9 de la loi n°2011-725) : Mise en cohérence de diverses dispositions de nature législative.....	260
<i>Article additionnel après l'article 16</i> (article 16 bis [nouveau]) (article L. 121-4 du code de l'action sociale et des familles) : Élargissement de la possibilité d'accorder une remise gracieuse de créance aux publics relevant de l'aide sociale à l'enfance (ASE).....	261
<i>Article additionnel après l'article 16</i> (article 16 ter [nouveau]) (article L. 1611-7 du code général des collectivités territoriales) : Élargissement de la possibilité de confier la gestion de deniers publics par des organismes extérieurs au domaine de l'aide sociale à l'enfance.....	262
Sous-section 3 : Développer la participation des personnes accueillies ou accompagnées	264
<i>Article 17</i> (article L. 115-2-1 [nouveau] du code de l'action sociale et des familles) : Développement de la participation des personnes accueillies ou accompagnées.....	264
Section 2 : Améliorer les dispositifs relatifs au droit au logement opposable	266
<i>Avant l'article 18</i>	266
<i>Article 18</i> (articles L. 441-2-3, L. 442-8-2, L. 442-8-3 du code de la construction et de l'habitation) : Faculté de proposer des logements sociaux en bail glissant à des ménages bénéficiant du DALO.....	269
<i>Article 19</i> (articles L. 441-2-3, L. 442-8-2, L. 442-8-3 du code de la construction et de l'habitation) : Faciliter l'hébergement des personnes reconnues prioritaires au titre du droit à l'hébergement opposable (DAHO).....	273
<i>Article 20</i> (article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation) : Possibilité de requalification, par les commissions de médiation, d'un recours au titre du droit à l'hébergement opposable (DAHO) en recours au titre du droit au logement opposable (DALO).....	274
<i>Après l'article 20</i>	275
<i>Article additionnel après l'article 20</i> (article 20 bis [nouveau]) (article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation) : Participation d'un membre du service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO) à la commission de médiation.....	277
Section 3 : Simplifier les règles de domiciliation	278

<i>Article 21</i> (articles L. 252-2, L. 264-1, L. 264-10 du code de l'action sociale et des familles et art. 102 du code civil) : Simplification des règles de domiciliation.....	278
Chapitre VI : Créer de nouvelles formes d'accès au logement par l'habitat participatif	281
<i>Article 22</i> (articles 200-1 à 203-8 [nouveaux] du code de la construction et de l'habitation) : Dispositions relatives à l'habitat participatif.....	281
<i>Après l'article 22</i>	290
<i>Article additionnel après l'article 22</i> (article 22 <i>bis</i> [nouveau] (article 13 de la loi n° 86-18 du 6 janvier 1986 relative aux sociétés d'attribution d'immeubles en jouissance à temps partagé) : Travaux de l'assemblée générale d'une société d'attribution d'immeubles en jouissance à temps partagé.....	293
<i>Article additionnel après l'article 22</i> (article 22 <i>ter</i> [nouveau] (article 101 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion) : Prolongation du dispositif permettant l'occupation de locaux vacants par des résidents temporaires.....	296
TITRE II : LUTTER CONTRE L'HABITAT INDIGNE ET LES COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉES	298
Chapitre I^{ER} : Repérer et prévenir l'endettement et la dégradation des copropriétés	298
Section 1 : Créer un registre d'immatriculation des copropriétés	298
<i>Article 23</i> (article L. 711-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) : Registre d'immatriculation des copropriétés	298
<i>Article 24</i> : Entrée en vigueur de l'obligation d'immatriculation des copropriétés	303
Section 2 : Mieux informer les acquéreurs de lots de copropriété	305
<i>Article 25</i> (articles L. 721-1 à L. 721-3 [nouveaux] du code de la construction et de l'habitation) : Information des acquéreurs.....	305
Section 3 : Améliorer la gouvernance et la gestion de la copropriété pour prévenir son endettement	311
<i>Article 26</i> (articles 17, 18, 18-1 A, 19-1, 19-2, 20, 21, 22 de la loi du 10 juillet 1965) : Amélioration de la gouvernance et de la gestion de la copropriété	311
<i>Après l'article 26</i>	337
Section 4 : Prévenir la dégradation des copropriétés et faciliter la réalisation des travaux de conservation des immeubles	338
<i>Article 27</i> (article 8-2 [nouveau] de la loi du 10 juillet 1965) : Fiche synthétique de copropriété.....	338
<i>Article 28</i> (articles 9,10, 10-1, 25, 26, 28, 30 de la loi du 10 juillet 1965) : Modification des règles de majorité.....	342
<i>Après l'article 28</i>	348
Chapitre II : Redresser efficacement les copropriétés dégradées	351
Section 1 : Améliorer la procédure du mandataire ad hoc	351

<i>Article 29</i> (articles 29-1 A, 29-1 B et 29-1 C (nouveau) de la loi du 10 juillet 1965) : Amélioration de la procédure du mandataire <i>ad hoc</i>	351
Section 2 : Réformer la procédure d'administration provisoire et mettre en place de nouveaux outils à disposition de l'administrateur provisoire	355
<i>Article 30</i> (articles 29-1, 29-2 à 29-6, 27-9 à 29-14 [nouveaux] de la loi du 10 juillet 1965) : Modification de la procédure d'administration provisoire	355
Section 3 : Permettre la requalification des copropriétés très dégradées	362
<i>Article 31</i> (articles 731-1 et 2 [nouveaux] du code de la construction et de l'habitation) : Création d'opérations de requalification des copropriétés dégradées	362
<i>Article 32</i> (articles 321-1-1 [nouveau], 321-29, 327-1 du code de l'urbanisme): Compétence aux établissements publics fonciers et aux sociétés publiques locales d'aménagement pour mener des opérations de requalification de copropriétés dégradées	365
<i>Article 33</i> (article 1607 ter du code général des impôts) : Possibilité d'utiliser la taxe spéciale d'équipement pour le financement des opérations de requalification de copropriétés dégradées	366
<i>Article 34</i> (articles L. 252-1, L. 252-1-1 [nouveau], L. 252-3 et L. 252-4, L. 252-5 et L. 252-6 [nouveaux], L. 253-1-1 [nouveau], L. 253-2, L. 253-5 du code de la construction et de l'habitation et article 23 de la loi du 10 juillet 1965) : Adaptation des dispositifs de démembrement au fonctionnement des copropriétés dégradées	366
<i>Article 35</i> (articles L. 615-1 à L. 615-3 et L. 615-4-2 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) : Modifications des conditions de recours au plan de sauvegarde ainsi que de son suivi	370
<i>Article 36</i> (article L. 313-4-2 du code de l'urbanisme) : Complément à la notification du programme de travaux lors des opérations de restauration immobilière.....	373
Section 4 : Réformer la procédure de carence	374
<i>Article 37</i> (articles L. 615-6 à L. 615-8 et L. 615-9 et 10 [nouveaux] du code de la construction et de l'habitation) : Accélération de la procédure de carence, création à titre expérimental de l'expropriation des parties communes	374
<i>Article 38</i> (articles L. 23-74 du code civil) : Octroi du privilège immobilier spécial à l'opérateur de l'expropriation des parties communes	378
<i>Article 39</i> (article 6 de la loi du 10 juillet 1965) : Introduction dans le statut de la copropriété de l'exception pour l'expropriation des parties communes	378
Section 5 : Mesures diverses	379
<i>Article 40</i> (articles 45-1 et 45-9 de la loi du 10 juillet 1965) : Mesures de mise en cohérence.....	379
Chapitre III : Renforcer les outils de la lutte contre l'habitat indigne	379
Section 1 : Permettre l'unification des polices de l'habitat	379
<i>Article 41</i> (article 52119-2 du Code général des collectivités territoriales ; article L. 301-5-1-1 du code de la construction et de l'habitation) : Unification des polices permettant de lutter contre l'habitat indigne au profit des EPCI	379

<i>Article additionnel après l'article 41</i> (article 41 <i>bis</i> [nouveau]) (article L. 271-4 du code de la construction et de l'habitation) : Diagnostic technique de risque de présence de serpula lacrymans.....	387
<i>Après l'article 41</i>	389
Section 2 : Améliorer la lutte contre les marchands de sommeil et l'habitat indigne	390
<i>Article 42</i> (articles 225-19 et 443-41 du code pénal ; article L. 1337-4 du code de la santé publique) : Interdiction aux personnes condamnées pour hébergement contraire à la dignité humaine d'acheter des locaux d'habitation.....	390
<i>Article 43</i> (articles L. 1331-28, L. 1331-29 du code de la santé publique ; articles L. 123-3, L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation) : Création d'une astreinte lorsque les travaux prescrits en matière d'habitat indigne n'ont pas été exécutés	393
<i>Après l'article 43</i>	398
<i>Article additionnel après l'article 43</i> (article 43 <i>bis</i> [nouveau]) (articles L. 300-1 du code de l'urbanisme) : Extension du droit de préemption à la lutte contre l'habitat indigne .	405
<i>Article 44</i> : Application de l'astreinte aux travaux prescrits antérieurement à la promulgation de la loi	406
<i>Article 45</i> (article L. 543-1 du code de la construction et de l'habitation) : Mise à la charge des propriétaires défaillants du coût de la maîtrise d'ouvrage et de l'accompagnement social des travaux et mesures prescrits.....	407
<i>Article 46</i> (articles L. 542-2, L. 831-3 du code de la sécurité sociale): Modification de l'octroi et du versement de l'allocation logement en cas d'indécence.....	407
<i>Après l'article 46</i>	411
<i>Article additionnel après l'article 46</i> (article 46 <i>bis</i> [nouveau]) (article L. 129-3 du code de la construction et de l'habitation) : Hébergement mis à la charge du propriétaire dans le cadre des mesures relatives à la salubrité et à la sécurité publique.....	417
<i>Article additionnel après l'article 46</i> (article 46 <i>ter</i> [nouveau]) (article L. 13-15 du code de l'expropriation) : Évaluation de l'indemnité d'expropriation.....	419
<i>Article additionnel après l'article 46</i> (article 46 <i>quater</i> [nouveau]) (article L. 411 du code des procédures civiles d'exécution) : Sécurisation juridique des procédures d'évacuation	420
<i>Article additionnel après l'article 46</i> (article 46 <i>quinquies</i> [nouveau]) (article 25-1 de la loi n° 2000 321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations) : Délais de réponse aux demandes de visite d'un inspecteur d'hygiène et de salubrité.....	420
<i>Article additionnel après l'article 46</i> (article 46 <i>sexies</i> [nouveau]) : Rapport sur la création d'un fonds d'avance pour les travaux d'office.....	421
TITRE III : AMÉLIORER LA LISIBILITÉ ET L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES DU LOGEMENT	422
Chapitre I^{er} : Réformer les procédures de demande d'un logement social pour plus de transparence, d'efficacité et d'équité	422
<i>Avant l'article 47</i>	422
<i>Article 47</i> (articles L. 441-2-1, L. 441-2-6 et L. 472-3 du code de la construction et de l'habitation): Réforme des procédures de demande d'un logement social.....	423

<i>Après l'article 47</i>	435
<i>Article additionnel après l'article 47</i> (article 47 bis [nouveau]) (articles L. 441-2-1, L. 441-2-6 et L. 472-3 du code de la construction et de l'habitation) : Possibilité d'affecter tout ou partie du produit du supplément de loyer de solidarité (SLS) à des remises sur le loyer acquitté par les ménages les plus modestes	436
<i>Article 48</i> (articles L. 313-7 et L. 451-2 du code de la construction et de l'habitation) : Amélioration du contrôle du secteur du logement social	437
<i>Après l'article 48</i>	441
Chapitre III : Moderniser les dispositions relatives aux organismes de logement social	442
Section 1 : Moderniser les dispositifs législatifs relatifs au logement social	442
<i>Article 49</i> (articles L. 411-2, L. 421-1, L. 421-2, L. 422-2, L. 422-3, L. 442-8-1 et L. 442-8-1-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) : Clarification du mandat des opérateurs du logement social	442
<i>Après l'article 49</i>	450
<i>Article additionnel après l'article 49</i> (article 49 bis [nouveau]) (article 207 du code général des impôts) : Exonération d'impôt pour les sociétés pour l'exercice des nouvelles missions des bailleurs sociaux, au titre du traitement des copropriétés dégradées	451
<i>Article 50</i> (articles L. 365-1, L. 411-2 et L. 481-1 du code de la construction et de l'habitat) : Agrément des sociétés d'économie mixte (SEM) de construction et de gestion des logements sociaux	452
<i>Après l'article 50</i>	455
<i>Article 51</i> (article L. 353-9-3 du code de la construction et de l'habitat) : Harmonisation de la date de référence de l'indice de référence des loyers (IRL)	456
<i>Après l'article 51</i>	459
<i>Article additionnel après l'article 51</i> (article 51 bis [nouveau]) : Transmission au Parlement d'un bilan de l'application du supplément de loyer de solidarité (SLS)	459
<i>Article 52</i> (article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitat) : Rattachement des offices publics de l'habitat (OPH) et attribution du boni de liquidation en cas de dissolution d'un office	460
<i>Après l'article 52</i>	464
<i>Article 53</i> (articles L. 411-2, L. 421-2, L. 421-3, L. 422-2 et L. 422-3 du code de la construction et de l'habitat) : Simplification des règles applicables aux organismes HLM	465
<i>Article 54</i> (article 110 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion) : Simplification des règles applicables aux organismes HLM	466
Section 2 : Réformer les missions et procédures de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)	467
<i>Article 55</i> (articles L. 423-3, L. 452-1, L. 452-1-1, L. 452-2, L. 452-2-1, L. 452-2-2 [nouveau], L. 452-4 et L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitat) : Réforme des missions et procédures de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)	467
<i>Après l'article 55</i>	471

Chapitre IV : Élargir les délégations de compétence en matière de politique du logement	471
<i>Article 56</i> (articles L. 301-5-1, L. 302-1, L. 302-2, L. 302-4-2 et L. 302-4-3 [nouveaux] du code de la construction et de l'habitat) : Élargissement des délégations de compétences en matière de politique du logement	471
Chapitre V : Réformer la gouvernance de la participation des employeurs à l'effort de construction	481
<i>Article 57</i> (articles L. 313-3, L. 313-8, L. 313-13, L. 313-14, L. 313-15, L. 313-17, L. 313-19, L. 313-20, L. 313-21, L. 313-22, L. 313-23, L. 313-25, L. 313-28, L. 313-29, L. 313-32-1, L. 313-34, L. 313-35 du code de la construction et de l'habitat) : Gouvernance de la participation des employeurs à l'effort de construction	481
TITRE IV : MODERNISER LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET D'URBANISME	489
Chapitre I ^{er} : Développement de la planification stratégique	489
<i>Article additionnel avant l'article 58</i> (article 58 A [nouveau]) (article L. 2124-18 du code général de la propriété des personnes publiques) : Aménagement des règles spécifiques d'utilisation du domaine public fluvial relatives à la Loire	489
<i>Article additionnel avant l'article 58</i> (article 58 B [nouveau]) (article L. 422-2 du code de l'urbanisme) : Compétence confiée au préfet pour délivrer des autorisations d'affectation des sols et d'utilisation du domaine public fluvial préalablement à la réalisation d'ouvrages sur les bords de la Loire	491
<i>Avant l'article 58</i>	491
<i>Article 58</i> (articles L. 111-1, L. 111-6-1, L. 122-1-2, L. 122-1-9, L. 122-1-12, L. 122-1-13, L. 122-1-14, L. 122-1-16, L. 122-2, L. 122-2-1 [nouveau], L. 122-3, L. 122-4, L. 122-4-1, L. 122-4-2, L. 122-4-3 [nouveau], L. 122-5, L. 122-5-2, L. 122-8, L. 150-1 du code de l'urbanisme ; articles L. 333-1, L. 341-16, L. 350-1, L. 371-3 du code de l'environnement ; articles L. 752-1, L. 752-3, L. 752-5, L. 752-16 [nouveau] et L. 752-23 du code de commerce) : Renforcement de la planification stratégique et du rôle intégrateur du SCoT	493
<i>Après l'article 58</i>	538
Chapitre II : Mesures relatives à la modernisation des documents de planification communaux et intercommunaux	540
<i>Section 1 : Prise en compte de l'ensemble des modes d'habitat</i>	540
<i>Article 59</i> (articles L. 444-1 et L. 121-1 du code de l'urbanisme) : Prise en compte de l'ensemble des modes d'habitat	540
<i>Section 2 : Modernisation des cartes communales</i>	544
<i>Article 60</i> (articles L. 121-10, L. 124-2, L. 126-1 et L. 141-5 du code de l'urbanisme) : Modernisation des cartes communales	544
<i>Section 3 : Compétence des communes en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme</i>	546
<i>Article 61</i> (articles L. 422-1 et L. 422-8 du code de l'urbanisme) : Compétence des communes en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme	546

Section 4 : Transformation des plans d'occupation des sols en plans locaux d'urbanisme	549
<i>Article 62</i> (articles L. 123-19 et L. 422-6 du code de l'urbanisme) : Transformation des plans d'occupation des sols en plans locaux d'urbanisme	549
Section 5 : Transfert de compétences, modernisation du plan local d'urbanisme communautaire et évolution des périmètres des plans locaux d'urbanisme	553
<i>Avant l'article 63</i>	553
<i>Article 63</i> (articles L. 5214-16, L. 5214-23-1 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales) : Transfert de compétences aux communautés de communes et communautés d'agglomération en matière de plan local d'urbanisme...	554
<i>Avant l'article 64</i>	568
<i>Article 64</i> (articles L. 121-4, L. 123-1, L. 123-1-1 [nouveau], L. 123-1-4, L. 123-1-9, L. 123-1-10, L. 123-1-12, L. 123-5, L. 123-6, L. 123-12, L. 123-12-1, L. 123-12-2, L. 123-14-1 et L. 600-7 du code de l'urbanisme) : Modernisation du plan local d'urbanisme intercommunal	569
<i>Après l'article 64</i>	592
<i>Article additionnel après l'article 64</i> (article 64 bis [nouveau]) (article L. 126-1 du code de l'urbanisme) : Institution d'une commission de conciliation départementale en matière d'élaboration des documents d'urbanisme	593
Chapitre III : Lutte contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers	595
<i>Article 65</i> (articles L. 122-1-2, L. 123-1-2, L. 123-13, L. 123-13-1 et L. 123-18 du code de l'urbanisme) : Renforcement de la lutte contre l'étalement urbain et la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers	595
<i>Après l'article 65</i>	609
<i>Article 66</i> (articles L. 111-1-2, L. 145-3 et L. 145-5 du code de l'urbanisme) : Suppression de la possibilité de dérogation au principe de constructibilité limitée dans les communes non couvertes par un document d'urbanisme	610
<i>Article additionnel après l'article 66</i> (article 66 bis [nouveau]) (article L. 135 B du livre des procédures fiscales) : Extension de l'accès aux données des valeurs foncières.....	612
<i>Article 67</i> (article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme) : Mise en cohérence d'une disposition juridique relative au règlement local de publicité	613
<i>Après l'article 67</i>	613
Chapitre IV : Mesures favorisant le développement de l'offre de construction	620
Section 1 : Établissements publics fonciers d'État	620
<i>Article 68</i> (article L. 321-1 du code de l'urbanisme) : Établissements publics fonciers de l'État	620
Section 2 : Établissements publics fonciers locaux	623
<i>Article 69</i> (articles L. 324-1, L. 324-2, L. 324-2-2 [nouveau] et L. 324-5 du code de l'urbanisme) : Établissements publics fonciers locaux	623
Section 3 : Droit de préemption	624

<i>Article 70</i> (articles L. 210-1, L. 211-2, L. 211-4, L. 211-5, L. 212-1, L. 212-3, L. 213-2, L. 213-8, L. 213-11, L. 213-11-1 [nouveau], L. 213-12 et L. 213-14 du code de l'urbanisme) : Modalités relatives à l'exercice du droit de préemption	624
<i>Après l'article 70</i>	627
<i>Article additionnel après 70</i> (article 70 <i>bis</i> [nouveau]) (article L. 422-2 du code de l'urbanisme) : Transfert de compétence au préfet en matière de permis de construire ..	628
<i>Article 71</i> (articles L. 3221-12, L. 4231-8-2 [nouveau] et L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales) : Mesures de coordination relatives au droit de préemption ...	629
Section 4 : Géomètres experts	630
<i>Article 72</i> (articles 26 et 30 de la loi n° 46-942 du 7 mai 1946 relative à l'Ordre des géomètres experts) : Mesures relatives à l'Ordre des géomètres experts	630
<i>Avant l'article 73</i>	630
Section 5 : Clarification du règlement du plan local d'urbanisme et autres mesures de densification	631
<i>Article 73</i> (article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme) : Dispositions relatives au règlement du plan local d'urbanisme	631
<i>Après l'article 73</i>	640
<i>Article 74</i> (articles L. 111-6-2, L. 123-1-11, L. 123-4, L. 127-1, L. 128-1, L. 128-2, L. 128-3, L. 331-7 et L. 473-2 du code de l'urbanisme ; article L. 342-18 du code du tourisme) : Article de coordination	641
Section 6 : Mobiliser les terrains issus du lotissement	642
<i>Article 75</i> (articles L. 442-10 et L. 442-11 du code de l'urbanisme) : Mobilisation des terrains issus du lotissement	642
Section 7 : Aménagement opérationnel	645
<i>Article 76</i> (articles L. 300-4 et L. 311-7 du code de l'urbanisme ; article L. 122-3 du code de l'environnement ; article L. 1331-7 du code de la santé publique) : Dispositions relatives aux zones d'aménagement concerté	645
<i>Article 77</i> (articles L. 322-12 à L. 322-16 [nouveaux] du code de l'urbanisme) : Création des associations foncières urbaines de projet (AFUP)	648
<i>Article 78</i> (article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme) : Amélioration du dispositif du projet urbain partenarial	651
<i>Article additionnel après l'article 78</i> (article 78 <i>bis</i> [nouveau]) (article L. 300-3 [nouveau] du code de l'urbanisme) : Dispositions relatives au mandat d'études	652
<i>Article additionnel après l'article 78</i> (article 78 <i>ter</i> [nouveau]) : Faculté, à titre exceptionnel, de permettre au contrat de développement territorial de prévoir des opérations de réhabilitation en zone C d'un plan d'exposition au bruit	654
<i>Article 79</i> : (articles L. 350-1 à L. 350-7 [nouveaux] du code de l'urbanisme) : Création des projets d'intérêt majeur	656
Chapitre V : Participation du public	658
<i>Article 80</i> (article L. 111-1-3 [nouveau] du code de l'urbanisme) : Participation du public à l'élaboration des documents d'urbanisme	658

<i>Article 81</i> (articles L. 111-1-6 [nouveau], L. 113-3, L. 113-5, L. 113-6, L. 145-11 et L. 146-6 du code de l'urbanisme) : Participation du public à l'élaboration des documents d'urbanisme	660
<i>Article 82</i> (article L. 300-2 du code de l'urbanisme) : Participation du public dans le cadre d'un projet d'aménagement foncier	662
Chapitre VI : Dispositions diverses	664
<i>Article 83</i> : Autorisation donnée au Gouvernement de codifier le livre Ier du code de l'urbanisme	664
<i>Article 84</i> (ordonnances n° 2011-1068 du 8 septembre 2011, n° 2011-1539 du 16 novembre 2011, n° 2011-1916 du 22 décembre 2011, et n° 2012-11 du 22 décembre 2011) : Ratification de quatre ordonnances	665
<i>Après l'article 84</i>	665
AVIS DU COMITÉ DES SAGES	671
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	683

La liste des amendements examinés par la commission est disponible [sur le site internet de l'Assemblée nationale](#).⁽¹⁾

(1) http://recherche2.assemblee-nationale.fr/amendements/resultats.jsp?NUM_INIT=1179&LEGISLATURE=14&ORGANE=Affaires%20économiques

MESDAMES, MESSIEURS,

Du 23 au 25 juillet dernier, la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a examiné le projet de loi relatif à l'accès au logement et à un urbanisme rénové, dit « projet de loi ALUR ». Plus de mille amendements ont été déposés visant à enrichir le texte, parfois à l'infléchir, afin d'atteindre un équilibre sur les sujets majeurs qu'il aborde comme l'encadrement des loyers, la promotion de l'échelon intercommunal pour la mise en œuvre des politiques d'urbanisme et d'habitat, le traitement des copropriétés dégradées ou encore les procédures d'attribution des logements sociaux.

Cet équilibre est le fruit d'une concertation lancée, dès le début de l'année, par la Mme la ministre de l'égalité des territoires et du logement autour de différents groupes de travail chargés d'une réflexion sur certains thèmes du projet de loi. Il est également le résultat d'un important travail préparatoire de vos rapporteurs qui ont procédé à environ 90 auditions et rencontré près d'une centaine de représentants d'organismes ou personnalités qualifiées entre l'adoption du texte en conseil des ministres et son examen par la Commission des affaires économiques.

Le texte adopté par la Commission illustre cette mobilisation intense ainsi que les débats de fond auxquels il a donné lieu. Et naturellement, il reste perfectible... L'ampleur des changements de ce texte témoigne d'un projet de loi ambitieux et à maints égards innovant. Mais, il n'épuise pas tous les sujets comme l'illustrent les dispositions relatives à la garantie universelle des loyers, à l'urbanisme commercial ou encore à la lutte contre l'habitat indigne, qui nécessiteront de nouveaux rendez-vous. Vos rapporteurs seront vigilants à la mise en œuvre des engagements pris lors des débats afin que les prochaines étapes correspondent à ce qui a été annoncé et soient concrétisées.

Vos rapporteurs ont conscience des énormes avancées qui ont été réalisées depuis un an mais la crise du logement que nous connaissons nécessite des réponses à la mesure de sa gravité et de son ampleur. Des jalons essentiels sont posés. Ils jettent les fondements d'une politique du logement plus juste et plus équilibrée. Certains points restent néanmoins à être consolidés et approfondis.

I.— UNE MOBILISATION SANS PRÉCÉDENT EN FAVEUR DU LOGEMENT POUR TOUS

Dans sa déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale, il y a un an, le Premier ministre fixait un objectif clair en matière de politique du logement, à savoir : « *permettre à tous nos concitoyens, à chaque ménage, d'accéder à un logement correspondant à ses besoins et à son pouvoir d'achat* »

Depuis cette date, le Gouvernement s'est résolument engagé dans cette voie dans le but de développer une offre de logements accessibles et équitablement répartis sur le territoire, c'est-à-dire de **construire, là où sont les besoins, des logements abordables et adaptés à l'ensemble des ménages.**

La méthode retenue allie combinaison de rythmes – comme l'illustre la loi récente habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction –, choix de la simplification des procédures et mobilisation de tous les leviers susceptibles de favoriser la construction de nouveaux logements permettant de répondre aux besoins, en particulier des ménages les plus modestes.

A.— FACILITER LA PRODUCTION DE LOGEMENTS DIGNES ET ABORDABLES DANS LES ZONES EN TENSION

Dans un contexte de pénurie de logements sociaux au regard des besoins des ménages les plus vulnérables, **priorité a d'abord été donnée au logement social avec 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⁽¹⁾.**

Cette loi permet de renforcer la portée des obligations de production de logements sociaux incombant aux communes, au titre de la loi du 13 décembre 2000, dite « loi SRU »⁽²⁾. Elle prévoit en effet ;

– le relèvement de 20 % à 25 % du seuil minimal de logements sociaux dans les communes, en adéquation avec les besoins de chaque territoire⁽³⁾;

– la possibilité d'accroître les prélèvements sur les communes qui ne respectent pas leurs obligations (le préfet peut multiplier jusqu'à cinq la sanction pécuniaire à l'encontre des communes défaillantes, qui font l'objet d'un arrêté de carence) ;

(1) *Se reporter au rapport n°414 de Mme Audrey Linkenheld (novembre 2012).*

(2) *Loi sur la solidarité et le renouvellement urbains du 13 décembre 2000.*

(3) *Le seuil est maintenu à 20 % de logements sociaux dans les communes dont la situation du parc de logements existants ne justifie pas un effort de production supplémentaire.*

– l’optimisation de l’affectation des prélèvements dont une partie est désormais affectée à un fonds national de développement d’une offre de logements locatifs sociaux à destination des ménages modestes.

Deux décrets⁽¹⁾ d’application de cette loi viennent de paraître permettant d’établir précisément la liste des communes soumises au taux de 25 % ou au taux de 20 %.

L’accent mis sur le logement social s’est accompagné de mesures « calibrées » en fonction des besoins différenciés des territoires.

Ainsi, le dispositif fiscal en faveur de l’investissement locatif, dit « dispositif Duflot », institué par la loi de finances initiale pour 2013, a été conçu de manière à favoriser une offre abordable de logements pour les classes moyennes, dans les agglomérations soumises à de fortes tensions⁽²⁾. Il n’ouvre, en effet, droit à une réduction d’impôt que pour les logements situés dans des communes classées dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l’offre et la demande de logements entraînant des difficultés d’accès au logement sur le parc locatif existant. En outre, sa vocation se veut plus sociale que celle de ses prédécesseurs avec un plafond de loyers fixé à 80 % des loyers du marché, en fonction des zones.

Dans les zones tendues, la loi d’habilitation du 1^{er} juillet dernier prévoit en outre de favoriser la construction de logements en autorisant des dérogations aux règles du PLU relatives au volume, au gabarit et à la densité des constructions concernant : l’obligation d’aires de stationnement pour les logements, la surélévation d’immeuble, l’alignement de hauteur sur les constructions mitoyennes et les transformations de bureaux en logement. Elle instaure également un nouveau régime juridique pour promouvoir le développement d’une offre de logements intermédiaires en zones tendues.

La loi de finances rectificative pour 2012 recentre par ailleurs le prêt à taux zéro (PTZ+) sur les ménages des classes moyennes plutôt que d’en faire bénéficier des personnes qui n’en ont pas besoin pour devenir propriétaires.

B.— MOBILISER LES ACTEURS ET LES FINANCEMENTS

En matière de financements, une première mesure a consisté à **relever le plafond du livret A** de 25 % en octobre dernier ; puis, de 25 % supplémentaires pour être porté à 22 950 € au 1^{er} janvier 2013, conformément aux engagements de campagne du président de la République. Conjuguée **au doublement du plafond**

(1) Décret n°2013-670 et décret n°2013-671 du 24 juillet 2013.

(2) Ce dispositif repose sur le principe d’une réduction d’impôt sur le revenu, fixée à 18 % et répartie sur 9 ans, accordée aux contribuables qui acquièrent ou font construire, du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2016, un logement neuf dans la limite d’un montant plafonné à 300 000 €. Ce logement devra être loué à usage d’habitation principale pendant une durée d’au moins 9 ans.

du livret de développement durable (LDD), cette mesure est destinée au financement de **la construction de 150 000 logements sociaux par an, qui est l'objectif du Gouvernement.**

Toujours dans le respect des engagements pris, la loi précitée du 18 janvier 2013 est venue **supprimer le prélèvement⁽¹⁾ sur le potentiel financier des organismes HLM**, véritable frein à la réhabilitation des logements dégradés et à la construction de nouveaux logements sociaux.

Cette mesure s'est accompagnée, conformément au « Plan d'investissement pour le logement » annoncé par le président de la République, le 21 mars dernier, à Alfortville, par la **signature, le 8 juillet 2013, d'un pacte d'objectifs et de moyens entre l'État et le mouvement HLM**. Ce pacte, d'une durée de trois ans, vise à mettre en œuvre les mesures nécessaires pour lutter contre la pénurie de logements abordables et améliorer la qualité du parc existant. Il comprend notamment l'engagement de l'État d'instaurer **un taux de TVA réduit à 5 % au 1^{er} janvier 2014 pour la construction et les travaux de rénovation de logements sociaux**. Cette décision permettra aux bailleurs sociaux d'économiser 6 000 € par logement et de réaliser 22 500 logements sociaux supplémentaires dès 2014, ce qui représente la création ou le maintien de 45 000 emplois. S'agissant du mouvement HLM, il s'engage pour sa part à créer, **un dispositif de mutualisation financière** pour accompagner l'effort d'investissement des organismes et faire circuler les fonds disponibles ainsi qu'à la réalisation des objectifs de production de logement social, fixés par le Gouvernement.

Enfin, un accord a été conclu, sous la forme d'**une lettre d'engagement mutuel du 12 novembre 2012 entre l'État et l'UESL⁽²⁾**, pour permettre à Action logement de renforcer ses aides en faveur du logement locatif social, au travers de prêts et de subventions au logement social, à hauteur de 1,5 Md€ par an sur les trois prochaines années. Début avril, les partenaires sociaux ont validé le modèle de soutenabilité de long terme (avec engagement de l'État sur le niveau de prélèvement après 2016), qui leur permet de s'engager dans l'emprunt, conformément à la lettre d'engagement mutuel. Le titre III du présent projet de loi traduit le rétablissement de cette relation contractuelle entre l'État et l'UESL-Action logement.

(1) Défini à l'article L. 423-14 du code de la construction et de l'habitation.

(2) Désormais « Union des entreprises et des salariés pour le logement » en charge de la « Participation des employeurs à l'effort de construction » - PEEC (ex « 1 % Logement » rebaptisé « Action logement »).

C.— AGIR SUR LES COÛTS

1. Les coûts du foncier

Les coûts du foncier, qui représentent une charge croissante dans les programmes de construction de logements – en particulier dans les zones dites « tendues » – compromettent trop souvent l'équilibre financier des opérations de logements et, parfois, leur réalisation même, aussi bien dans le parc social que dans le parc privé.

• Afin de limiter la part de ces charges, **une nouvelle stratégie foncière a été mise en place en faveur du logement, dans le cadre de la loi précitée du 18 janvier 2013**. Cette loi instaure, en effet, une possibilité de cession gratuite de terrains appartenant au domaine privé de l'État et de ses établissements publics, au profit du logement social. Le dispositif mis en place consiste en une décote pouvant aller jusqu'à 100 % sur le prix du terrain cédé pour la part du programme de constructions réalisée en logement social ⁽¹⁾. Dans les communes qui ne font pas l'objet d'un constat de carence au titre de leur obligation de production de logement social, cette décote doit également permettre de construire les équipements publics destinés en tout ou partie aux occupants de ces logements.

Un premier décret du 15 avril 2013 est venu préciser les conditions de mise en œuvre de la décote pour les terrains de l'État et instituer une commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier.

• Le « plan d'investissement pour le logement » du 21 mars prévoit, par ailleurs, de libérer l'offre foncière grâce à la suppression des incitations fiscales à la rétention de terrains constructibles, dès le 1^{er} janvier 2014.

2. Les coûts de construction

Comme cela a été évoqué précédemment, le pacte du 8 juillet 2013 entre l'État et le mouvement HLM prévoit l'application, dès le 1^{er} janvier 2014, d'un **taux réduit de TVA à 5 % pour la construction neuve** (y compris en prêt social location-accession – PSLA –) **ainsi que tous les travaux de rénovation de logements sociaux**.

Un moratoire de deux ans sur l'instauration de nouvelles normes techniques a par ailleurs été décidé afin de réduire les coûts de construction. Dans le même temps, une évaluation globale des normes de construction existantes a été lancée dans le but d'en réduire le nombre et limiter les coûts de construction.

(1) Cette décote ne peut excéder 50 % pour les logements financés en prêt locatif social (PLS) et pour les logements en accession à la propriété (mentionnés aux 3^o et 5^o de l'article L.351-2 du code de la construction et de l'habitation).

3. Les prix des loyers

Dès le 1^{er} août 2012, un **décret** ⁽¹⁾ **sur l'encadrement des loyers** est entré en vigueur dans le but d'arrêter la spéculation et les hausses abusives des loyers dans un contexte de hausse continue des prix de l'immobilier. Ce décret encadre les prix des loyers dans une quarantaine d'agglomérations – regroupant 40 % de la population française – où les tensions locatives sont fortes. Ainsi, au moment du renouvellement du bail ou du changement de locataire, le loyer d'un bien ne peut plus excéder le dernier loyer appliqué, revalorisé sur la base de l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL), qui correspond à l'inflation⁽²⁾.

Cette première étape est complétée par le titre Ier du présent projet de loi qui modifie la loi du 6 juillet 1989 en vue notamment d'intégrer explicitement, dans les contrats de location, les loyers de référence fixés par les observatoires de loyers et le montant payé par le précédent locataire.

D.— LEVER LES FREINS À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

Le 21 mars dernier, le président de la République présentait un « plan d'investissement pour le logement » dont huit mesures ont été reprises dans la loi d'habilitation du 1^{er} juillet 2013. Ces mesures, qui visent à réduire les délais de procédure associés au lancement et à la réalisation de chantiers de construction, sont les suivantes :

– Création d'une « procédure intégrée pour le logement » (PIL) permettant une mise en compatibilité accélérée des documents d'urbanisme et un regroupement des autorisations requises ;

– Mise en place d'un portail national de l'urbanisme afin d'assurer une meilleure accessibilité aux documents d'urbanisme opposables aux projets de construction ;

– Assouplissement des règles de garantie d'emprunt qui s'imposent aux collectivités territoriales pour faciliter le financement de projets d'aménagement ;

– Réduction du nombre et des délais de traitement des recours contentieux contre les documents et autorisations d'urbanisme (l'ordonnance correspondante est parue le 17 juillet dernier) ;

– Autorisation de dérogations aux règles du plan local d'urbanisme en matière d'obligation d'aires de stationnement pour les logements, de surélévation d'immeuble, d'alignement de hauteur sur les constructions mitoyennes et de

(1) Décret n°2012-894 du 20 juillet 2012 relatif à l'évolution de certains loyers, pris en application de l'article 18 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989.

(2) Source : ministère de l'égalité des territoires et du logement.

transformation de bureaux en logement, pour favoriser la construction de logements en zone tendue ;

– Sécurisation des opérations de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) grâce à la suppression de la garantie financière d'achèvement intrinsèque ;

– Facilitation de la gestion de trésorerie des entreprises du bâtiment en incluant les délais de vérification du maître d'œuvre, du maître d'ouvrage et du comptable public dans les délais de paiement ;

– Développement d'une offre de logements intermédiaires, à destination des classes moyennes, *via* l'instauration d'un régime juridique spécifique.

Des jalons essentiels ont ainsi été posés depuis un an, afin de favoriser une offre de logements accessibles et abordables pour tous, que le présent projet de loi vient conforter. Pour autant, les défis restent immenses et de nouveaux rendez-vous seront nécessaires pour parvenir à compléter le travail entamé et répondre de manière efficace aux besoins de nos concitoyens en matière de logement.

II.— UN PROJET DE LOI AMBITIEUX QUI PARTICIPE DE LA MOBILISATION EN MARCHÉ

Le projet de loi « ALUR », adopté en conseil des ministres le 26 juin dernier, est un texte ambitieux à plus d'un titre, notamment par la diversité des thèmes qu'il aborde :

– le titre Ier vise à réguler le marché locatif privé, sécuriser les rapports locatifs, moderniser le cadre d'exercice des professions immobilières, organiser le parcours de l'hébergement au logement et développer de nouvelles formes d'accès au logement par l'habitat participatif ;

– le titre II a pour objectif de lutter contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées ;

– le titre III s'attache à la gouvernance des politiques du logement en réformant les procédures de demande d'un logement social, en améliorant le contrôle du secteur du logement social, en modernisant certaines dispositions relatives aux organismes de logement social ainsi que la gouvernance de la PEEC et en élargissant les délégations de compétences en matière de politique du logement ;

– le titre IV, enfin, modernise le droit de l'urbanisme en développant la planification stratégique, en adaptant les documents de planification communaux et intercommunaux, en luttant contre l'étalement urbain et en développant les outils des politiques foncières.

Les réflexions qui suivent n'ont pas vocation à aborder de manière exhaustive l'ensemble de ces mesures, dont la portée est décrite dans les commentaires d'articles en deuxième partie du rapport ainsi que dans l'étude d'impact conséquente qui est annexée au projet de loi.

Elles mettent l'accent sur les principales innovations du projet de loi (encadrement des loyers, garantie universelle des loyers et habitat participatif), les apports les plus structurants (la lutte contre les copropriétés dégradées, la modernisation du cadre d'exercice des professions immobilières, la gouvernance des politiques publiques du logement et l'affirmation de l'échelon intercommunal en matière d'urbanisme) et les sujets qui restent à améliorer ou dont la finalisation fera l'objet d'une prochaine étape (la lutte contre l'habitat indigne, la réforme des attributions de logement social, la question de l'hébergement et de l'accueil des personnes défavorisées et l'urbanisme commercial).

A.— UN PROJET DE LOI INNOVANT

Le projet de loi « ALUR » comprend indéniablement des dispositions innovantes sur lesquels vos rapporteurs souhaitent apporter un éclairage particulier.

1. La régulation du marché locatif privé : l'encadrement des loyers

Dans les zones tendues, le déséquilibre entre l'offre, restreinte, et la demande, forte, a généré une hausse exponentielle des loyers qui, si elle se stabilise depuis quelques mois, a conduit à **des niveaux de loyers irrationnels, et parfois indécents au regard des caractéristiques des logements**. Cet enrichissement sans cause des bailleurs doit être endigué, sans pour autant que leurs droits les plus élémentaires, au premier rang desquels le droit constitutionnel de propriété, ne soit méprisé. Par ailleurs, la hausse des loyers s'explique également en partie par la hausse des prix de vente des logements situés dans les zones tendues : lorsqu'il constitue un investissement – que cette opération soit justifiée ou non – l'achat d'un logement doit pouvoir être rentabilisé.

Le projet de loi instaure donc, en son article 3, un **mécanisme d'encadrement des loyers, qui s'inspire notamment des préconisations du Conseil d'État**. Dans son rapport intitulé « Droit au logement, droit du logement »⁽¹⁾, celui-ci invitait ainsi la puissance publique à encadrer la revalorisation des loyers. Par ailleurs, le rapport remis à Mme la ministre chargée du logement en février dernier par Isabelle Massin et Patrick Laporte⁽²⁾, invitait la

(1) Rapport public, juin 2009.

(2) Modernisation des rapports entre les bailleurs et les locataires, Isabelle Massin et Patrick Laporte, Conseil général de l'environnement et du développement durable, février 2013

puissance publique à moderniser le fonctionnement des observatoires des loyers et à instaurer un tel encadrement des loyers.

Avant toute chose, il est essentiel de préciser que **l'objectif poursuivi n'est pas de faire baisser les loyers moyens, mais de faire reculer des loyers exagérément élevés, sans justification valable**. En pratique, les observatoires locaux des loyers, dont la création dans les zones tendues est rendue obligatoire, seront chargés de recueillir, de traiter et de publier des données statistiques relatives aux loyers. Sur la base de ces données, **le préfet devra déterminer annuellement, par arrêté, un niveau de loyer médian de référence, ainsi qu'un loyer médian de référence majoré, dans la limite de 20 % au-dessus du loyer de référence**. Par ailleurs, il fixera un loyer médian de référence minoré, inférieur d'au moins 30 % au loyer de référence. Les loyers devront donc évoluer au sein de cette fourchette : ils seront donc encadrés, et non pas fixés, ce qui ne s'oppose en rien à la liberté qui découle du droit de propriété, ni à la liberté contractuelle.

Bien évidemment, vos rapporteurs ont conscience de l'existence de biens présentant des caractéristiques exceptionnelles, justifiant un niveau de loyer plus élevé. Afin de prendre en compte ces situations particulières, les bailleurs pourront fixer un complément de loyer exceptionnel, justifié par des caractéristiques particulières. En somme, un logement doté d'une terrasse donnant une vue imprenable sur la Tour Eiffel pourra faire l'objet d'un complément de loyer exceptionnel, à l'inverse d'un logement situé dans le même immeuble mais doté d'un simple balcon sans vue. Afin de prévenir les abus de la part de bailleurs peu scrupuleux qui profiteraient de la tension du marché locatif pour imposer des « surloyers » injustifiés, le projet de loi autorise le locataire à contester le montant du complément de loyer exceptionnel, voire son existence, dans un délai de trois mois suivant la signature du bail. À l'inverse, un logement dont le loyer serait inférieur au loyer médian de référence minoré pourra faire l'objet d'une procédure en réévaluation, dans la limite de ce loyer minoré.

Certains détracteurs du projet de loi ont pointé le risque d'inciter les bailleurs à augmenter le niveau du loyer proposé jusqu'au niveau de référence majoré. Le risque est quasiment inexistant, et ce pour deux raisons principales. La première est d'ordre économique : à l'heure actuelle, les loyers sont fixés librement et rien n'empêcherait un bailleur de fixer leur loyer à un niveau plus élevé⁽¹⁾. Si tel n'est pas le cas, c'est d'une part car les loyers ne peuvent indéfiniment augmenter au regard de la stagnation des rémunérations, et d'autre part car au regard de leurs caractéristiques, certains logements ne trouveraient pas preneurs, même en zones tendues, si leur loyer était augmenté. La seconde raison est d'ordre juridique : il y a en effet un cliquet qui empêche ce phénomène, c'est le décret d'encadrement des loyers à la relocation. L'État, dans les zones tendues,

(1) Un décret d'encadrement des loyers à la relocation a toutefois été pris par le Gouvernement en juillet 2012, en application de l'article 18 de la loi de 1989.

peut toujours prendre un décret pour limiter l'augmentation des loyers au niveau de l'IRL. À l'initiative de vos rapporteurs, le principe de l'annualité de ce décret a d'ailleurs été consacré.

L'encadrement des loyers jouera ainsi selon deux axes. D'abord, les bailleurs seront fortement incités à modérer le niveau de leurs loyers. Ensuite, les locataires seront davantage informés du niveau des loyers des logements semblables au leur, d'une part grâce aux données des observatoires, d'autre part car les loyers de référence figureront dans le bail. En effet, au-delà de l'article 3, les sept premiers articles modernisent les dispositions de la loi de 1989 relatifs aux rapports locatifs afin de renforcer l'information des locataires tout en garantissant la sécurité juridique des bailleurs.

2. La garantie universelle des loyers (GUL)

L'article 8 du projet de loi instaure le principe d'une garantie universelle des loyers (GUL), dont les modalités seront ultérieurement définies. Partant du constat de l'échec relatif de la garantie des risques locatifs (GRL) et de l'ineffectivité de la garantie des loyers impayés (GLI), le Gouvernement avait confié dès le début de l'année 2013 à l'Inspection générale des finances une mission relative à l'instauration d'une telle garantie.

Si le dispositif initial présenté par le Gouvernement ne donnait pas satisfaction, vos rapporteurs, comme la plupart des membres de la commission, ont été rassurés, et convaincus, par les explications apportées par Mme la ministre lors de l'examen du texte en commission. À compter de 2016, une garantie universelle des loyers, financée à parts égales par les locataires et les propriétaires, permettra d'assurer l'ensemble des bailleurs dont les locataires sont éligibles en cas d'impayés. **Cette sécurité sociale du logement ne se réduit pas à un simple système assurantiel, mais déploiera des actions d'accompagnement social, visant à prendre en charge le plus en amont possible les cas d'impayés.** Il s'agira ainsi de trouver des solutions, comme le relogement, à des situations parfois inextricables qui plongent dans la souffrance des locataires, mais aussi des bailleurs. Car un impayé menace un ménage d'expulsion, mais prive aussi un bailleur de ressources financières parfois essentielles.

Bien évidemment, la GUL ne permettra pas de convaincre un propriétaire de choisir comme locataire un bénéficiaire du RSA, au lieu d'un candidat qui gagne trois fois le Smic. En revanche, elle doit permettre à deux personnes ayant la même structure de revenus, mais dont une ne dispose pas de caution, d'être sur un pied d'égalité en termes d'accès au logement.

Par ailleurs, le bailleur particulier, qui loue de gré à gré, sera ainsi rassuré par le fait qu'un tiers pourra prendre contact avec le locataire dès le premier impayé de loyer, évaluer la situation et activer les différents filets sociaux. En ce sens, la GUL incitera nombre de propriétaires de logements vacants à remettre leurs biens sur le marché locatif.

À ce titre, la mise en place de la GUL poursuit un **double objectif : d'une part augmenter le parc de logements disponibles à la location, et d'autre part rétablir la justice en termes d'accès au logement**, puisque les candidats à la location ne seront plus discriminés en fonction des garanties financières que leur famille ou leurs amis seraient susceptibles de leur apporter. Candidat à la présidence de la République, M. François Hollande avait indiqué s'engager à rétablir la justice dans le secteur du logement. La mise en place de la GUL constitue l'une des traductions de cet engagement, auquel vos rapporteurs ne peuvent que souscrire.

De nombreuses incertitudes demeurent néanmoins, tant du point de vue du fonctionnement du dispositif que de son financement. Mme la ministre en a levé quelques-unes lors du débat en commission. Toutefois, vos rapporteurs attendent encore davantage de précisions d'ici l'examen du texte en séance publique. Mme Cécile Duflot a conscience de l'attente des parlementaires, qui ne sauraient, dans le contexte budgétaire actuel, créer une nouvelle structure administrative sans recevoir de précieuses garanties en amont. Elle s'est donc engagée à faire parvenir de nouveaux éléments à la représentation nationale bien en amont de la séance publique. Vos rapporteurs veilleront à ce que cet engagement soit respecté.

3. Un statut pour l'habitat participatif

Une autre innovation importante de ce texte est de consacrer dans le code de l'urbanisme une pratique née en France dans l'immédiat après-guerre, l'habitat participatif.

Depuis que cette pratique a été développée en 1946-1947 par le mouvement dit « des Castors », plusieurs initiatives sont nées au travers de tout le pays, qu'il s'agisse de la région lilloise, des villes de Montreuil, Pessac, Villeurbanne ou Nanterre.

Quel que soit le statut juridique choisi, 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. Mais, et il convient d'y insister dès à présent, les améliorations apportées au texte existant ont permis de prendre également en compte la philosophie de l'habitat participatif qui peut largement s'apparenter à une démarche citoyenne permettant non seulement de définir et de construire le cas échéant des logements et des espaces destinés à un usage commun, mais aussi de les mettre en valeur dans une logique de partage et de solidarité entre habitants. À l'heure où les aspirations en termes de vouloir vivre ensemble et de solidarité sont de plus en plus prégnantes, vos rapporteurs ne peuvent que se féliciter de voir cette démarche citoyenne avalisée par un texte de loi.

Le nouveau titre ainsi créé dans le code de l'urbanisme permet, même si les sociétés d'habitat participatif naissent généralement à la faveur de personnes privées qui souhaitent se rassembler dans le cadre d'un projet voire d'un idéal communs, d'accueillir à leurs côtés des personnes morales. Le projet de loi crée à cet effet deux formes spécifiques de sociétés d'habitat participatif, les coopératives d'habitants et les sociétés d'autopromotion, qui offrent ainsi un cadre juridique idoine pour développer ces initiatives.

B.— UN PROJET DE LOI STRUCTURANT

Le présent projet de loi revisite un certain nombre de dispositions existantes en vue d'en actualiser et d'en moderniser durablement le contenu.

1. La lutte contre les copropriétés dégradées : de véritables progrès, quelques interrogations

Le présent projet comporte deux chapitres consacrés aux copropriétés qui sont directement inspirés des conclusions du rapport du président de l'ANAH, M. Dominique Braye, « Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés ».

a) La prévention des difficultés des copropriétés

Le chapitre 1 est consacré à la prévention des difficultés dans les copropriétés. Il comporte des mesures simples et efficaces pour améliorer l'information des futurs acquéreurs. Dès le stade de l'annonce immobilière, l'acquéreur potentiel saura qu'il s'agit d'un bien en copropriété et quelles seront les charges afférentes au lot. Les futurs copropriétaires ne prennent en effet pas suffisamment cet élément en compte dans leurs projections et lors de l'élaboration de leur budget. La commission des affaires économiques a par ailleurs adopté un amendement de M. Borgel pour qu'une notice d'information soit remise à chaque copropriétaire, pour l'informer sur ses droits et devoirs, qui sont encore trop souvent méconnus, ce qui peut être source de conflits, comme l'illustre le rapport Braye précité.

Le projet de loi crée un registre d'immatriculation des copropriétés afin de mieux connaître les copropriétés et ainsi mieux cibler les politiques publiques, notamment en matière de rénovation thermique et énergétique.

Par ailleurs, la loi du 10 juillet 1965 sur les copropriétés est modifiée pour supprimer 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. L'obligation d'ouvrir un compte séparé permettra 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 syndicat. Vos rapporteurs estiment qu'il s'agit d'une mesure importante, une véritable avancée en termes de transparence.

Le rapport précité de M. Dominique Braye et le rapport remis par le sénateur M. Claude Dilain en mai 2013, « Copropriétés très dégradées », ont mis en lumière 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. 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 toutes les procédures que le syndic veut engager. La spirale de dégradation de l'immeuble s'accéléralant, les propriétaires occupants quittent l'immeuble souvent en cédant le lot à un prix faible au marchand de sommeil. Pour faciliter le lancement des procédures de recouvrement, l'article 19-2 de la loi du 10 juillet 1965 est modifié 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. De même, préalablement à l'acte authentique de vente d'un lot, le notaire informe le syndic du nom de l'acquéreur potentiel. Le syndic fournit au notaire un certificat de moins d'un mois indiquant soit que l'acquéreur n'est pas copropriétaire de l'immeuble concerné ; si l'acquéreur est copropriétaire de l'immeuble concerné, qu'il n'a pas fait l'objet d'une mise en demeure de payer le syndic restée infructueuse depuis plus de quarante-cinq jours. Dans le deuxième cas, le notaire notifie aux parties l'impossibilité de conclure la vente.

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 Braye a souligné le vieillissement du parc des copropriétés françaises. À 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 dix ans à venir pour effectuer les travaux de rénovation des parties communes. Pour 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, votre rapporteur a déposé un amendement qui propose :

– d'instaurer un fonds de prévoyance obligatoire pour financer les travaux décidés par les copropriétaires ou prescrits par les lois et règlements et restreindre cette mesure aux copropriétés moyennes et grandes qui sont les plus affectées par les problèmes de gouvernance ;

– de définir un diagnostic technique global de l'immeuble et de sa gestion destiné à éclairer les choix de gestion des copropriétaires. En offrant aux copropriétaires la possibilité de faire analyser la situation de l'immeuble par un tiers aux compétences reconnues et encadrées par des textes réglementaires, ils pourront plus facilement hiérarchiser les priorités en matière de travaux et ainsi prendre en toute connaissance de cause les décisions en maîtrisant tous les paramètres.

b) Redresser les copropriétés en difficulté

Pour traiter les difficultés des copropriétés, la loi du 10 juillet 1965 prévoit notamment aux articles 29-1 A et 29-1 B 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. Cette procédure de « mandataire ad hoc » a vocation à être mise en place dès lors qu'un pourcentage de 25 % d'impayés de charges est constaté. Le projet de loi abaisse le seuil de déclenchement de la procédure à 15 % au lieu de 25 %, pour les copropriétés de plus de deux cents lots dont le redressement une fois qu'elles sont en difficulté est extrêmement compliqué. Afin de responsabiliser le syndic lorsque la copropriété connaît de graves difficultés financières, votre rapporteur estime que, si le syndic n'a pas saisi le juge en vue de faire nommer un mandataire ad hoc, les frais liés à cette procédure lui seront imputés. S'il ne saisit pas le mandataire ad hoc alors même qu'il est l'acteur privilégié pour le faire, le syndic manque à son devoir de conseil. L'imputation des frais de procédure serait pour lui une incitation puissante à jouer pleinement son rôle. La commission des affaires économiques a donc adopté un amendement allant dans ce sens

S'agissant de la procédure de l'administration provisoire qui permet de traiter les difficultés importantes des copropriétés, le rapport Braye a recommandé d'améliorer la confiance des copropriétaires dans l'administrateur, de renforcer la coordination entre l'administrateur, la collectivité et l'opérateur, de donner à l'administrateur les moyens financiers de réaliser le redressement de la copropriété. Ces recommandations ont été suivies dans le cadre du projet de loi, ce dont se félicitent vos rapporteurs. Il en va de même s'agissant de la procédure du plan de sauvegarde, pendant administratif de la procédure de l'administration provisoire.

Vos rapporteurs sont plus réservés s'agissant de l'introduction, de manière expérimentale, certes, de la possibilité de n'exproprier que les parties communes au profit de la commune, de l'EPCI ou d'un opérateur désigné par eux. Quel sera le statut juridique du nouvel ensemble dans la mesure où sans parties communes, il n'y a plus de copropriété ? Quel est le statut juridique du « droit d'usage », de quels moyens juridiques l'opérateur disposera-t-il pour récupérer les redevances des titulaires du droit d'usage ? Le privilège immobilier spécial pourra-t-il jouer dans la mesure où il n'y a plus stricto sensu de copropriété ?

2. La modernisation du cadre d'exercice des professions immobilières

L'article 9 du présent projet de loi modernise en plusieurs points la loi « Hoguet » du 2 janvier 1970 et qui sert toujours de cadre à la réglementation des professions immobilières.

La loi de 1970 reste fondamentale en instaurant notamment une exigence de qualification pour l'exercice de toute profession immobilière (chaque professionnel devant être titulaire d'une carte professionnelle délivrée par les préfetures), et en élargissant le champ des personnes soumises à cette réglementation (par rapport aux tentatives législatives qui avaient été faites précédemment).

Désormais, et c'est là un des grands changements apportés par le présent texte, la carte professionnelle est appelée à être délivrée par les chambres de commerce et d'industrie territoriales pour une durée limitée. En outre, plusieurs dispositions sont insérées dans la loi de 1970 afin de renforcer, par le biais de la création d'instances dédiées (un Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières et des commissions régionales et interrégionales de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières), la déontologie applicable à l'ensemble de ces professions.

3. La gouvernance des politiques publiques du logement

Le titre III du projet de loi a pour ambition d'améliorer la gouvernance des politiques publiques du logement et de moderniser les dispositions législatives qui régissent les bailleurs sociaux.

Un point important concerne **la sécurisation du secteur du logement social vis-à-vis du droit européen**, dont l'un des corollaires est la soumission des SEM de construction et de gestion de logements sociaux aux mêmes règles que les organismes HLM (article 50), en particulier un agrément par le ministre chargé du logement. Cette disposition, de nature à sécuriser le dispositif français de logement social au regard de la décision de la Commission européenne du 20 décembre 2011, permet également d'assurer une égalité de traitement de l'ensemble des organismes intervenant dans le secteur du logement social.

Plusieurs **mesures d'adaptation des missions des organismes HLM** sont par ailleurs prévues afin de prendre en compte le rôle que le projet de loi les invite à jouer dans le traitement des copropriétés dégradées (intervention dans des opérations de requalification de ces copropriétés, assistance aux administrateurs provisoires en assurant la maîtrise d'ouvrage des travaux, etc.), la construction d'établissements d'hébergement et l'habitat participatif (article 49).

S'agissant des modalités de révision des loyers et redevances, les simplifications proposées par l'article 51 ont conduit vos rapporteurs à proposer **la**

prorogation du dispositif d'encadrement des loyers dans le parc social, adopté en loi de finances pour 2011, pour une durée de trois ans.

L'article 52 du projet de loi promet, comme l'ensemble du texte du reste, **l'échelon intercommunal pour le rattachement des offices publics de l'habitat**, y compris les organismes créés avant l'ordonnance du 1^{er} février 2007. Cette mesure s'accompagne d'incitations aux regroupements, à travers notamment un assouplissement des règles d'utilisation des boni de liquidation en cas de dissolution d'un organisme. Enfin, les règles applicables à la vente du patrimoine ayant bénéficié d'une aide de l'État au titre du logement social sont harmonisées et précisées, avec notamment la fixation d'un délai de péremption de cinq ans de l'autorisation préfectorale de vente.

Plus décevant en revanche est le chapitre dédié au **contrôle du secteur du logement social** : il est, en effet, dommage qu'une mesure aussi importante que celle de la création de l'ANCOLS, agence fusionnant la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) et l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) ne figure pas dans la version du texte examinée par la commission. Une accroche, comme celle effectuée pour la garantie universelle des loyers dans le titre I, aurait été préférable pour la bonne information et le travail de la représentation nationale. Mais, la procédure accélérée n'ayant pas été décidée, ce sujet pourra être correctement traité ultérieurement.

En ce qui concerne **la réforme de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)**, il a semblé utile d'associer des représentants des collectivités territoriales – qui sont appelées à jouer un rôle croissant en matière de politique du logement – à un débat annuel sur les orientations de la Caisse pour l'année suivantes (article 55).

L'élargissement des compétences déléguées au niveau intercommunal proposé par l'article 56 a suscité d'importants débats au sein de la commission dont les membres ont préféré reporter la possibilité, pour les intercommunalités, d'exercer la compétence d'encadrement des loyers. Le dispositif est encore trop neuf pour pouvoir être exercé par un échelon autre que l'échelon étatique. C'est au regard des résultats obtenus que cette phase pourra être envisagée ultérieurement.

Enfin, l'article 57 du projet de loi **réforme en profondeur la gouvernance d'Action logement**, tout en restaurant une relation contractuelle avec l'État que la loi du 25 mars 2009, dite « loi Molle », avait profondément déséquilibrée. À l'initiative de vos rapporteurs, des aménagements importants ont été apportés à l'article 57 visant à préciser le contenu de la convention prévue entre l'État et l'UESL-Action logement ainsi que le rôle de tête de réseau de l'Union. Le principe d'une déclinaison territoriale de l'utilisation des emplois de la PEEC a également été acté, *via* la conclusion de conventions avec les collectivités intéressées. Enfin, les modalités d'information du Parlement sur la

programmation des emplois de la PEEC devraient être améliorées grâce à la fixation d'un délai pour la remise du rapport annexé au projet de loi de finances.

4. L'affirmation de l'échelon intercommunal en matière d'urbanisme

Les dispositions du projet de loi en matière d'urbanisme sont très denses.

D'une manière générale, vos rapporteurs ont estimé que les délais prévus pour la mise en œuvre des différentes dispositions du projet de loi (mise en compatibilité du PLU avec le SCOT, transformation des POS en PLU, transformation des zones à urbanisation après neuf ans, abaissement du seuil de mise à disposition gratuite des services déconcentrés de l'État pour l'application du droit des sols, *etc.*) étaient trop courts et mal articulés avec le processus législatif engagé sur l'acte III de la décentralisation. Ces délais doivent être maintenus tel que le prévoit le droit en vigueur ou rallongés en raison des prochaines échéances démocratiques qui pourront se traduire par l'arrivée de nouvelles équipes municipales qui ne doivent pas être pénalisées par l'éventuelle absence d'engagements des processus nécessaires. Enfin, il ne faut pas perdre de vue la complexité et l'ingénierie nécessaire à la mise en œuvre des mesures prévues par le projet de loi dont vos rapporteurs ont également souhaité tenir compte (se reporter au schéma ci-dessous).

Dans cette perspective, plusieurs modifications ont été apportées par la Commission visant à :

– engager la procédure de mise en compatibilité du PLU avec le SCOT dans un délai d'un an et la finaliser dans un délai maximal de trois ans ;

– permettre aux communes qui ne sont pas dotées d'un document d'urbanisme d'engager un travail communal avant le passage à l'élaboration d'un document intercommunal ;

– questionner l'avenir des zones à urbaniser qui n'ont pas été ouvertes à l'urbanisation neuf ans après leur création au lieu de prévoir leur reclassement automatique en zones naturelles ;

– reporter d'un an – jusqu'au 1^{er} juillet 2015 –, l'abaissement du seuil de mise à disposition gratuite des services déconcentrés de l'État pour l'application du droit des sols aux intercommunalités de petite taille ;

– revenir au délai prévu par le droit en vigueur (31 décembre 2016) pour l'application du principe d'inconstructibilité limitée pour les communes non couvertes par un SCOT ;

– reporter au 31 décembre 2015 la transformation des plans d’occupation des sols (POS) en plans locaux d’urbanisme (PLU) dans la mesure où aucune échéance fixe n’avait été établie jusqu’à présent.

En ce qui concerne la planification stratégique, le choix d’affirmer le rôle intégrateur du schéma de cohérence territoriale (article 58) a été confirmé par la Commission qui a, en revanche, tempéré le renforcement du principe d’urbanisation limitée en l’absence de SCOT pour ne pas pénaliser les communes qui s’étaient préalablement engagées dans l’élaboration d’un document de planification. Enfin, les débats ont permis de clarifier l’échelle d’élaboration du SCOT en précisant que : d’une part, les SCOT existants, même lorsqu’ils sont portés par un seul EPCI, pourront perdurer ; d’autre part, lorsqu’un EPCI comprend un territoire qui correspond à un bassin de vie, il pourra choisir d’élaborer un PLU intercommunal valant SCOT en application de l’article L. 123-1-7 du code de l’urbanisme qui est expressément visé par l’article 58 du projet de loi.

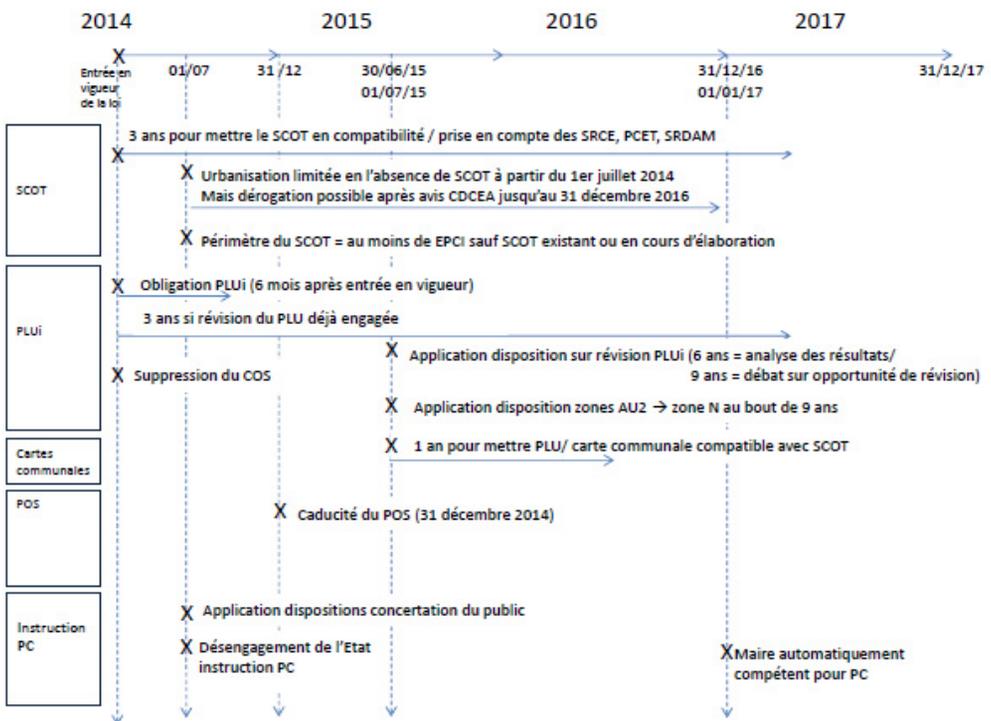
La réforme majeure du titre IV est l’adoption du **transfert de compétence de plein droit aux communautés de communes et communautés d’agglomération en matière de PLU** (article 63). À l’initiative de vos rapporteurs, un amendement a été adopté afin d’aligner les délais pour les communes qui ne disposent pas, à l’heure actuelle, d’un document d’urbanisme propre avec le délai de trois ans dont disposent les communes qui auront engagé l’élaboration ou la révision de leur PLU avant la promulgation de la présente loi. La situation particulière de ces communes, soumises au Règlement national d’urbanisme (RNU), souvent de petite taille et situées sur un territoire rural, a en effet été insuffisamment prise en compte d’où l’importance de cette période transitoire supplémentaire qui doit leur permettre d’engager un travail au niveau communal préalablement au passage à l’échelon intercommunal.

La Commission a, en outre, retenu le principe d’un débat annuel sur la politique locale de l’urbanisme au sein du conseil communautaire : **ce débat offre la garantie que chaque commune membre de l’EPCI pourra mettre à l’ordre du jour du conseil communautaire les besoins identifiés** (modification du règlement du PLU par exemple) **sur son territoire**.

Le contenu du PLU communautaire intégré a également été modifié (article 64) en vue d’assurer une meilleure prise en compte des intérêts de la commune tout au long de la procédure d’élaboration du PLU intercommunal. À cet égard, vos rapporteurs souhaitent mettre l’accent sur **une disposition transitoire, adoptée à leur initiative, visant à capitaliser le travail précédemment accompli – pour la réalisation d’un schéma de secteur par exemple – pour élaborer un PLU intercommunal**. L’objectif de ces adaptations est de tenir compte des dynamiques locales et de préserver une gestion de proximité et en finesse.

S'agissant enfin du caractère intégré du PLU communautaire, la commission a préféré retenir **le principe d'une fusion optionnelle du PLU intercommunal avec le programme local de l'habitat (PLH) et, le cas échéant, le plan de déplacements urbains (PDU)** : il revient, en effet, aux communautés concernées d'apprécier la pertinence de la fusion de ces documents.

Les autres dispositions du titre IV ont pour objectif de lutter contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels et agricoles en aménageant certaines règles existantes. L'article 65 prévoit notamment la transformation des zones à urbaniser, n'ayant pas fait l'objet d'une ouverture à l'urbanisation dans un délai de neuf ans après leur création, en zones naturelles. À l'initiative de vos rapporteurs, la Commission a modifié cette règle en prévoyant que, dans les neuf ans suivant leur création ces zones doivent être ouvertes à l'urbanisation ou retrouvent leur zonage antérieur par une modification ou une révision du PLU ou du document d'urbanisme en tenant lieu. Le projet de loi vise également à permettre le déploiement d'outils d'ingénierie foncière que sont les établissements publics fonciers (EPF) sur l'ensemble du territoire et apporte quelques aménagements à l'exercice du droit de préemption. D'autres dispositions concernent la mobilisation des terrains issus des lotissements ou les outils d'aménagement opérationnel (zones d'aménagement concertées, création de projets d'intérêt majeur, etc.).



Source : schéma établi à partir du dispositif du projet de loi

C.— DE NOUVEAUX RENDEZ-VOUS

En dépit des innovations qu'il comporte ainsi que de mesures structurantes pour la conduite des politiques publiques en matière de logement et d'urbanisme, le projet de loi comprend également des dispositions qui devront être revisitées ultérieurement pour être pleinement à la hauteur des enjeux.

1. La lutte contre l'habitat indigne : des innovations intéressantes mais une réflexion de fond à mener

a) Des pistes intéressantes

L'article 41 du projet de loi a pour objectif de permettre aux EPCI de devenir des acteurs uniques de la lutte contre l'habitat indigne en donnant, sous certaines conditions, à leurs présidents des prérogatives en matière de police spéciale du logement, détenues aujourd'hui d'une part par les maires des communes membres et d'autre part par le préfet.

Pour que cette délégation à l'EPCI soit effective, il faut que tous les maires acceptent de transférer leurs pouvoirs de police spéciale. Le refus d'un seul maire bloque le transfert. Cette condition risque de limiter considérablement les cas de transferts, d'autant que rien n'est dit sur les moyens financiers afférents. En effet, une commune centre disposant d'un service communal d'hygiène et de santé efficace doté de moyens financiers via la dotation générale de décentralisation ne sera pas nécessairement incitée à transférer sa compétence à l'EPCI si cela signifie une perte d'efficacité et un saupoudrage des moyens de la lutte contre l'habitat indigne sur le territoire communal voire intercommunal. Ainsi, le territoire national va connaître dorénavant trois acteurs de la lutte contre l'habitat indigne : le préfet, le maire, et le président de l'EPCI dans les cas où les maires auront décidé de lui transférer leurs compétences. Vos rapporteurs estiment qu'il aurait peut-être été préférable de procéder à la recentralisation de l'ensemble des services d'hygiène et de santé tels qu'ils fonctionnent depuis une trentaine d'années, pour procéder ensuite à une redistribution par le biais de conventions ou de « contrats d'objectifs » passés par l'État avec les communes ou avec les EPCI, de manière à s'assurer de ce que font effectivement ces services sur l'ensemble du territoire, et avec quels moyens.

Ils saluent l'adoption d'un amendement à l'initiative de M. François Pupponi qui permet au maire de se voir déléguer les prérogatives du préfet en matière de police de santé publique, si l'EPCI disposant de la compétence habitat n'en fait pas la demande.

L'article 43 du présent projet de loi instaure la possibilité pour les autorités compétentes en matière de police spéciale du logement, c'est-à-dire le maire et le préfet, décident d'une astreinte d'un montant modulable lorsque des travaux ont été prescrits aux propriétaires et qu'ils n'ont pas été exécutés dans le

délai prévu par l'arrêté. Vos rapporteurs estiment que cette mesure est intéressante, même si elle ne doit pas se substituer aux travaux d'office. Il leur est en revanche apparu indispensable d'amender le projet de loi afin d'appliquer le mécanisme de l'astreinte aux copropriétés en tenant de leurs spécificités, notamment afin de ne pas la faire supporter aux copropriétaires de bonne foi ayant voté les travaux.

L'article 46 du projet de loi 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. La nouvelle procédure prévoit que si un logement fait l'objet d'un constat d'indécence par l'organisme payeur, c'est-à-dire la CAF, ou un service instructeur tel qu'un service communal d'hygiène et de santé, 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 sans que cela ne puisse fonder une action du bailleur à l'égard du locataire pour l'obtention de la résiliation du bail. Vos rapporteurs estiment qu'il s'agit d'une mesure de justice, qui prend efficacement en compte le fait que les locataires n'intentent que très peu d'actions en justice.

En outre, vos rapporteurs ont déposé et fait adopter dès le stade de la commission des amendements importants :

- sécurisation juridique des procédures d'évacuation suite à un arrêté d'insalubrité ou de péril et lorsqu'il existe un obstacle aux travaux d'office,

- évaluation de l'indemnité d'expropriation en tenant compte de l'estimation des travaux à effectuer,

- hébergement mis à la charge du propriétaire dans le cadre des mesures relatives à la salubrité et à la sécurité publique.

b) Une réflexion de fond à mener

Le sujet de l'habitat indigne ne se résume pas à la question des marchands de sommeil. Il est indispensable de travailler sur toute la chaîne, et le plus en amont possible, pour prévenir la dégradation des logements et le passage de la décence à l'indécence, jusqu'à l'insalubrité et au péril irrémédiable. Les experts que vos rapporteurs entendus sur ce sujet au cours des auditions, qu'ils soient issus du pôle de lutte contre l'habitat indigne, des agences régionales de santé, des collectivités territoriales, des ADIL, ou encore du DAL, l'ont d'ailleurs tous souligné.

Vos rapporteurs ont donc réfléchi à quelques propositions concrètes pour enrichir le texte :

- soumettre à déclaration préalable les divisions de logement,

– prévoir une déclaration de mise en location afin de faciliter le travail de contrôle de la décence des inspecteurs d’hygiène et de santé, en tirant les leçons de l’expérimentation menée depuis 2006,

– permettre à la collectivité de se porter partie civile pour les infractions au règlement sanitaire départemental,

– mieux encadrer les délais à chaque étape des procédures pour les accélérer, avec une suspension du bail et du paiement du loyer dès que le logement est reconnu comme indigne.

Ces propositions restent à affiner et demandent, pour aboutir, une implication forte et précise des services ministériels. Elles doivent pouvoir s’articuler avec les programmes locaux de l’habitat et tenir compte ainsi de la spécificité de nos territoires métropolitains et ultramarins.

2. La réforme des attributions de logement social

Depuis le début de l’année, une large concertation a été engagée sur les procédures d’attribution, rassemblant les associations, des représentants des bailleurs et des collectivités territoriales ainsi que des parlementaires.

À l’issue d’une première phase de concertation, le comité des sages chargé de piloter la concertation a rendu un avis qui est annexé au présent rapport. Les échanges auxquels la concertation a donné lieu ont mis en évidence la nécessité de procéder par étapes. De fait, l’article 47 du projet de loi traduit les deux premières d’entre elles, avec d’une part la mise en place d’un dossier unique, et d’autre part l’instauration d’un fichier intercommunal partagé de la demande et d’un lieu physique intercommunal d’accueil et d’information des demandeurs.

Ces mesures sont un préalable avant d’aller plus loin, pour aider les territoires qui sont aujourd’hui moins avancés ou plus complexes que d’autres à progresser et à trouver des solutions adaptées, comme le permettra le plan partenarial.

À l’initiative de vos rapporteurs, plusieurs modifications ont été apportées à cet article dans le but de **renforcer la dimension partenariale du système national d’enregistrement (SNE), via l’instauration d’un comité d’orientation, ainsi que du plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d’information des demandeurs à travers l’association des agences d’urbanisme, la possibilité pour les professions immobilières de mettre en commun l’information sur l’offre de logements disponibles ou encore la consultation des représentants d’associations tant de locataires que de mal-logés.**

Dans le prolongement du droit à l’information et de la mise en place d’un lieu d’accueil pour les demandeurs de logement social, la Commission a considéré

que ces derniers devaient être reçus dans un délai raisonnable pour faire le point sur leur situation et se renseigner sur les modalités de traitement de leur demande.

Enfin, les pistes évoquées lors de la concertation et qui concernent les étapes suivantes de la réforme des procédures d'attributions – en particulier, la mise en place d'un système de cotation de la demande liée à un mécanisme de qualification de l'offre de logements ainsi que celle d'un dispositif de « location choisie » –, si elles sont expérimentées au plan local, devront être expressément mentionnées dans le plan partenarial et lié au dispositif de gestion de la demande.

3. La question cruciale de l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes défavorisées

En consacrant juridiquement le rôle des services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) et en fusionnant les plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) et les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), le projet de loi conforte des outils indispensables à la prise en compte intégrée des questions d'hébergement et de logement. Ces mesures traduisent des engagements pris dans le cadre du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2013.

Ces efforts de mise en cohérence apparaissent également dans l'extension des compétences des comités régionaux de l'habitat (CRH) aux questions d'hébergement ainsi que dans la plus grande articulation des fonds de solidarité pour le logement (FSL), avec les différents dispositifs mis en place par le projet de loi.

La Commission a souhaité **renforcer la place de l'accompagnement dans le nouveau plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)**, en l'inscrivant explicitement parmi les objectifs du plan et en précisant que le plan devra permettre d'améliorer la coordination des actions menées en matière de diagnostics sociaux et d'accompagnement et la coopération entre les partenaires concernés. Elle a également réaffirmé le principe d'accueil inconditionnel qui, dans les faits, n'est pas toujours mis en œuvre du fait de la saturation des dispositifs CADA et de l'hébergement pour les demandeurs d'asile, notamment au sein des dispositifs d'urgence.

À l'initiative de vos rapporteurs, la Commission a, par ailleurs, adopté un amendement visant à prendre en compte, lors de l'évaluation des besoins sur laquelle se fonde le PDALHPD, toutes les formes d'habitat – y compris celles définies comme illicites (squats, *etc.*) – afin de ne pas en « fausser » partiellement le résultat. Il ne s'agit pas de reconnaître ces formes d'habitat mais de les prendre en compte dans les repérages de situations servant à l'élaboration du plan d'action.

Enfin, la Commission a encadré davantage la possibilité de proposer aux personnes reconnues prioritaires au titre du DALO un logement social faisant l'objet, dans un premier temps d'un bail glissant :

– d'une part, il est reconnu à la commission de médiation – et non plus seulement au préfet – la possibilité de préconiser que soit proposé au demandeur un logement dans ces conditions ;

– d'autre part, lorsque le préfet propose, dans le cadre de son obligation de relogement d'un demandeur reconnu prioritaire au titre du DALO, un logement social en bail glissant, il doit motiver sa décision.

Au-delà de ces aménagements, la question des moyens alloués à cette politique reste centrale tant la situation, dans certains territoires, est critique. Vos rapporteurs se feront l'écho de ces préoccupations dans le cadre du prochain examen du projet de loi de finances pour 2014.

Ils seront également attentifs à ce que l'utilisation des outils prévus par le projet de loi soit correctement articulée avec le rôle croissant des collectivités dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'hébergement et du logement. C'est la raison pour laquelle ils ont proposé un amendement – qui a été adopté par la Commission – visant à préciser que ce sont bien les EPCI qui, lorsqu'ils sont dotés d'un programme local de l'habitat (PLH) exécutoire, coordonnent l'ensemble des actions au titre de lutte contre l'habitat indigne.

4. L'urbanisme commercial

L'urbanisme commercial, sujet dont la Commission des affaires économiques a plusieurs fois débattu sans aboutir à un résultat satisfaisant au cours de la précédente législature, a de nouveau été abordé dans ce projet de loi. Même s'il est évoqué au détour de dispositions relatives aussi bien au DAC (document d'aménagement commercial) qu'aux « drive », l'urbanisme commercial ne constitue pas à proprement parler un sujet spécifiquement traité par ce projet de loi.

Néanmoins, il est apparu logique de l'y intégrer tant la volonté, partagée par tous, de transférer l'urbanisme commercial du code de commerce vers l'urbanisme de droit commun trouve dans ce texte un véhicule idéal.

La loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) a modifié de la réglementation relative à l'urbanisme commercial (critères à prendre en considération pour autoriser des implantations d'équipements commerciaux, composition des commissions départementales d'aménagement commercial relèvement du seuil d'autorisation de 300 à 1 000 m²...) sans pour autant régler l'expansion anarchique des équipements commerciaux.

C'est la raison pour laquelle le président François Brottes a décidé de déposer un amendement qui, tout en suggérant une nouvelle réglementation base sur une ancienne proposition de loi qui avait été débattue sous la XIII^e législature, demande au Gouvernement un **rapport sur l'applicabilité de cette réglementation** afin d'aboutir à un dispositif à la fois clair et durable relatif à l'urbanisme commercial, qui puisse être adopté avant la fin du processus législatif sur ce texte.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.— DISCUSSION GÉNÉRALE

Dans le cadre des travaux relatifs à l'examen du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (n° 1179), la commission a auditionné **Mme Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du logement**, lors de sa réunion du 23 juillet 2013.

M. le président François Brottes. Madame la ministre, je suis heureux de vous accueillir pour la discussion du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Après votre intervention, je propose, conformément à la décision du bureau de notre Commission, qu'un seul orateur par groupe prenne la parole dans la discussion générale.

Je note que vous nous proposez une rénovation des règles d'urbanisme assez conséquente. Ce sujet passionne la Commission et, parce que vous n'êtes pas la première à le traiter, vous constaterez que, sur ce point, le passé a laissé certaines marques, y compris sur le président de la Commission que je suis. (*Sourires.*)

Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement. Le projet de loi que je vous présente aujourd'hui a été élaboré sur la base de nombreux travaux parlementaires passés – propositions de loi, rapports parlementaires... – et il répond à des amendements déposés par certains d'entre vous. Il repose sur trois axes : la régulation, la protection et l'innovation.

La démarche de régulation proposée se fonde sur un constat : la libre organisation par le marché du secteur du logement n'a pas rencontré les succès escomptés, ni pour améliorer l'offre ni, surtout, pour faire baisser les loyers. Depuis 1984, ils ont en effet augmenté à un rythme deux fois supérieur à celui de l'indice des prix, provoquant un véritable décrochage avec le niveau des revenus. Lors des dix dernières années, on a constaté en Île-de-France, une augmentation de 40 % des loyers à la relocation ! Les zones tendues sont devenues très tendues. Dans ce contexte, ce projet de loi introduit un mécanisme d'encadrement des loyers, qui doit être suffisamment contraignant pour être efficace, et suffisamment souple pour que nous n'entrons pas dans une logique de prix administrés. Je sais que des amendements ont été déposés pour améliorer le dispositif.

Ce mécanisme s'accompagnera d'un volet de simplification et de sécurisation de la location comportant la création d'un bail type, d'un état des lieux type avec l'utilisation d'une grille de vétusté... Les relations entre bailleurs et locataires seront simplifiées. Par ailleurs, par souci de justice, les meublés comme résidence principale seront soumis aux mêmes obligations que les biens loués vides.

La régulation portera également sur les professionnels de l'immobilier. Certaines des mesures que nous proposons sont issues d'un travail effectué par les représentants de ces professionnels ; d'autres sont inspirées par des travaux parlementaires. Nous avons voulu assurer davantage de transparence, de clarté et de simplicité, par exemple en ce qui concerne la gestion des copropriétés. Nous voulons également mettre fin au surenchérissement des prestations des agences immobilières. Nous répondons à une proposition de la profession en créant un Haut conseil des professions immobilières qui ouvrira la voie à des procédures disciplinaires sans doute plus efficaces que la voie judiciaire, seul recours possible aujourd'hui.

La régulation doit aussi permettre de favoriser la transition écologique des territoires. Certaines dispositions ont déjà été adoptées dans le cadre du projet de loi d'habilitation, et je vous ai déjà présenté la première ordonnance ; d'autres suivront. Nous sommes déterminés à lutter contre l'artificialisation des sols. Les bonnes intentions sont très largement partagées en la matière mais, depuis quinze ans, aucune mesure efficace n'a été prise pour enrayer la disparition des terres agricoles. Nous voulons donner aux élus des outils qui leur permettent d'agir et non plus de subir. Je rappelle que le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est aujourd'hui directement corrélé au nombre d'habitants, à la voirie et à la richesse de la population. Mme Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, et moi-même avons estimé qu'il était temps d'en modifier l'assiette, et d'intégrer les richesses collectives que constituent, par exemple, les zones agricoles, les zones naturelles, les zones de captages... Les collectivités concernées ne doivent pas être défavorisées par rapport à d'autres.

La démarche de protection est illustrée par un dispositif dont le projet de loi pose les fondations, et qui a vocation à se renforcer au cours du débat parlementaire : la garantie universelle des loyers (GUL). Elle apporte une réponse à de nombreuses situations que nous avons identifiées, et elle concerne de très nombreuses populations – en particulier les jeunes auxquels le Président de la République avait souhaité que soit apportée une caution locative. Elle permettra aussi de prévenir les expulsions. Ce drame social et familial a un coût financier considérable pour l'État, mais aussi pour les départements par le biais du Fonds de solidarité pour le logement (FSL). La détection précoce des situations d'impayés – dues dans 75 % à des accidents de la vie, comme l'a montré l'étude de l'agence nationale d'information sur le logement (ANIL) – permettrait de mettre en œuvre les dispositifs qui existent déjà.

Cette démarche répond aussi au problème des 3,5 millions de logements qui restent vacants dans notre pays. Nous savons que la crainte d'une relation directe avec le locataire constitue un frein à la location. L'intervention d'un tiers sécuriserait l'apport financier que le loyer peut représenter pour le propriétaire ; elle simplifierait la gestion du rapport parfois conflictuel avec les locataires. Le risque serait minimisé en étant mutualisé entre l'ensemble des locations du parc

privé, contrairement aux dispositifs précédemment mis en œuvre qui avaient été fragilisés du fait de leur concentration sur une seule catégorie de population – c’était le cas de la Garantie des risques locatifs (GRL), mécanisme qui ne s’adressait qu’aux personnes dans les situations les plus difficiles.

De nombreuses mesures sont également destinées à sécuriser le logement des personnes les plus fragiles : la fusion entre le plan départemental d’accueil, d’hébergement et d’insertion (PDAHI) et le plan départemental d’action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), la consolidation du rôle des services intégrés d’accueil et d’orientation (SIAO), et la participation des personnes accueillies dans les lieux d’hébergement. Un certain nombre de dispositifs sont issus des travaux de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l’inclusion sociale. Ils prennent place dans le cadre de la réforme de structures d’hébergement que nous avons lancée.

Protéger c’est également lutter contre l’habitat indigne. Nous proposons de nombreuses mesures législatives qui permettront aux élus mobilisés d’être plus efficaces et qui donneront aux collectivités locales les moyens d’agir car elles sont trop souvent démunies face aux marchands de sommeil.

Le projet de loi est enfin marqué par l’innovation.

Une grande concertation a été menée sur l’attribution des logements sociaux. Un large consensus a été trouvé concernant, d’une part, la nécessaire transparence relative aux délais, et, d’autre part, la création du dossier unique. Cette dernière disposition, déjà expérimentée, doit être généralisée.

Le projet de loi met aussi en place un cadre législatif pour les « autres modes d’habitat » afin que soit assuré un traitement égalitaire. Je pense aux résidences principales à caractère léger ou démontable, et à l’habitat participatif – qui représente déjà 15 % de l’habitat en Suisse – que certaines collectivités locales souhaitent développer.

La réforme de l’urbanisme compte aussi parmi les innovations car nous avons la volonté de franchir un cap. Nous ne changeons rien à ce qu’a voulu le législateur en 1982 en confiant aux maires la possibilité de délivrer les autorisations d’urbanisme et les permis de construire, mais nous voulons que les élus travaillent dans de meilleures conditions en les associant à la rédaction de documents intercommunaux d’urbanisme. Aujourd’hui, 36 % des communes de France, pour l’essentiel des petites communes, se trouvent sous le régime du règlement national d’urbanisme, et n’ont en conséquence aucune latitude pour prendre des décisions en matière d’urbanisme puisque celles-ci relèvent des services de l’État : nous devons leur rendre une autonomie de décision !

Ce projet de loi ne constitue pas une « couche législative » supplémentaire ; il permet de revenir sur les textes essentiels en matière de

logement que sont la loi de 1989, celle de 1965 sur les copropriétés, et celle de 1970 relatives aux professionnels de l'immobilier.

M. Jean-Marie Tetart. Oui, madame la ministre, vous innovez ! Vous innovez en donnant aussi peu de temps aux députés pour examiner, en fin de session extraordinaire un ensemble de documents de près de 900 pages présentant en 216 pages les 84 articles du dispositif. Vous innovez également en termes de concertation avec les parlementaires. Près de 900 amendements ont été déposés par les seuls députés de la majorité, ce qui en dit long sur les relations entre la majorité parlementaire et le Gouvernement, et sur le degré de finalisation du texte qui nous est présenté. Vous auriez pu mettre à profit l'été pour mettre au point un texte mieux ficelé, qui ait meilleure allure (*Sourires*), et ne nous en proposer l'examen qu'à la rentrée.

La densité et la complexité de ce texte ne nous permettent pas de réagir en quelques minutes à tous les articles. Nous souhaitons néanmoins en évoquer quelques-uns.

Nous aurons peu de désaccords s'agissant du titre II qui traite de l'habitat indigne et des copropriétés dégradées. Les travaux de l'ancien sénateur Dominique Braye, président de l'agence nationale de l'habitat (ANAH), et du sénateur Claude Dilain, nous ont confortés dans notre décision. En revanche, le titre premier nous semble dangereux. Vous souhaitez détendre et réguler le marché du parc locatif privé, pacifier les relations entre propriétaires et locataires, assainir les activités professionnelles immobilières, prévenir et encadrer les expulsions, mais vous imposez l'encadrement des loyers en zone tendue, la garantie universelle des loyers, et une avalanche de nouveaux documents et de dossiers types complexifiant les règles. Ce n'est pas avec ce type de dispositions que vous rassurerez les bailleurs privés actuels et que vous attirerez de nouveaux investisseurs !

On peut presque dire que vous voulez mettre en place une sorte de collectivisation du logement locatif privé par laquelle, entre plafonnement du loyer et charges obligatoires liées au foisonnement des dépenses et contraintes s'imposant aux biens loués, vous déterminez en quelque sorte le revenu maximum auquel peut prétendre le bailleur.

La méthode d'encadrement du loyer que vous proposez sera sans nul doute contre-productive car on observera un alignement progressif des loyers vers le loyer médian + 20 %, alignement qui contribuera à augmenter le loyer médian. Quant à la garantie universelle des loyers à la charge du bailleur en lieu et place des cautionnements volontaires, elle déresponsabilisera les locataires, elle conduira à une fiscalité accrue sur les loyers ou à un prélèvement supplémentaire sur Action Logement, et elle fera naître une nouvelle administration.

Nouvelle taxe, nouvelle administration, nouvel empilement réglementaire tout cela pour un niveau d'impayés de 2,5 % ! N'était-il pas plus simple de

renforcer les sanctions envers les tricheurs, et la solidarité avec les plus démunis ? On a l'impression que vous préférez de grands systèmes à de petites mesures efficaces pour améliorer la situation des locataires, à l'exception, il est vrai, de certaines dispositions issues du projet de loi dit « Lefebvre », comme le renforcement des sanctions en cas de rétention abusive du dépôt de garantie, l'action en diminution de loyer en cas de sous-estimation de la surface habitable, l'allègement de la solidarité en cas de colocation, ou encore mise en place d'une grille de vétusté. Nous en prenons acte.

Le titre I^{er} répond aussi à la stigmatisation à l'égard des professionnels de l'immobilier que vous abordez dès les premières lignes de l'exposé des motifs en évoquant, je cite, « tarifs injustifiés et excessifs, non-respect des obligations, opacité... ». Si vous reconnaissez immédiatement que ces mauvaises pratiques sont le fait d'une minorité, vous n'en remettez pas moins en cause le modèle économique d'une profession qui s'adaptera certainement, mais avec quelles conséquences sur l'emploi du secteur ?

Quant au titre IV, il tente de répondre à l'objectif de construction de 500 000 logements tout en respectant les contraintes de la transition écologique des territoires. Nous partageons bien évidemment vos préoccupations concernant ce qui peut réduire la consommation des zones agricoles et des zones naturelles par une mobilisation des friches industrielles et commerciales, par une densification de l'urbanisation. Pourquoi ne pas modifier l'assiette de la DGF, comme vous venez de l'évoquer ? Nous sommes d'accord pour que la hiérarchie des documents d'urbanisme soit revue au profit du schéma de cohérence territorial (SCoT) et que l'intercommunalité joue un rôle de premier plan dans la responsabilité de l'aménagement du territoire et de l'urbanisation, mais nous n'approuverons cette disposition que si elle s'applique sur une base volontaire en ce qui concerne les PLU. Oui au PLU intercommunal (PLUi), mais pour les intercommunalités qui le décident ! Je crois que nous aurons sur ce point un allié précieux en la personne du président Brottes qui s'est vivement opposé au PLUi lors de la législature précédente.

M. Benoist Apparu et M. Michel Piron. Hélas ! (*Sourires.*)

M. Jean-Marie Tetart. Nous espérons en tout cas qu'il n'a pas changé d'avis.

Pour conclure, ce texte oppose les propriétaires aux locataires, stigmatise une profession et décourage l'investissement locatif. Il complexifie tellement les règles et les procédures qu'il augmente les risques de contentieux entre propriétaires et locataires au lieu de participer à la pacification de leurs rapports. Il rendra laborieuse et à risque la gestion locative directe par le propriétaire ; la location sera si complexe que le recours à des professionnels deviendra indispensable.

Il s'agit par ailleurs d'un texte irréaliste quant aux délais de mise en œuvre des différentes dispositions envisagées, qui, de surcroît, ne tient pas compte des échéances municipales et départementales à venir en 2014 et en 2015.

Ce projet de loi crée un choc de complexification comme vous aimez les proposer, comme si un texte multipliant documents types, nouveaux organismes, observatoires et accréditations était le signe d'une œuvre aboutie !

Vous l'avez compris, nous reconnaissons l'importance des enjeux, mais nous doutons que votre projet de loi puisse y répondre. Heureusement, il réserve un avenir radieux aux yourtes ; c'est un des éléments qui nous permettra de rester zen dans les débats à venir. (*Sourires.*)

Mme Jacqueline Maquet. Je souhaite avant tout remercier les rapporteurs, Mme Audrey Linkenheld et M. Daniel Goldberg, pour leur travail très approfondi mené dans des délais très courts. Ce projet de loi, dit projet de loi ALUR, pour « accès au logement et urbanisme rénové », s'inscrit pleinement dans la feuille de route que s'est fixée le Gouvernement pour faire du logement une priorité. Il concrétise les vingt mesures du plan en faveur de l'investissement pour le logement présenté le 21 mars dernier à Alfortville par le Président de la République. Je rappelle qu'en matière de construction, l'objectif du quinquennat est fixé à 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux.

Depuis un an toutes les lois votées sur le logement vont dans ce sens. Pour mémoire, nous avons déjà voté, et cela dès juillet 2012, le renforcement des obligations de construction de logements sociaux passée de 20 à 25 %, la cession jusqu'à la gratuité de terrains de l'État, le relèvement du plafond du livret A, la mise en place d'un dispositif d'incitation à l'investissement locatif, le Plan d'investissement pour le logement afin de lever les freins à la production, l'encadrement des loyers à la première location ou à la relocation en zone tendue, ou encore le plan de rénovation énergétique des logements. Il y a deux mois, nous avons adopté la loi autorisant le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin d'éliminer les freins aux projets de construction de logements, de répondre dans l'urgence à la crise que connaît notre pays avec ses 3,6 millions de mal logés, et de permettre l'accès au logement pour tous.

Ce projet de loi composé de 84 articles est issu d'une large concertation avec l'ensemble des acteurs du secteur et des parlementaires. On ne peut que s'en féliciter. Il s'organise autour de quatre titres.

Les Titres I et II sont consacrés à l'encadrement des loyers, la prévention des expulsions, l'encadrement des professions immobilières, la lutte contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées, la réforme des syndics. Le projet de loi était très attendu afin de rétablir l'égalité d'accès au logement et de réguler le marché. Grâce à un travail d'expertise important effectué ces dernières semaines, nous avons déposé des amendements, avec mon collègue, Christophe Borgel, afin d'améliorer divers dispositifs du texte.

En ce qui concerne les titres III et IV du projet de loi, je peux vous dire, pour avoir travaillé durant toute ma carrière professionnelle dans un organisme HLM, qu'il est nécessaire de faire évoluer les politiques publiques du logement en les modernisant. Les attributions de logements sociaux doivent être plus transparentes et plus simples, et le demandeur doit être mieux informé. Le texte va dans ce sens. Je pense également que les demandes devraient être plus personnalisées ce qui permettrait de mener une bonne politique de peuplement et de mixité sociale.

Sur la gouvernance les mesures du texte sont intéressantes et vont dans le bon sens tout comme celles relatives au 1 % logement.

Enfin les mesures visant à améliorer le contrôle du secteur du logement social et la modernisation des organismes HLM sont également nécessaires.

Sur le dernier titre relatif à la modernisation de l'urbanisme dans une perspective de transition écologique des territoires, qu'ils s'agissent de planification stratégique, de modernisation des documents d'urbanisme, de lutte contre l'étalement urbain ou des politiques foncières, secteur dans lequel les règles complexes s'empilent, modernisation et simplification s'imposent.

Le groupe socialiste est totalement favorable à ce projet de loi.

M. Michel Piron. Madame la ministre, je connaissais bien évidemment votre don en matière de synthèse mais, cette fois, cela tient du prodige ! (*Sourires.*) En quelques minutes, vous évoquez 95 pages d'exposé des motifs, 216 pages de projet de loi *stricto sensu* et 600 pages d'études d'impact : reconnaissons combien votre talent est grand et sans doute à la mesure de votre capacité de création législative !

La tentation irrésistible de l'inflation normative sévit dans notre pays hypercentralisé – le Parlement en prend sa part comme le montre le nombre d'amendements que nous devons examiner sur ce texte. Elle nous amène à traiter dans la loi de questions qui, ailleurs, relèveraient du champ réglementaire. Cela ne contribue pas à la simplification que nous appelons tous de nos vœux. Je rappelle que nous avons habilité le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures de simplification en matière de construction de logements. Cette situation devrait tout de même nous interroger !

Sur le fond, je commence par me réjouir que vous abordiez la question délicate – et transpartisane – du PLUi. Nous avons naguère eu ce débat très nourri en commission des affaires économiques et en commission du développement durable, puis dans l'hémicycle. Dans l'une des commissions, le vote s'était d'ailleurs terminé à sept voix contre sept...

Le PLUi me paraît un outil indispensable – rappelons que 27 000 communes françaises comptent moins de mille habitants, ce qui implique

une capacité d'ingénierie réduite. À mon sens, le PLU devrait être intercommunal de droit sauf s'il se trouvait une majorité, peut-être qualifiée, pour y renoncer : ce serait déjà un pas considérable, ne serait-ce que pour bien rétablir le lien entre logement, zones d'activité et mobilité, mais aussi pour permettre des constructions en plus grand nombre et pour favoriser la mixité sociale et fonctionnelle.

En revanche, je crains que votre dispositif d'encadrement des loyers ne représente une erreur majeure : je ne conteste pas vos bonnes intentions, mais l'enfer en est pavé ! Vous partez d'un principe louable d'observation des loyers – même s'il faudra s'assurer que les observatoires observent correctement. Vous avez choisi de fonder ce mécanisme sur le loyer médian, et sur un écart de plus ou moins 20 % par rapport à cette médiane. En Île-de-France, cela représente 23 à 24 euros le mètre carré : beaucoup ne peuvent pas payer de telles sommes. Le risque existe que le seul résultat de ce mécanisme soit de faire diminuer le loyer de ceux qui appartiennent aux trois déciles supérieurs, quand les trois derniers déciles risqueraient de se voir demander une révision de leur bail pour rapprocher leur loyer de la médiane ! La question des loyers est une vraie question, et nous partageons tous votre préoccupation, mais j'ai peur que la réponse que vous apportez ne soit très mauvaise.

Le groupe UDI estime qu'il est d'abord nécessaire d'augmenter l'offre de logements : ce projet de loi facilite-t-il ce nécessaire accroissement ? Le PLU*i* y contribuera, mais à long terme : à court terme, les mesures que vous proposez seront-elles suffisantes ?

S'agissant de la garantie du risque locatif, comment mutualiser sans déresponsabiliser ? Il faut d'abord se demander qui finance le dispositif : il est nécessaire que les locataires soient impliqués. Il faudrait également étudier l'idée d'un ticket modérateur ; sinon, on risque simplement de créer une incitation à ne pas payer son loyer. C'est un sujet important, mais qui mérite des réglages précis.

Ce projet de loi aborde de très nombreux autres sujets, qui souvent ne posent pas problème de fond ; mais le diable se cache toujours dans les détails : nous devons demeurer attentifs, et nous espérons que des amendements ne tétaniseront pas un marché qui a surtout besoin de souplesse.

S'agissant du fonds de prévoyance obligatoire, je me réjouis de vos projets, madame la ministre : j'ignorais que la propriété excluait la prévoyance !

Le groupe UDI aborde donc ce texte de façon constructive. Méfions-nous toutefois des délires de la raison : les experts estiment que l'énorme hausse des coûts de construction ces dernières années est due pour deux tiers à la production de nouvelles normes. Cela mérite que nous nous posions quelques questions.

M. François de Rugy. La loi ALUR, monsieur Tetart, c'est toujours mieux que la loi MOLLE (loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion), qui l'a précédée...

De l'hébergement d'urgence à l'accession à la propriété, du logement locatif privé au logement locatif social, ce projet de loi traite de tous les maillons de la chaîne. Pour répondre à la crise du logement, il fallait avoir une vision globale du problème : cela implique un texte volumineux. Ceux qui s'en plaignent aujourd'hui regrettaient hier l'absence de tel problème ou de telle mesure dans les textes précédents !

Le Gouvernement adopte ici une démarche nouvelle : le précédent voulait une France de propriétaires, mais n'avait pas fait grand-chose – à part quelques mesures qui ont fait grimper les prix. Lors d'un voyage en Espagne, avant même l'éclatement de la bulle immobilière, les responsables politiques de ce pays avaient pourtant mis en garde les nôtres : attention à ces folies !

Ce projet de loi applique aussi le principe selon lequel toutes les villes, toutes les régions, toutes les campagnes ne peuvent pas être traitées de la même façon.

Nous soutenons notamment l'encadrement des loyers. Il faut rompre avec l'idée, encore présente chez certains, selon laquelle la hausse des prix attirerait les investisseurs : au contraire, elle risque de nourrir une bulle spéculative, et elle restreint l'accès au logement, conduisant à la stagnation économique, voire à la récession. On le voit bien aujourd'hui. La maîtrise des loyers aura, à l'inverse, des effets bénéfiques pour toute la chaîne du logement, comme d'ailleurs la GUL, réponse concrète à la question de la solvabilité des locataires et moyen d'équilibrer les rapports entre propriétaires et locataires.

Plusieurs d'entre nous ont déjà, au cours de la législature précédente, soutenu le PLUi face aux conservatismes divers que nous allons retrouver. Si le PLUi ne devait se faire que sur une base volontaire, très peu seraient signés... Il est temps d'agir sur ce sujet.

Je veux enfin souligner que nous accorderons une attention particulière à la lutte contre l'étalement urbain et à la protection des terres agricoles, y compris en secteur périurbain, à la biodiversité, notamment en ville, à l'encadrement des loyers, à l'amélioration de la performance énergétique.

Les nombreux amendements déposés par la majorité sont, je crois, le signe d'une volonté de coopérer avec le Gouvernement.

M. André Chassaigne. On ne peut que se réjouir de la volonté du Gouvernement d'affronter cette terrible crise du logement. Ce projet de loi apporte à ce problème des réponses globales, et d'autres sur des points plus précis. Les quelques critiques que je me permettrai se veulent donc tout à fait constructives : je ne suis en rien hostile à ce texte.

Je regrette néanmoins le calendrier de son examen, en commission comme en séance publique : c'est un texte important, lourd, qui aurait mérité un autre traitement.

Les problèmes de politique du logement sont avant tout budgétaires : tant que les aides à la pierre n'auront pas été accrues suffisamment pour faire sortir de terre 150 000 logements sociaux par an, la crise du logement demeurera. Les mesures techniques ne remplaceront jamais les crédits manquants ! Le lobby bancaire redouble d'efforts pour mettre la main sur le livret A ; il faut au contraire que celui-ci finance le logement social, et non les profits des banques.

Je me réjouis de votre volonté de lutter contre la hausse des loyers – en Île-de-France, une augmentation de plus de moitié en dix ans ! Toutefois, le mécanisme d'encadrement que vous prévoyez est risqué – il pourrait provoquer une inflation des loyers, qui tendraient à s'aligner à la limite supérieure de 20 % au-dessus de la médiane. Il est de toute façon insuffisant : il ne faut pas entériner la hausse vertigineuse du coût du logement depuis vingt ans. Nous proposons donc plutôt de diminuer les loyers dans les zones tendues.

Avec la GUL, vous voulez protéger les propriétaires contre les impayés et donc réduire le nombre d'expulsions. Ce mécanisme serait mis en place en 2016 : n'est-ce pas trop tard ? Que se passera-t-il entre-temps ? Il y a urgence : Christophe Robert, délégué général adjoint de la Fondation Abbé Pierre, estime que ce projet de loi n'est pas à la hauteur du problème des expulsions locatives.

Je regrette que vous ne reveniez pas sur les réformes iniques de la droite, notamment la loi Boutin. On ne peut pas évacuer la question de la mixité sociale, aujourd'hui menacée par une ghettoïsation croissante. Vous ne prévoyez rien non plus contre la spéculation immobilière.

Enfin, la réquisition de logements vacants a donné peu de résultats jusqu'à maintenant. Beaucoup d'associations soulignent que ce projet de loi ne traite pas suffisamment des plus défavorisés.

Encore une fois, je n'adopte pas ici une posture d'opposition : il s'agit pour nous d'améliorer ce texte.

M. Daniel Goldberg, rapporteur. Cette loi modifiera la vie quotidienne de millions de nos concitoyens : se loger dans de bonnes conditions est l'une de leurs préoccupations majeures. Pouvoir mieux se loger, et plus facilement, c'est aussi avoir moins peur du lendemain : avec ce projet de loi très équilibré, nous rendrons service à nos compatriotes.

L'été semble être propice aux lois sur le logement : la loi sur la copropriété date du 10 juillet 1965, la loi Quilliot du 22 juin 1982, la loi Mermaz et Malandain du 6 juillet 1989... J'adresse d'ailleurs un salut à Guy Malandain,

porteur depuis longtemps de cette question de l'urbanité et du vivre ensemble, et aujourd'hui maire de Trappes, ville qui traverse d'importantes difficultés.

Nous voulons faire partager une conviction : les intérêts des différents acteurs du logement – des propriétaires et des locataires, des copropriétaires et des syndicats, des acheteurs, des vendeurs et des professionnels de l'immobilier – ne sont pas contradictoires.

La crise du logement a tant duré que ce n'est plus une simple crise : c'est un défaut structurel, qui pèse sur notre compétitivité. Il faut donc mobiliser l'ensemble des acteurs pour rassurer, sécuriser, mais aussi professionnaliser – les grandes fédérations du secteur y sont d'ailleurs favorables. Il faut établir plus de transparence dans les rapports entre propriétaires et locataires, par exemple sur le montant des loyers ; cette transparence accrue permettra aussi de séparer les bons professionnels de la très faible minorité qui n'exercent pas bien leur métier. Il faut plus d'efficacité pour aider les copropriétés en difficulté et pour résorber l'habitat indigne. Vos rapporteurs vous proposeront différentes améliorations sur ces sujets.

Monsieur Tetart, s'il y a 900 amendements de la majorité, voyez-y le souci d'améliorer le texte : vous parliez de « coproduction législative », nous la mettons en œuvre.

Sur les rapports locatifs, vous avez évoqué une « collectivisation » : nous sommes bien loin du modèle soviétique, dénoncé par tous ; en revanche, nous introduisons équilibre, sécurité et transparence.

Le Gouvernement proposera, *via* un amendement qui me semble aller dans le bon sens, de compléter le dispositif de l'article 8 visant à mettre en place une garantie universelle des loyers, et je pense que nous pourrions encore l'améliorer en séance. En tout état de cause, cela n'a pas de sens d'opposer comme vous le faites, monsieur Tetart, à ce dispositif, dont les objectifs et les moyens couvrent un champ très large, les dispositifs limités qui existent d'ores et déjà et dont l'efficacité reste à démontrer.

Les interventions de Mme Maquet et M. de Rugy ont permis de rappeler le contexte dans lequel ce projet de loi s'inscrit.

Je partage votre sentiment, monsieur Chassaigne, sur nos conditions de travail. Les risques inflationnistes que vous voyez dans le dispositif d'encadrement des loyers n'avaient pas échappé aux rapporteurs, mais il me semble que les garde-fous prévus par le texte sont susceptibles d'apaiser vos inquiétudes à cet égard.

Je vous rejoins, monsieur Piron, sur le sujet de l'offre de construction disponible, mais ce n'est pas l'objet principal de ce texte. Vous serez sans doute d'accord avec moi sur la nécessité d'augmenter la disponibilité du foncier, tant public que privé, si on veut faire baisser les coûts de construction. Je suis par

ailleurs persuadé que le philosophe que vous êtes et le scientifique que j'ai été se rejoindront aussi sur le sujet de l'encadrement des loyers.

Je voudrais enfin rappeler que nous avons, avec Audrey Linkenheld, conduit plus de soixante-quinze auditions, qui ont été toutes enrichissantes.

M. le président François Brottes. Je voudrais quant à moi rappeler à M. Chassaigne que le travail en commission est tout à fait indépendant des dates d'ouverture et de clôture de la session. Cela signifie que nous pouvons nous réunir quand nous le voulons.

Mme Audrey Linkenheld, rapporteure. Quasiment tous ceux que nous avons entendus dans le cadre de nos auditions ont salué la concertation qui a présidé à l'élaboration de ce projet de loi. Je pense notamment aux dispositions relatives à l'habitat participatif, fruit d'une longue concertation tant avec les associations qu'avec les collectivités, comme l'est la réforme des procédures d'attribution des logements sociaux. Cette concertation n'est d'ailleurs pas terminée, les dispositions du texte ne constituant que les deux premières étapes de la réforme. En tant que membre du comité des sages, chargé de rendre un avis sur les propositions du Gouvernement, je peux vous dire que cette concertation a été guidée par le principe de l'universalité du logement social et de la mixité sociale.

De même, les dispositions réformant la gouvernance du logement social n'ont été élaborées qu'après consultation des partenaires de la gouvernance du logement social, tels l'Union sociale pour l'habitat ou encore l'Union d'économie sociale du logement, comme ils le reconnaissent eux-mêmes.

Je n'ai qu'un petit regret : que le Gouvernement ne nous propose qu'en séance la création de la future Agence nationale de contrôle du logement social, l'ANCOLS, qui doit résulter de la fusion de la mission interministérielle d'inspection du logement social, la MIILOS, et de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de Construction, l'ANPEEC. J'aurais préféré que nous puissions en discuter en commission.

Les sujets de la densification et de l'artificialisation ont également donné lieu à concertation.

En ce qui concerne la réforme des documents d'urbanisme proposée au titre IV du projet de loi, toutes les associations d'élus et de nombreux acteurs du monde de l'urbanisme ont jugé qu'elle pouvait encore être améliorée, notamment en définissant des délais plus réalistes sans perdre en efficacité et en renforçant la collaboration entre les intercommunalités et les maires. D'autres sujets devront encore être débattus, notamment les conditions de l'automaticité du transfert du PLU intercommunal, la préservation des terres agricoles, la biodiversité, l'urbanisme commercial – je ne doute pas que la question des « drive » donne lieu à quelques échanges.

M. Philippe Bies, rapporteur pour avis de la commission de développement durable et de l'aménagement du territoire. Je rappelle que la commission du développement durable s'est saisie pour avis du titre IV, relatif à la modernisation des règles d'urbanisme. Je ne reviendrai pas sur la question du SCoT intégrateur, qui fait l'objet d'un consensus, ni sur celle de la généralisation des PLU intercommunaux, disposition qui semble moins consensuelle. Sur la question des délais, notre commission a voté un certain nombre d'amendements. La question des capacités d'ingénierie des collectivités locales, en particulier des communes, a également fait débat.

Surtout notre commission a voté la création de deux nouveaux outils, conformément à sa vocation d'innovation dans le domaine environnemental : l'inscription dans le code de l'urbanisme des espaces de continuité écologique ainsi que l'instauration d'un coefficient de biotope par surface, que certaines grandes villes, comme Berlin, expérimentent actuellement. L'objectif n'est pas de le rendre obligatoire, mais de permettre aux communes qui le souhaitent de le mettre en œuvre.

Mme la ministre. Vous qui me reprochez aujourd'hui l'ampleur de ce texte, monsieur Tetart et d'autres, dois-je vous rappeler que vous reprochiez aux deux précédents textes que j'ai défendus devant vous d'être lacunaires ? Si nous avons fait le choix aujourd'hui de vous présenter un projet de loi englobant l'ensemble des dispositions susceptibles de remédier aux difficultés du logement et de la construction, c'est dans le but de donner aux parlementaires une vision globale de l'action du Gouvernement dans ce domaine. Une série de textes consacrés à des dispositifs particuliers ne vous aurait pas permis de voir la cohérence d'ensemble de ce que nous vous proposons.

Comme madame Maquet l'a relevé, les modifications que nous vous proposons permettront de renforcer l'efficacité des procédures, notamment en matière d'attribution de logements sociaux. Nous le devons à la très large concertation qui a présidé à leur élaboration, et je voudrais à ce stade remercier tous ceux qui ont bien voulu y participer, en particulier les parlementaires. Je voudrais également saluer le travail extrêmement approfondi des deux rapporteurs.

Je voudrais ensuite souligner deux points. Premièrement, simplifier n'est pas déréguler, et la situation actuelle du logement, bien de première nécessité, rend plus que jamais nécessaire l'intervention de la puissance publique et la modification des règles en vigueur depuis 1989. Il faut simplifier le droit si on veut faciliter la construction de logements. C'est précisément l'objectif de l'ordonnance relative aux recours abusifs : grâce à cette ordonnance, la lutte contre l'abus de recours contre les permis de construire, serpent de mer des débats parlementaires, deviendra effective dans moins d'un mois.

Deuxièmement, encadrer n'est pas bloquer. Je ne conteste pas la sincérité de ceux qui évoquent les risques d'un mécanisme d'encadrement des loyers, mais il est quand même curieux de voir ceux qui se sont montrés des spectateurs

acharnés de la dérégulation s'inquiéter aujourd'hui d'un risque de hausse des plus petits loyers. En tout état de cause, je suis ouverte à toute proposition susceptible d'améliorer les modalités du dispositif. Monsieur Piron, votre raisonnement serait valable si c'était les plus riches qui acquittaient les loyers les plus chers : or c'est loin d'être le cas. Par ailleurs, l'argument selon lequel l'encadrement des loyers favoriserait la hausse des loyers me semble pour le moins spécieux. Le choix de retenir le loyer médian comme loyer de référence traduit précisément notre volonté de permettre une évolution des loyers, mais une évolution contrôlée. Je me fais fort de vous démontrer que ce dispositif, loin d'être inutile, ne permettra pas de voir des hausses de 40 % à la relocation comme nous en avons vu ces dernières années. À ce propos, je vous informe dès maintenant que nous approuvons l'amendement du rapporteur relatif à la prise en compte du loyer au mètre carré dans le dispositif d'encadrement des loyers.

S'agissant de la garantie universelle des loyers, elle vise avant tout à protéger les petits propriétaires, aujourd'hui les premières victimes des impayés. Aucun des dispositifs existants, pas même les dispositifs de nature assurancielle, ne permet de les protéger, ni la garantie loyers impayés, la GLI, dont les critères sont désormais plus restrictifs que ceux retenus par les bailleurs, ni la garantie des risques locatifs, la GRL. La GUL est un dispositif équilibré qui ne déresponsabilise pas les locataires : ses mécanismes permettront toujours d'obtenir plus rapidement des résultats que les procédures que devrait engager une dame propriétaire d'un deux-pièces à Colombes et qui vit dans une maison de retraite à Menton. L'existence d'un tiers facilitera très significativement le recouvrement des loyers ou la mise en œuvre précoce de dispositifs d'accompagnement social. Ce dispositif permettra de remettre des logements sur le marché locatif, de préserver les intérêts des petits propriétaires et de faciliter l'accès au logement, en particulier des jeunes.

En ce qui concerne le PLU intercommunal, beaucoup ont évoqué la question des délais. Je voudrais préciser que le texte n'oblige pas les EPCI à lancer un PLUi dont ils n'auraient pas besoin.

S'agissant de l'ANCOLS, madame la rapporteure, le calendrier des travaux préparatoires au projet de loi n'a pas permis de vous présenter l'intégralité du dispositif, d'autant qu'il nous paraît nécessaire de consulter officiellement les organisations syndicales après une concertation qui a été très longue. C'est un dossier dont la majorité actuelle a hérité et la question a déjà fait l'objet de plusieurs rapports. La réforme d'Action Logement et la réduction du nombre de collecteurs d'une centaine il y a quelques années à une vingtaine aujourd'hui m'a semblé imposer la création d'un organisme unique de contrôle.

Le projet d'amendement sera présenté à votre commission en amont du travail en séance. Il s'agit pour nous d'agir dans la transparence la plus parfaite, mais également de rassurer les salariés de la MIILOS et de l'ANPEEC : il ne s'agit pas de remettre en cause leur statut, ni leur compétence professionnelle.

Je ne conteste pas l'utilité du coefficient de biotope, monsieur le rapporteur pour avis, déjà mis en œuvre par certains PLU. Je ne suis pas certaine pour autant qu'il peut trouver sa place dans le projet de loi, mais nous continuons à y travailler, notamment dans le cadre des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement.

En matière de réquisition des logements vacants, monsieur Chassaigne, j'ai tenu mes engagements : un décret d'application de la loi du 18 janvier, en voie de publication, devrait permettre, comme vous l'aviez proposé par voie d'amendement, d'éviter que certains propriétaires n'usent du délai qui leur est accordé pour remettre leur logement en état comme d'une manœuvre dilatoire. Je précise à cette occasion que 75 % des logements qui ont fait l'objet d'une réquisition ont été remis sur le marché à l'issue de la procédure.

M. le président François Brottes. Mes chers collègues, avant que nous commençons l'examen des amendements, je vous informe qu'ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 les amendements suivants : l'amendement CE 494 de M. Chassaigne relatif à la rétroactivité de l'aide personnalisée au logement, l'amendement CE 560 de M. Vignal relatif à l'hébergement chez l'habitant, l'amendement CE 604 de M. Éric Alauzet sur le droit de priorité des communes sur certains logements sociaux, les amendements CE 12, CE 13 et CE 15 de M. Guy Teissier, sur la création d'une commission nationale de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilière, l'amendement CE 687 de Mme Jacqueline Maquet sur les conditions d'attribution des aides au logement, les amendements CE 119, CE 115, CE 116 et CE 256 de M. François Pupponi, visant à déléguer aux maires des pouvoirs de police de santé publique appartenant aux préfets ou à instituer un permis de louer assorti d'un droit de visite incombant aux communes.

M. François Pupponi. Je suis surpris de voir l'irrecevabilité ainsi opposée à des amendements exactement conformes à la logique du projet de loi et qui ne coûtent pas un euro supplémentaire. Je pense notamment aux deux amendements qui proposent d'étendre la possibilité de faire des maires les bénéficiaires du transfert des pouvoirs de police du préfet, déjà prévu au bénéfice des présidents d'intercommunalités.

M. le président François Brottes. Le transfert d'une compétence de l'État constitue toujours une charge supplémentaire pour les collectivités locales. Je précise que votre amendement CE 116 a été déclaré irrecevable en l'état.

Ont également été déclarés irrecevables l'amendement CE 256 de M. François Pupponi élargissant le droit de préemption des communes aux parts de SCI, l'amendement CE 270 de M. Fabrice Verdier, relatif au statut du personnel en cas de cession d'un office public de l'habitat à une HLM, l'amendement CE 566 de Christophe Caresche, relatif à la gratuité de la garantie de la caisse de garantie du logement locatif social, l'amendement CE 89 de M. Jean-Marie Tetart, relatif à la mobilisation des terrains de l'État pour l'accueil

des grands rassemblements, l'amendement CE 661 de M. Vincent Feltesse relatif à la création d'agences d'urbanisme par les collectivités territoriales, les amendements CE 498 de M. Dominique Potier et CE 457 de M. André Chassaigne relatifs à la création d'établissements publics fonciers régionaux, l'amendement CE 456 de M. André Chassaigne relatif à la création d'une agence nationale foncière, les amendements CE 455, toujours de M. André Chassaigne, et CE 421, de M. Daniel Fasquelle, relatifs à l'extension du droit de préemption des communes – il est vrai que c'est là une interprétation quelque peu extensive de l'article 40 !

M. François Pupponi. Mon amendement CE 256 vise à ce que la commune bénéficie de droit de la faculté d'exercer un droit de préemption sur les parts de SCI, dont elles ne bénéficient actuellement que si elles en font la demande. Je ne vois pas en quoi un droit déjà existant relèverait de l'article 40.

M. le président François Brottes. Il est vrai que notre commission a pu voter au cours de la législature précédente le droit de préemption des fonds de commerce. Je demanderai des précisions au président de la commission des finances.

II.— EXAMEN DES ARTICLES

La liste des amendements examinés par la commission est disponible [sur le site internet de l'Assemblée nationale](#).⁽¹⁾

TITRE I^{ER}

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

CHAPITRE I^{ER}

AMÉLIORER LES RAPPORTS ENTRE PROPRIÉTAIRES ET LOCATAIRES

Article 1^{er}

(articles 1^{er}, 2, 3, 3-1, 3-2, 3-3 [nouveau], 4, 5, 6, 7, 7-1 [nouveau], 8 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)

Modernisation des dispositions générales applicables aux rapports entre bailleurs et locataires

Le droit des rapports locatifs n'est pas si ancien. La première grande loi régissant les relations entre les bailleurs et les locataires dans le secteur libre remonte en fait à 1982. M. Roger Quilliot, ministre de l'urbanisme et du logement dans le second gouvernement de M. Pierre Mauroy, déclarait alors devant l'Assemblée nationale, le 12 janvier 1982, que « *le logement est l'un des domaines où les réclamations sont les plus nombreuses. Les plaintes qui reviennent le plus souvent concernent en particulier les petites annonces immobilières, les clauses abusives ou léonines dans les contrats, le manque de clarté ou de précision dans le décompte des charges locatives, la durée des baux, les loyers. Enfin, dans le courrier reçu par mon département, une place toute spéciale doit être réservée au congé donné au locataire, avec promesse d'un nouveau bail, si ce locataire accepte une importante hausse de loyer.* » La loi « Quilliot »⁽²⁾ aujourd'hui totalement abrogée, a donc jeté les bases de la modernisation des rapports locatifs, en instaurant notamment l'obligation de la rédaction d'un bail précisant les charges qui incombent aux deux parties, et l'obligation de souscription à une assurance contre les risques locatifs par le locataire, visant à garantir l'indemnisation du propriétaire pour les éventuels dommages causés à l'immeuble.

(1) http://recherche2.assemblee-nationale.fr/amendements/resultats.jsp?NUM_INIT=1179&LEGISLATURE=14&ORGANE=Affaires%20économiques

(2) Loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs.

Quelques années après la loi « Quilliot », la loi dite « Méhaignerie »⁽¹⁾ visait à améliorer *« sensiblement la stabilité du bail, et donc du locataire »* selon les propos du rapporteur de l'époque, M. René Beaumont. Elle a notamment conduit à allonger la durée de préavis des congés de trois à six mois lorsque le bailleur en est à l'initiative. M. Pierre Méhaignerie, alors ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, rappelait la nécessité *« d'obtenir un juste équilibre dans les rapports entre locataires et propriétaires »* lorsqu'il présenta le projet de loi devant l'Assemblée nationale, le 18 juillet 1986. Les dispositions de la loi « Méhaignerie » ont néanmoins quasiment toutes été abrogées par la loi Mermaz-Malandain.

En effet, comme le rappelle le Gouvernement dans l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, si 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, dite loi Mermaz-Malandain⁽²⁾, a été modifiée à sept reprises depuis sa promulgation, aucune de ces modifications n'a porté *« sur l'économie générale de la loi ou sur ses principes »*. Il en va autrement ici, puisque les premiers articles du projet de loi procèdent à une profonde modernisation de la loi de 1989. En renforçant les droits des locataires et en assurant ceux du propriétaire, le présent projet de loi restaure un équilibre qui s'était fragilisé au fil du temps, au détriment des locataires ; ce constat est d'ailleurs partagé par les représentants des locataires comme des propriétaires. C'est donc le régime de droit commun en matière de baux d'habitation qu'il convient d'ajuster aux évolutions de la situation en matière de logement.

Le Chapitre I^{er} du présent projet de loi contient sept articles, dont l'objectif est d'améliorer les rapports entre propriétaires et locataires dans le parc privé. Le premier article modifie dix articles de la loi de 1989, et en crée deux nouveaux. Pour des raisons de lisibilité, votre rapporteur présente ces évolutions par thématique abordée, et donc par article de la loi de 1989 concerné.

A.— LES CRITÈRES DE DISCRIMINATIONS PROHIBÉS DANS L'ACCÈS AU LOGEMENT : L'ARTICLE 1^{ER} DE LA LOI DE 1989

1. L'état du droit

L'article 1^{er} de la loi de 1989 pose les principes de l'accès au logement. Son premier alinéa caractérise donc le droit au logement comme un droit fondamental. La notion de droit fondamental vise à consacrer le droit au logement en tentant de le placer au même niveau que le droit de propriété dans la hiérarchie des normes. Car si le droit de propriété est constitutionnellement garanti, proclamé

(1) 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.

(2) Cette loi sera désignée sous les termes « loi de 1989 » dans la suite du rapport.

par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 – *Art 17. la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* – le droit au logement n'est, quant à lui, qu'un objectif à valeur constitutionnelle (décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, 4^{ème} considérant).

Le deuxième alinéa de l'article 1^{er} de la loi de 1989 précise que l'exercice de ce droit fondamental se traduit par une liberté de choix de la part du preneur (locataire ou acheteur), et par la nécessité pour les politiques publiques de concourir *au maintien et au développement d'un locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales.*

Enfin, le troisième alinéa de cet article 1^{er} liste les critères de discriminations en vertu desquels aucune personne ne peut se voir refuser la location d'un logement : *Aucune personne ne peut se voir refuser la location d'un logement en raison de son origine, son patronyme, son apparence physique, son sexe, sa situation de famille, son état de santé, son handicap, ses mœurs, son orientation sexuelle, ses opinions politiques, ses activités syndicales ou son appartenance ou sa non-appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.* Ces critères de discrimination, au nombre de quinze, reprennent plus ou moins ceux mentionnés à l'article 225-1 du Code pénal, qui définit la discrimination. C'est cet alinéa que le Gouvernement se propose de modifier.

2. Les dispositions du projet de loi

Le 1^o de l'article 1^{er} du projet de loi modifie ainsi le troisième alinéa de l'article 1^{er} de la loi de 1989.

Les troisième, quatrième et cinquième alinéas visent à ajouter trois nouveaux critères de discrimination : l'âge, la grossesse, les caractéristiques génétiques.

Le **sixième alinéa** vise à supprimer la référence à la « race », conformément au souhait exprimé par l'Assemblée nationale, qui a adopté le 16 mai 2013 en première lecture une proposition de loi déposée par les membres du groupe GDR tendant à la suppression du mot « race » de notre législation.

3. La position de votre rapporteur

Votre commission a souhaité apporter une légère modification à la rédaction proposée par le Gouvernement. En effet, il est d'abord apparu que la rédaction de l'article 1^{er} de la loi de 1989 ne correspondait pas totalement à celle de l'article 225-1 du Code pénal de laquelle elle est pourtant inspirée. Outre des questions formelles, votre rapporteur a constaté que des critères manquaient,

comme celui de l'identité sexuelle. Un amendement a ainsi été proposé dans le but de coller parfaitement à la rédaction du Code pénal.

Néanmoins, cette solution présente également un léger inconvénient, en ce que toute modification de la législation pénale impliquerait une modification de la loi de 1989, puisque rien ne justifie que les discriminations réprimées par la loi diffèrent entre le secteur du logement et le droit commun. À titre d'exemple, l'identité sexuelle a complété la liste des discriminations réprimées par l'article 4 de la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel. Dans ces conditions votre Commission a souhaité adopter, avec l'avis favorable de votre rapporteur, un amendement déposé par M. Tardy visant à préciser qu'aucune personne ne peut se voir refuser un logement en raison d'un des critères définis à l'article 225-1 du Code pénal, c'est-à-dire visant à ce que la loi de 1989 se réfère directement à la législation pénale.

B.— LE CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI DE 1989 : L'ARTICLE 2 DE LA LOI DE 1989

1. L'état du droit

L'article 2 de la loi de 1989 définit le champ d'application du Titre I^{er} de la loi, relatif aux rapports entre bailleurs et locataires. Dans la version en vigueur, il est précisé que les dispositions du Titre I^{er}, qui sont d'ordre public, s'appliquent *aux locations et locaux à usage d'habitation principale ou à usage mixte professionnel et d'habitation principale, ainsi qu'aux garages, places de stationnement, jardins et autre locaux, loués accessoirement au local principal par le même bailleur.*

En revanche, sont exclus du champ d'application du Titre I^{er} de la loi de 1989 :

– les locations à caractère saisonnier, qui doivent néanmoins respecter les dispositions de l'article 3-1 de la même loi, c'est-à-dire la fourniture d'un diagnostic de performance énergétique, du constat de risque d'exposition au plomb et, dans les zones concernées, l'état des risques naturels et technologiques ;

– les logements foyers, c'est-à-dire *les établissements destinés aux logements collectifs à titre de résidence principale, comportant à la fois des locaux privés meublés ou non et des locaux communs affectés à la vie collective [qui] accueille notamment des personnes âgées, des personnes handicapées, des jeunes travailleurs, des étudiants, des travailleurs migrants ou des personnes défavorisées* aux termes de l'article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation. Ces logements sont néanmoins tenus de se conformer aux dispositions relatives à la décence précisées aux articles 6 et 20-1 de la même loi ;

– aux locaux et logements loués ou attribués en raison de l'exercice d'une fonction ou de l'occupation d'un emploi ainsi qu'aux locations consenties aux

travailleurs saisonniers – en somme à ce que l'on pourrait improprement regrouper sous l'expression « logement de fonction ».

Pour rappel, si la notion d'ordre public « *emprunte une partie de sa majesté au mystère qui l'environne* ⁽¹⁾ », la disposition d'ordre public est définie par G. Cornu comme « *une norme qui, exprimée ou non dans une loi, correspond à l'ensemble des exigences fondamentales considérées comme essentielles au fonctionnement des services publics, au maintien de la sécurité ou de la moralité, à la marche de l'économie ou même à la sauvegarde de certains intérêts particuliers primordiaux* ⁽²⁾ ». Autrement dit, une disposition d'ordre public est obligatoire et s'impose pour des raisons impératives de protection, de sécurité ou de moralité : nul ne peut la transgresser de quelque façon que ce soit.

2. Les dispositions du projet de loi

Le 2^o procède à la réécriture de l'article 2 de la loi de 1989. Dans sa nouvelle rédaction, les dispositions de l'article 2 sont toujours d'ordre public (**alinéa 8**).

L'alinéa 9 précise le champ d'application du Titre Ier, qui demeure plus ou moins le même : les locations de locaux à usage d'habitation ou à usage mixte professionnel, qui constituent la résidence principale du preneur, ainsi toujours qu'aux garages, places de stationnement, jardins et autres locaux, loués accessoirement au local principal par le même bailleur. L'apport du projet de loi se trouve essentiellement dans l'introduction de la notion de « résidence principale », définie à la fin du même alinéa. La résidence principale se définit donc selon la durée d'occupation du logement : huit mois par an. Bien évidemment, afin de prendre en compte les situations d'urgence, le texte prévoit des exceptions, en cas de force majeure, en raison d'une évolution de l'état de santé ou de la situation professionnelle des occupants.

Par ailleurs, **les alinéas 10 à 14** précisent les logements exclus par le Titre Ier :

– **l'alinéa 11** exclut les locations meublées touristiques, qui sont définies comme des logements meublés offerts en location à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile. Malgré cette exonération, les locations meublées touristiques seront dans l'obligation de fournir le constat de risque d'exposition au plomb ;

– **l'alinéa 12** reprend l'exclusion des logements foyers, qui devront néanmoins respecter les critères de décence définis au premier alinéa de l'article 6 et à l'article 20-1 de la même loi ;

– **l'alinéa 13** exclut les logements meublés, qui font l'objet d'un Titre spécifique introduit dans la loi de 1989 par l'article 4 du projet de loi ;

(1) R. Japiot, *Des nullités en matière d'actes juridiques*, Thèse Dijon, 1909, p. 302.

(2) G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Association H. Capitant, PUF, 1992

– **l’alinéa 14** reprend également des dispositions existantes, en confirmant l’exclusion des 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. En revanche, le DPE, le constat de risque d’exposition au plomb ainsi que, le cas échéant, l’état des risques naturels et technologiques, devront être fournis à l’occupant. De plus, le respect des critères de décence susmentionnés constitue également une obligation.

À part quelques précisions rédactionnelles, votre commission n’a pas modifié ces alinéas.

C.— LA CRÉATION D’UN CONTRAT DE BAIL TYPE : L’ARTICLE 3 DE LA LOI DE 1989

1. L’état du droit

L’article 3 de la loi de 1989 est relatif au contrat de location, qui doit être établi par écrit. En l’état actuel, la législation dresse la liste des mentions devant figurer dans le contrat de bail : le nom du bailleur, ainsi que son domicile (ou le siège social), les coordonnées éventuelles du mandataire, la date de prise d’effet du bail et sa durée, la consistance et la destination de la chose louée, la désignation des locaux et équipements d’usages privatifs dont le locataire a la jouissance exclusive et, le cas échéant, la liste des parties ou équipements de l’immeuble faisant l’objet d’un usage commun, le montant du loyer, ses modalités de paiement ainsi que ses règles de révision éventuelle, le montant du dépôt de garantie, si celui-ci est prévu. Enfin, il est précisé que le contrat de location indique la surface habitable de la chose louée.

COMMENT DÉFINIR LA SURFACE ?

Définition de la surface habitable

Article R.111-2 du Code construction et habitation : « La surface habitable d’un logement est la surface de plancher construite, après déduction des surfaces occupées par les murs, cloisons, marches et cages d’escaliers, gaines, embrasures de portes et de fenêtres ; le volume habitable correspond au total des surfaces habitables ainsi définies multipliées par les hauteurs sous plafond.

Il n’est pas tenu compte de la superficie des combles non aménagés, caves, sous-sols, remises, garages, terrasses, loggias, balcons, séchoirs extérieurs au logement, vérandas, volumes vitrés prévus à l’article R*. 111-10, locaux communs et autres dépendances des logements, ni des parties de locaux d’une hauteur inférieure à 1,80 mètre. ».

Les bailleurs doivent obligatoirement mentionner la superficie habitable du logement à la signature du bail pour toutes les locations vides à usage de résidence principale depuis la loi n°2009-323 du 25 mars 2009.

Cette surface est utilisée pour le calcul de la taxe d’habitation et la taxe foncière.

Définition de la surface issue de la loi Carrez (loi « Carrez » du 18 décembre 1996 – décret du 23 mai 1997)

La superficie « dite loi Carrez » correspond à la superficie des planchers des locaux clos et couverts après déduction des surfaces occupées par les murs, cloisons, marches et cages d’escaliers, gaines,

embrasures de portes et de fenêtres. Il n'est pas tenu compte des planchers des parties de locaux d'une hauteur inférieure à 1,80 m.

Depuis cette loi, les actes de vente doivent mentionner la surface du logement. L'absence de la superficie peut entraîner la nullité de l'acte. En cas d'erreur, l'acquéreur dispose d'un délai d'un an pour solliciter une diminution du prix de vente. La mention du nombre de mètres carrés n'est pas exigée si le lot vendu a une surface inférieure à 8 m².

Différences entre la surface habitable et la surface Loi Carrez

La surface habitable se calcule dans tous les cas alors que la surface Carrez ne se calcule qu'en copropriété.

La surface habitable se mentionne dans le bail, la surface Carrez se mentionne dans un acte de vente.

La surface habitable est la surface de plancher construite, après déduction des surfaces occupées par les murs, cloisons, marches et cages d'escaliers, gaines, embrasures de portes et fenêtres, et des parties d'une hauteur inférieure à 1.80m.

En revanche, la surface habitable ne tient pas compte de la superficie des combles non aménagés, des sous-sols (y compris les caves), remises (y compris garages), terrasses, loggias, balcons, vérandas, locaux communs et autres dépendances.

Par ailleurs, l'article 3 contient les dispositions législatives relatives à l'état des lieux, joint au contrat et établi de manière contradictoire lors de la remise et de la restitution des clés. Il peut être établi entre les seules parties, par un tiers mandaté par elles, à la charge du bailleur, ou par huissier, à frais partagés. Enfin, à défaut d'état des lieux, la partie à l'origine de sa non réalisation ne peut invoquer les dispositions de l'article 1731 du Code civil, selon lequel *s'il n'a pas été fait d'état des lieux, le preneur est présumé les avoir reçus en bon état de réparations locatives, et doit les rendre tels, sauf la preuve contraire*. Le droit en vigueur stipule par ailleurs que l'état des lieux peut être complété, à la demande du locataire, par l'état des éléments de chauffe pendant le premier mois de la période de chauffe.

2. Les dispositions du projet de loi

Le 3^o procède à la réécriture de l'article 3 de la loi de 1989. Outre la suppression des dispositions relatives à l'état des lieux – réintégrées dans l'article 3-2 de la loi de 1989 – ces dispositions modernisent le contrat de location, en établissant un contrat type défini par décret en Conseil d'État, après avis de la Commission nationale de concertation (**alinéa 16**).

Les dix-septième à vingt-septième alinéas énoncent les informations que devra contenir ce contrat de location type. Pour l'essentiel, il s'agit des mentions déjà prévues par la loi et énumérées ci-dessous. Néanmoins, de nouveaux éléments devront figurer dans le contrat de location :

- le nom ou la dénomination du locataire (2^o) ;
- la liste des équipements d'accès aux technologies de l'information et de la communication (fin du 5^o), c'est-à-dire, en somme, les moyens de connexion au réseau internet ;

– le loyer médian de référence majoré, lorsqu’il existe, défini à l’article 3 du présent projet de loi (7°) ;

– 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 (8°) ;

– la nature et le montant des travaux effectués dans le logement depuis fin du dernier contrat de location ou le dernier renouvellement (9°).

Au-delà de l’introduction de ces nouvelles mentions, le projet de loi impose d’annexer au contrat de location une notice d’informations relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs ainsi qu’aux voies de conciliation et de recours qui leur sont ouvertes afin de régler leurs litiges (**alinéa 28**). Si le contenu précis de cette notice sera défini par arrêté du ministre chargé du logement, il est pertinent de penser que cette notice contiendra notamment les coordonnées des principales structures pouvant intervenir dans la gestion des litiges (commission départementale de conciliation, fonds de solidarité pour le logement, observatoire local des loyers, etc.) ainsi qu’un court rappel du droit applicable en matière de rapports locatifs.

Par ailleurs, le nouvel article 3 de la loi de 1989 prévoit, lorsque le logement est situé dans un immeuble soumis au statut de la copropriété, que le bailleur communique au locataire les extraits du règlement de copropriété concernant la destination de l’immeuble, ainsi que la jouissance et l’usage des parties privatives et communes de l’immeuble (**alinéa 29**). S’il n’y a aucune raison que le locataire se voit transmettre l’intégralité du règlement de copropriété, certaines informations n’intéressant que les propriétaires, il paraît normal qu’il soit alerté sur les dispositions affectant son quotidien – à titre d’exemple, l’autorisation ou l’interdiction d’accrocher du linge à la fenêtre, les règles en matière de nuisance sonore, etc.).

Enfin, les **alinéas 30 à 32** prévoient les conditions dans lesquelles ce contrat type doit être complété en cours de bail, par le nouveau bailleur ayant acquis un bien occupé, et renforce également les droits des locataires dans l’obtention de ces informations. Ainsi est-il prévu que si certaines mentions jugées essentielles ne figurent pas dans le contrat de location au moment de son établissement – surface habitable, loyers de référence, dernier loyer acquitté – le nouveau locataire est fondé à mettre en demeure le bailleur de lui fournir ces informations dans un délai d’un mois à compter de l’établissement du bail. À défaut de réponse du bailleur, le locataire est fondé à saisir le juge, dans un délai de trois mois, dans le but d’obtenir une diminution du montant du loyer.

3. La position de votre rapporteur

Au cours des débats, votre commission a adopté, outre des amendements rédactionnels, un amendement déposé à l’initiative de votre rapporteur visant à

prévoir la mention, dans le contrat de location, du loyer médian de référence, défini à l'article 3 du projet de loi.

D.— L'ACTION EN DIMINUTION DE LOYER EN CAS DE SURFACE RÉELLE INFÉRIEURE À LA SURFACE ANNONCÉE : L'ARTICLE 3-1 DE LA LOI DE 1989

1. L'état du droit

L'article 3-1 de la loi de 1989 traite, en l'état actuel du droit, du dossier de diagnostic technique qui doit être fourni au locataire par le bailleur, en même temps que le contrat de location et à chaque renouvellement. Le projet de loi opère un transfert, et un ajustement, de ces dispositions au nouvel article 3-3 créé par le présent article. L'article 3-1 de la loi de 1989 introduit par le présent projet de loi constitue donc, en quelque sorte, un nouvel article.

2. Les dispositions du projet de loi

Le 4^o de l'article 1^{er} du projet de loi modifie le contenu de l'article 3-1 de la loi de 1989, afin d'offrir la possibilité au locataire d'obtenir une diminution de loyer, rétroactive, lorsque la surface habitable du logement est inférieure de plus d'un vingtième à celle exprimée dans le contrat de location. Pour porter ses fruits, la demande du locataire doit intervenir dans un délai de six mois suivant la prise d'effet du contrat de location. En cas de refus de la part du bailleur, le locataire est fondé à saisir le juge qui sera chargé d'évaluer la situation et de déterminer le niveau de la baisse à appliquer.

Cette disposition s'inspire de la législation en vigueur en matière d'accession à la propriété. Ainsi, l'article 1^{er} de la loi n°96-1107 du 18 décembre 1996 améliorant la protection des acquéreurs de lots de copropriété, dite « loi Carrez », a modifié l'article 46 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis en précisant que *si la superficie est inférieure de plus d'un vingtième à celle exprimée dans l'acte [de vente], le vendeur, à la demande de l'acquéreur, supporte une diminution du prix proportionnelle à la moindre mesure*. En somme, quand la surface figurant dans l'acte authentique est inférieure à la surface réelle de plus de 5%, l'acheteur peut demander, à l'occasion d'une action judiciaire, une diminution de prix au prorata du nombre de mètres carrés manquants. Il s'agit donc d'étendre cette possibilité au locataire lésé.

3. La position de votre rapporteur

À part quelques ajustements rédactionnels, votre commission a adopté, avec l'avis favorable de votre rapporteur, un amendement déposé à l'initiative du groupe Ecolo visant à permettre au locataire de contester la superficie de la chose louée à tout moment, l'éventuelle baisse de loyer qui en résulterait ne prenant effet

qu'à partir de la date de la demande en diminution de loyer formulée par le locataire si celle-ci est intervenue plus de six mois après la signature du bail.

E.— LA CRÉATION D'UN ÉTAT DES LIEUX TYPE : L'ARTICLE 3-2 DE LA LOI DE 1989

1. L'état du droit

L'article 3-2 de la loi de 1989 spécifie, en l'état actuel du droit, les modalités selon lesquelles le locataire est informé des modalités d'accès aux réseaux de communications électroniques, c'est-à-dire la télévision et internet. Dans la mesure où cette information doit dorénavant figurer dans le contrat de location (fin du 5° du nouvel article 3 de la loi de 1989), les dispositions de l'article 3-2 sont remplacées afin de consacrer un article à l'état des lieux. À l'heure actuelle, le régime juridique de l'état des lieux est défini par l'article 3 de la loi de 1989 (*voir plus haut*).

2. Les dispositions du projet de loi

Le 5° de l'article 1^{er} du projet de loi prévoit donc la réalisation d'un état des lieux type, défini par un décret en Conseil d'État pris après l'avis de la Commission nationale de concertation. Comme dans la législation actuelle, l'état des lieux est établi de manière contradictoire, et amiable, lors de la remise et de la restitution des clés, et doit être signé par les parties ou un tiers mandaté par elles. Par ailleurs, il est précisé que l'état des lieux doit être remis dans les mêmes formes à chaque partie concernée. Ce dernier ajout est d'importance, car en l'absence d'obligation légale de remettre un état des lieux à chacun, de nombreux litiges naissent de l'incapacité pour l'une des parties de se référer à un document qu'elle aurait conservé.

Les alinéas 37, 38 et 40 reprennent les dispositions existantes relatives au recours à un huissier, au défaut d'état des lieux et au droit de compléter l'état des lieux par les éléments de chauffage. En revanche, le projet de loi consacre dans le droit positif la possibilité pour le locataire de demander à compléter l'état des lieux dans la semaine suivant son établissement (alinéa 38 de l'article 1^{er}).

3. La position de votre rapporteur

Outre des amendements rédactionnels, votre commission a adopté un amendement de votre rapporteur visant à élargir le délai durant lequel l'état des lieux peut être complété d'une semaine à dix jours, conformément à la pratique de la plupart des professionnels qui accèdent régulièrement à ce type de demande dans un délai d'une à deux semaines.

F.— LE DOSSIER DE DIAGNOSTIC TECHNIQUE : L'ARTICLE 3-3 DE LA LOI DE 1989

1. L'état du droit

L'article 3-3 est créé par le présent projet de loi. Les dispositions qu'il contient reprennent exactement celles figurant actuellement à l'article 3-1 de la loi de 1989. En somme, le bailleur est tenu de fournir au locataire, sous forme d'annexes au contrat de location, le diagnostic de performance énergétique (DPE), le constat de risque d'exposition au plomb et, le cas échéant, l'état des risques naturels et technologiques.

L'article L. 134-1 du code de la construction et de l'habitation définit le DPE comme un *document qui comprend la quantité d'énergie effectivement consommée ou estimée pour une utilisation standardisée du bâtiment ou de la partie de bâtiment et une classification en fonction de valeurs de référence afin que les consommateurs puissent comparer et évaluer sa performance énergétique. Il est accompagné de recommandations destinées à améliorer cette performance.* Afin de transposer la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments n°2002/91 parue en janvier 2003, le DPE a été introduit dans notre droit par l'article 41 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, et renforcé à l'occasion du Grenelle de l'environnement. Ainsi, l'article 1^{er} de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle 2, a imposé l'obligation d'annexer le DPE à tout contrat de vente ou de location. Le droit actuel précise par ailleurs que le DPE n'a qu'une valeur informative. Ce point ne saurait être modifié tant qu'aucune réponse ne sera apportée à la fragilité juridique des DPE.

Les articles L. 1334-5 et L. 1334-7 du code de la santé publique précisent que le constat de risque d'exposition au plomb *présente un repérage des revêtements contenant du plomb et, le cas échéant, dresse un relevé sommaire des facteurs de dégradation du bâti* et prévoient les conditions de sa réalisation et de son annexion au contrat de location.

Enfin, l'article L. 125-5 du code de l'environnement stipule *qu'un état des risques naturels et technologiques est établi à partir des informations mises à disposition par le préfet dans les zones couvertes par un plan de prévention des risques technologiques ou par un plan de prévention des risques naturels prévisibles.*

2. Les dispositions du projet de loi

Le 6^o de l'article 1^{er} du projet de loi reprend exactement ces dispositions en les insérant dans un nouvel article 3-3.

3. La position de votre rapporteur

Votre commission a longuement débattu de la possibilité d'ajouter d'autres documents au sein du dossier de diagnostic technique. Un amendement porté par votre rapporteure visait ainsi à l'adjonction d'un constat de décence, dont l'intérêt est d'inverser la charge de la preuve au bénéfice du locataire : en effet, alors que l'article 6 de la loi de 1989 impose au bailleur l'obligation de fournir un logement décent au locataire, il est extrêmement difficile à ce dernier de prouver l'indécence d'un logement à l'occasion d'un litige. La réalisation et la remise d'un constat de décence, dont l'objet serait simplement de s'assurer que les caractéristiques de la décence définies par le « décret décence ⁽¹⁾ » sont respectées par le logement, permettraient de renforcer les droits des locataires lors d'une éventuellement contestation. Votre commission a proposé de discuter à nouveau de cette question lors de l'examen du projet de loi en séance publique.

En revanche, votre commission a rectifié puis adopté un amendement présenté par votre rapporteur, qui contribue à renforcer l'information du locataire en prévoyant d'intégrer au dossier de diagnostic technique deux nouveaux documents :

– la copie de l'état mentionnant la présence ou l'absence de matériaux ou produits de la construction contenant de l'amiante, que le propriétaire a l'obligation de réaliser aux termes de l'article L. 1334-13 du code de la santé publique ;

– un état de l'installation intérieure d'électricité, défini par un décret en Conseil d'État, dont l'objet est d'évaluer les risques pouvant porter atteinte à la sécurité des personnes.

G. LES CLAUSES INTERDITES AU CONTRAT DE LOCATION : L'ARTICLE 4 DE LA LOI DE 1989

1. L'état du droit

L'article 4 de la loi de 1989 énumère les dix-neuf clauses qu'il est interdit de faire figurer dans le contrat de location.

(1) Décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

ARTICLE 4 DE LA LOI DE 1989

Est réputée non écrite toute clause :

- a) Qui oblige le locataire, en vue de la vente ou de la location du local loué, à laisser visiter celui-ci les jours fériés ou plus de deux heures les jours ouvrables ;
- b) Par laquelle le locataire est obligé de souscrire une assurance auprès d'une compagnie choisie par le bailleur ;
- c) Qui impose comme mode de paiement du loyer l'ordre de prélèvement automatique sur le compte courant du locataire ou la signature par avance de traites ou de billets à ordre ;
- d) Par laquelle le locataire autorise le bailleur à prélever ou à faire prélever les loyers directement sur son salaire dans la limite cessible ;
- e) Qui prévoit la responsabilité collective des locataires en cas de dégradation d'un élément commun de la chose louée ;
- f) Par laquelle le locataire s'engage par avance à des remboursements sur la base d'une estimation faite unilatéralement par le bailleur au titre des réparations locatives ;
- g) Qui prévoit la résiliation de plein droit du contrat en cas d'inexécution des obligations du locataire pour un motif autre que le non-paiement du loyer, des charges, du dépôt de garantie, la non-souscription d'une assurance des risques locatifs ou le non-respect de l'obligation d'user paisiblement des locaux loués, résultant de troubles de voisinage constatés par une décision de justice passée en force de chose jugée ;
- h) Qui autorise le bailleur à diminuer ou à supprimer, sans contrepartie équivalente, des prestations stipulées au contrat ;
- i) Qui autorise le bailleur à percevoir des amendes en cas d'infraction aux clauses d'un contrat de location ou d'un règlement intérieur à l'immeuble ;**
- j) Qui interdit au locataire l'exercice d'une activité politique, syndicale, associative ou confessionnelle ;
- k) Qui impose au locataire la facturation de l'état des lieux dès lors que celui-ci n'est pas établi par un huissier de justice dans le cas prévu par l'article 3 ;
- l) Qui prévoit le renouvellement du bail par tacite reconduction pour une durée inférieure à celle prévue à l'article 10 ;
- m) Qui interdit au locataire de rechercher la responsabilité du bailleur ou qui exonère le bailleur de toute responsabilité ;
- n) Qui interdit au locataire d'héberger des personnes ne vivant pas habituellement avec lui ;
- o) Qui impose au locataire le versement, lors de l'entrée dans les lieux, de sommes d'argent en plus de celles prévues aux articles 5 et 22 ;
- p) Qui fait supporter au locataire des frais de relance ou d'expédition de la quittance ainsi que les frais de procédure en plus des sommes versées au titre des dépens et de l'article 700 du code de procédure civile ;
- q) Qui prévoit que le locataire est automatiquement responsable des dégradations constatées dans le logement ;
- r) Qui interdit au locataire de demander une indemnité au bailleur lorsque ce dernier réalise des travaux d'une durée supérieure à quarante jours ;
- s) Qui permet au bailleur d'obtenir la résiliation de plein droit du bail au moyen d'une simple ordonnance de référé insusceptible d'appel.

En l'état actuel du droit, seules les amendes sont interdites en cas d'infraction aux clauses du contrat de location, c'est-à-dire notamment en cas d'impayés. En

revanche, il n'est pas rare que les contrats de location contiennent des clauses pénales, ou des clauses de pénalités, prévoyant une majoration de loyer en cas d'impayés.

2. Les dispositions du projet de loi

Le 7^o de l'article 1^{er} modifie le projet de loi afin d'interdire également toute clause prévoyant des pénalités en cas d'infraction aux clauses d'un contrat de location ou d'un règlement intérieur à l'immeuble. Cette mesure permettra d'éviter les abus de certains bailleurs.

Votre Commission n'a pas modifié ces dispositions.

H.— LA RÉMUNÉRATION DES INTERMÉDIAIRES : L'ARTICLE 5 DE LA LOI DE 1989

1. L'état du droit

L'article 5 de la loi de 1989 traite, en l'état actuel du droit, de la rémunération des intermédiaires sur le marché locatif. Aux termes de cet article, cette rémunération est partagée par le bailleur et le locataire. Alors que les agents immobiliers gèrent actuellement entre 35% et 40% du parc locatifs, les « frais d'agence » sont pratiquement exclusivement à la charge du locataire. Cette situation, quelque peu surprenante alors que c'est le bailleur qui donne mandat à un professionnel du secteur immobilier de trouver un locataire, est aujourd'hui insupportable pour le locataire, souvent contraint de rémunérer l'agence pour un montant proportionnel au prix de loyer, et atteignant souvent « un mois de loyer ».

En zone tendue, un mois de loyer représente une somme importante, sans aucune justification au regard du travail effectivement fourni par l'agence. Bien évidemment, l'établissement de l'état des lieux et du contrat de location bénéficie autant au locataire qu'au bailleur. De plus, les visites organisées par un intermédiaire nécessitent du temps, et constituent un préalable à l'obtention d'un logement. Pourtant, comme le souligne l'étude d'impact, *« 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. À 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 (...). 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 habitants 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⁽¹⁾ »

2. Les dispositions du projet de loi

Afin de remédier à cette situation, le 8^o de l'article 1^{er} du projet de loi modifie en profondeur les conditions de rémunération des intermédiaires.

Ainsi, le premier alinéa du nouvel article 5 de la loi de 1989 précise que *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 (...) est à la charge exclusive du bailleur*. Seuls peuvent être partagés les honoraires liés à l'établissement de l'état des lieux et du contrat de location, qui sont partagés entre le bailleur et le preneur. Afin de prévenir tout abus, le montant maximal pouvant être imputé au locataire sera défini par décret.

Par ailleurs, le deuxième alinéa du nouvel article 5 ouvre la possibilité d'un mandat de recherche, que le locataire confierait à un professionnel de l'immobilier. Prise isolément, cette mesure pourrait générer de nombreux abus : une agence pourrait ainsi faire parapher un mandat de recherche à une personne cherchant le logement, alors que la recherche se limiterait à l'ouverture d'un catalogue de références. C'est pourquoi le projet de loi prévoit que le mandat de recherche ne peut être signé que si le mandataire intervient exclusivement pour le compte de son mandant : en d'autres termes, il ne pourra lui proposer un appartement faisant partie de son catalogue, étant déjà rémunéré par le bailleur pour le logement concerné.

3. La position de votre rapporteur

Si votre Commission a adopté de simples amendements de précision, elle a également adopté des amendements modifiant quelque peu le dispositif. À l'initiative de votre rapporteur, elle a ainsi souhaité que la part à la charge du locataire ne puisse dépasser celle à la charge du bailleur, c'est-à-dire qu'elle devra représenter moins de 50% du coût total.

Par ailleurs, votre Commission a également adopté un amendement visant à rendre obligatoire la fourniture des données par l'ensemble des professionnels (agents immobiliers, notaires, avocats...) lors de la mise en location d'un logement ou de sa gestion locative et à permettre aux particuliers qui le souhaitent d'effectuer cette transmission. Il s'agit essentiellement de rapatrier dans la loi de 1989 les dispositions figurant actuellement aux **alinéas 92 à 95** de l'article 9 du présent projet de loi, afin d'élargir à l'ensemble des professionnels, et pas seulement à ceux régis par la loi Hoguet, l'obligation de fourniture de données aux Observatoires locaux des loyers.

(1) p.23-24 de l'étude d'impact.

I.— LA DÉFINITION D'UN LOGEMENT DÉCENT : L'ARTICLE 6 DE LA LOI DE 1989

Le 9^o de l'article 1^{er} du projet de loi ne procède qu'à des modifications de conséquence au sein de l'article 6 de la loi de 1989 relatif à la définition du logement décent.

J.— LES OBLIGATIONS DU LOCATAIRE : L'ARTICLE 7 DE LA LOI DE 1989

1. L'état du droit

L'article 7 de la loi de 1989 dresse la liste des obligations du locataire. Il s'agit pour l'essentiel :

- de payer le loyer et les charges récupérables ;
- d'user paisiblement des locaux loués, de répondre des dégradations et pertes qui surviennent pendant la durée du bail ;
- de prendre à sa charge l'entretien courant du logement et des équipements mentionnés au contrat et les menues réparations, sauf si elles sont occasionnées par vétusté, malfaçon, vice de construction, cas fortuit ou force majeure ;
- de laisser exécuter dans les lieux loués les travaux d'amélioration des parties communes ou des parties privatives du même immeuble, les travaux nécessaires au maintien en état, à l'entretien normal des locaux loués, ainsi que les travaux d'amélioration de la performance énergétique à réaliser dans ces locaux ;
- de ne pas transformer les locaux et équipements loués sans l'accord écrit du propriétaire ;
- 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.

2. Les dispositions du projet de loi

Le 10^o de l'article 1^{er} du projet de loi modifie et précise certaines des obligations qui pèsent sur le locataire.

Premièrement, le **a)** précise que ne pourra être considéré comme un défaut de paiement du locataire le paiement partiel du loyer du fait de l'arrêt du versement de l'allocation de logement en raison de la prise d'un arrêté d'insalubrité ou de péril (article L. 542-2 du code de la sécurité sociale), ou du non respect des critères de décence (article L. 831-3 du code de la sécurité sociale).

Deuxièmement, le **b)** 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, lors de la sortie des lieux, l'une des sources de conflit entre bailleur et locataire. Il précise également que la Commission nationale de concertation sera consultée avant la publication de ce décret.

Troisièmement, le **c)** procède à la réécriture des dispositions relatives à l'obligation faite au locataire de permettre l'accès au logement pour l'exécution de travaux. Tout d'abord, l'obligation d'accès est maintenue, et étendue aux opérations préparatoires, comme la possibilité pour le locataire d'obtenir une diminution du prix du loyer si la durée des travaux dure plus de quarante jours et celle de résilier le bail si la nature des travaux rend le logement inhabitable.

Ainsi, le principe énoncé par l'article 1724 du Code civil est confirmé : *« Si, durant le bail, la chose louée a besoin de réparations urgentes et qui ne puissent être différées jusqu'à sa fin, le preneur doit les souffrir, quelque inconvénient qu'elles lui causent, et quoiqu'il soit privé, pendant qu'elles se font, d'une partie de la chose louée. Mais, si ces réparations durent plus de quarante jours, le prix du bail sera diminué à proportion du temps et de la partie de la chose louée dont il aura été privé. Si les réparations sont de telle nature qu'elles rendent inhabitable ce qui est nécessaire au logement du preneur et de sa famille, celui-ci pourra faire résilier le bail. »*

Par ailleurs, le projet de loi ouvre un nouveau droit au locataire, puisque ce dernier sera fondé à saisir le juge dans le but d'obtenir une interruption des travaux, voir leur arrêt, s'ils se révèlent de nature vexatoire ou abusive et rendent l'utilisation des locaux impossible ou dangereuse.

Quatrièmement, le **d)** complète substantiellement les dispositions relatives à l'obligation faite au locataire de s'assurer contre les risques dont il doit répondre en qualité de locataire. Du point de vue du locataire, rien ne change : il lui appartiendra toujours de souscrire une assurance – la plupart du temps il s'agit d'une assurance Multirisques habitation (MRH) – et d'en justifier à la remise des clés puis chaque année. En revanche, du point de vue du bailleur, tout change, puisque celui-ci sera habilité à souscrire une assurance pour le compte du locataire si ce dernier ne lui remet pas une attestation d'assurance. Cette évolution vise à répondre aux difficultés récurrentes des propriétaires à obtenir un justificatif d'assurance.

Le bailleur pourra donc mettre en demeure le locataire de souscrire une assurance et, en l'absence de réponse dans un délai d'un mois, se substituer à lui. Le montant de la prime correspondante pourra être récupéré par le bailleur par douzième à chaque paiement du loyer. Enfin, le bailleur est tenu de résilier le contrat ainsi souscrit dès que le locataire lui aura fourni une attestation d'assurance.

3. La position de votre rapporteur

Outre des amendements rédactionnels, votre Commission a adopté plusieurs amendements de fond.

S'agissant de la vétusté, il apparaît que si l'établissement d'un cadre réglementaire auquel les parties puissent se référer est une nécessité, les bailleurs HLM ont, pour certains, conclu des accords locaux avec les représentants des locataires présents dans leur patrimoine, portant sur la prise en compte de la vétusté dans le traitement des états des lieux. Ces accords comportent notamment des grilles de vétusté très précises indiquant les conditions d'abattement pour vétusté applicables selon les équipements considérés. Dès lors, votre Commission a souhaité permettre au locataire de choisir entre l'application de la réglementation définie par décret en Conseil d'État ou, s'il le juge plus favorable, l'application des dispositions des accords négociés entre bailleurs et locataires.

S'agissant des travaux, votre Commission a adopté un amendement du groupe socialiste, républicain et citoyen (SRC), visant à assurer que le locataire est informé, par le bailleur, de la nature ou des modalités d'exécution des travaux.

Enfin, s'agissant de l'assurance pour compte, votre Commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, un amendement visant à permettre au propriétaire de majorer le montant de la prime afin d'une part de lui permettre d'être indemnisé de ses démarches, d'autre part d'éviter l'aléa moral qui conduirait le locataire à ne pas reconduire son assurance. En effet, la souscription d'une assurance pour compte du locataire par le bailleur pourrait encourager le locataire à se reposer sur le bailleur, et ainsi le déresponsabiliser face à son obligation de s'assurer. Toutefois, afin de prévenir les abus, cette majoration, qui demeure une simple option, ne pourra dépasser un montant forfaitaire fixé par un décret en Conseil d'État.

K.— LA RÉGULARISATION DES CHARGES LOCATIVES ET DES LOYERS : L'ARTICLE 7-1 DE LA LOI DE 1989

Le 11° de l'article 1^{er} du projet de loi procèdent à l'insertion dans la loi de 1989 d'un nouvel article 7-1, qui introduit des règles spécifiques dérogoratoires au droit commun de la prescription. Ainsi, dans le but de limiter la pratique de régularisation tardive des charges et des loyers, il est prévu de porter le délai de prescriptions 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.

Votre Commission a adopté uniquement des amendements rédactionnels sur ces alinéas.

L.— LA SOUS-LOCATION : L'ARTICLE 8 DE LA LOI DE 1989

1. L'état du droit

L'article 8 de la loi de 1989 précise que la sous-location n'est possible qu'avec l'accord écrit du bailleur, y compris sur le prix du loyer, qui ne peut être supérieur au prix payé par le locataire principal. Or, force est de le constater, les fraudes sont nombreuses et le sous-locataire n'a aucun moyen de vérifier l'accord du propriétaire, ni de connaître le montant du loyer payé par le locataire principal, à moins que ce dernier ne choisisse de partager ces informations.

2. Les dispositions du projet de loi

Le 12° de l'article 1^{er} du projet de loi vise donc à renforcer la sécurité juridique du régime de la sous-location, en imposant au locataire de transmettre au sous-locataire l'autorisation écrite du bailleur et la copie du bail en cours.

Votre Commission n'a pas modifié cet alinéa. En revanche, elle a adopté un amendement de conséquence.

*

* *

La commission examine l'amendement CE 504 de M. Jean-Marie Tetart.

M. Jean-Marie Tetart. L'article 1^{er} ne me semble pas devoir satisfaire l'objectif qui lui est assigné, notamment parce que la rigueur de ses dispositions est hors de proportion avec le nombre extrêmement limité des cas concernés. Une telle sévérité ne pourra qu'inquiéter les propriétaires et risque de bouleverser le modèle économique des professions de l'immobilier.

M. le rapporteur. Défavorable.

Mme la ministre. Défavorable.

La commission rejette cet amendement.

La commission examine, en discussion commune, les amendements CE 398 de M. Lionel Tardy, CE 289 du rapporteur et CE 58 de Mme Chantal Guittet.

M. Lionel Tardy. L'article 1^{er} actualise la liste des discriminations prohibées dans l'accès au logement figurant dans la loi de 1989 – le mot « race » est ainsi supprimé, ce qui fera certainement plaisir aux membres du groupe GDR. Le Défenseur des droits a répertorié dix-huit motifs de discrimination dont la liste figure dans l'article 225-1 du code pénal. Il est donc inutile d'alourdir le texte

avec le rappel de ces motifs alors qu'un simple renvoi au code pénal a les mêmes effets.

M. le rapporteur. Je retire mon amendement au profit de celui de M. Tardy.

Les amendements CE 289 et CE 58 sont retirés.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CE 398.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CE 295, CE 293, CE 297, CE 298 et CE 300 à CE 302 du rapporteur.

La commission examine en présentation commune les amendements CE 505 et CE 506 de M. Jean-Marie Tetart.

M. Jean-Marie Tetart. Ces amendements contestent la création d'un contrat de location type puisque le bail est un acte négocié entre deux parties, libres d'en arrêter le contenu. Si la présence de mentions obligatoires dans le contrat peut avoir son utilité, l'existence d'un bail type est incompatible avec la liberté contractuelle. En outre, les dispositions qui s'y rapportent sont contradictoires puisqu'elles renvoient au décret la définition du contrat type tout en précisant dans la loi un certain nombre de mentions obligatoires.

Les amendements proposent que les mentions obligatoires soient fixées par décret, laissant pour le reste les parties établir le bail librement.

M. le rapporteur. J'émet un avis défavorable. La rédaction de l'article 3 de la loi de 1989, prévue par le projet de loi, n'empêche pas les parties de convenir dans le bail d'autres dispositions. Elles ont l'obligation d'y faire figurer les indications définies par le projet de loi mais, afin de préserver la liberté contractuelle, d'autres mentions demeurent possibles.

Mme la ministre. Vos amendements sont pour ainsi dire satisfaits par le texte du projet de loi. En imposant des mentions obligatoires consistantes, celui-ci simplifie la vie des propriétaires et des locataires puisqu'ils pourront se référer avec sérénité et certitude à un document lisible. En outre, rien n'interdit de compléter le bail type dès lors que les dispositions ajoutées respectent les prescriptions légales. Enfin, pour votre information, cette disposition a été discutée avec les professionnels de l'immobilier. Le Gouvernement est donc défavorable à ces amendements.

Mme Laure de La Raudière. Vous obligez les bailleurs et locataires à souscrire un contrat type – dont nous ne connaissons pas encore le contenu – alors que votre objectif est d'introduire des mentions obligatoires.

Sans user de la contrainte législative pour créer un nouveau formulaire « Cerfa » et sans faire preuve d'un excès de formalisme, l'État pourrait proposer à ceux qui le souhaitent un modèle de contrat. Je m'interroge : dans quels autres domaines de la vie quotidienne des Français, l'État s'autorise-t-il par la loi à définir un contrat type ? Toute innovation juridique, et le bail type en est une, doit être maniée avec précaution.

L'amendement que nous défendons est presque de nature rédactionnelle : dès lors que les mentions obligatoires figurent dans le contrat, vous devez laisser les personnes concernées libres d'écrire ce qu'elles veulent. Rien ne vous empêche de mettre en libre accès sur le site du ministère chargé du logement un modèle de contrat.

M. Guy Teissier. Le bail type existe déjà sous la forme de formulaires, disponibles dans les papeteries, qui sont une source de conflits incalculables.

Chacun sait que le contrat lie les parties. Pourquoi alors leur imposer certaines clauses sur lesquelles ils n'auraient pas souhaité s'entendre ?

Vous dites qu'il est possible d'ajouter des clauses : cela n'est que l'application du droit. Je partage les interrogations de Mme de La Raudière sur des contrats préétablis par l'État régissant la vie quotidienne. Cela relève d'une forme de dirigisme et d'une dérive du droit qui ne sont pas acceptables.

Je ne suis évidemment pas opposé à ce que la possibilité soit offerte à ceux qui le souhaitent de recourir à un contrat type, notamment ceux qui n'utilisent pas les services des professionnels de l'immobilier.

M. Michel Piron. Quels sont les professionnels qui ont demandé la mise en place de ce contrat ?

M. le rapporteur. Vos amendements me semblent contradictoires : dans l'amendement CE 505, vous substituez au contrat type des mentions obligatoires tandis que dans l'amendement CE 506 vous supprimez ces mêmes mentions, affectant ainsi quelque peu leur caractère obligatoire...

Je vous rappelle les éléments devant être précisés dans le contrat de location : le nom ou la dénomination du bailleur ; le nom ou la dénomination du locataire ; la date de prise d'effet du bail et la durée de celui-ci ; la consistance, la destination ainsi que la surface habitable de la chose louée ; la désignation des locaux ; le montant du loyer ; le montant du loyer médian de référence majoré ; le montant du dernier loyer acquitté ; la nature et le montant des travaux effectués dans le logement depuis la fin du dernier contrat ; le montant du dépôt de garantie, si celui-ci est prévu. Or, j'entends que cette liste serait attentatoire aux libertés...

Les formulaires disponibles en papeterie posent problème. Avec le bail type que propose le projet de loi, chacun disposera d'un document de référence qui améliorera la transparence et apportera une simplification bienvenue,

notamment pour les nombreux baux signés de gré à gré, souvent par des propriétaires d'un seul bien. Cette mesure permettra de pacifier les rapports locatifs, à tout le moins cet aspect-là.

Les professionnels ne sont pas défavorables à cette initiative puisqu'ils sont confrontés aux nombreux contentieux générés notamment par les formulaires type vendus dans le commerce.

M. Jean-Marie Tetart. L'amendement CE 506 ne propose pas de supprimer les mentions obligatoires mais de renvoyer leur définition à un décret. Mme la ministre, si vous considérez que les mentions obligatoires sont constantes, cela signifie bien que les autres détails du bail sont réglés par les parties. C'est pourquoi nous préférons que soit arrêtée une liste d'exigences incompressibles mais qu'ensuite les parties demeurent libres d'organiser le contrat à leur guise.

Mme Laure de La Raudière. Sur le fond, nos positions ne sont pas très éloignées mais je maintiens que le contrat type soulève un problème juridique. Dès lors que le contrat type est défini par la loi, comment éviter en cas de mentions complémentaires que celles-ci soient considérées comme abusives ? J'aimerais que vous me rassuriez sur ce point.

Mme la ministre. Madame de La Raudière, afin de vous rassurer, sachez que le Conseil d'État a analysé en détail le projet de loi et n'a fait part d'aucune inquiétude au sujet du contrat type.

Il sera plus simple pour les usagers de disposer d'un document type que de devoir insérer des mentions type dans le contrat. Cela leur sera également plus utile.

Monsieur Piron, les syndicats de professionnels de l'immobilier que nous avons consultés n'ont manifesté aucune opposition aux documents type, qu'il s'agisse du contrat de location, de la grille de vétusté ou de l'état des lieux.

Ce bail type, légal et utile, devrait permettre de diminuer la conflictualité en matière de contrat de location.

M. le rapporteur. Le bail n'est pas la seule transaction commerciale entre deux personnes privées à laquelle la République prétend s'intéresser – il en est ainsi de la vente d'automobiles pour laquelle un certain nombre de règles sont fixées.

Nous avons choisi d'inscrire dans la loi plutôt que dans un décret les dix informations devant figurer dans le contrat car il s'agit d'éléments majeurs du contrat. De surcroît, il semblait important que la loi prenne acte des nouveautés dans le contenu du bail que sont les montants du dernier loyer et du loyer médian.

M. Benoist Apparu. Pourquoi est-il proposé de substituer le décret à la loi ? Parce que – Mme la ministre le confirmera – ce ministère ne peut rien entreprendre sans changer la loi – ce qui explique le pavé législatif que nous examinons aujourd’hui.

La principale mesure à prendre en matière de logement et d’urbanisme serait une grande loi de déclassement qui redonnerait de la souplesse. Or le projet de loi ajoute encore des dispositions législatives.

La précédente majorité a fait adopter six lois en six ans – vous nous l’avez assez répété, monsieur le Président – mais l’actuel gouvernement bat un record : cinq textes en un an !

Avec ce projet de loi, vous accentuez encore le caractère ultra-législatif de la matière qui en fait son défaut majeur.

M. le président François Brottes. Je ne suis pas loin de partager l’idée qu’il ne faut pas sanctuariser certains sujets dans la loi au risque de ne plus pouvoir rien y changer. Mais il est vrai que dans le cas d’espèce, la volonté de proposer une réforme durable devrait nous prémunir contre ce danger.

Suivant l’avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette successivement les amendements CE 505 et CE 506.

Puis elle adopte l’amendement rédactionnel CE 304 du rapporteur.

La commission examine ensuite l’amendement CE 353 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement ajoute à la mention obligatoire du loyer médian majoré dans le contrat de location celle du loyer médian de référence.

La commission adopte l’amendement CE 353 ainsi que les amendements rédactionnels CE 362 et CE 366 du rapporteur.

La commission en vient à l’amendement CE 618 de Mme Michèle Bonneton.

Mme Michèle Bonneton. L’amendement proposait d’indiquer dans le bail le loyer médian comme vient de le faire le rapporteur. En conséquence, je retire l’amendement.

L’amendement est retiré.

La commission adopte successivement les amendements rédactionnels CE 373 à CE 375 du rapporteur.

Puis elle examine l’amendement CE 620 de Mme Michèle Bonneton.

Mme Michèle Bonneton. Cet amendement a pour objectif de passer d'un à trois mois le délai pendant lequel le locataire peut demander à son propriétaire d'ajouter dans le contrat de bail les indications relatives au loyer précédent et au loyer de référence augmenté.

M. le président François Brottes. Que se passe-t-il lorsque le logement n'est pas loué dans les mois précédant la relocation ?

M. le rapporteur. Avis défavorable. Le délai prévu par le projet de loi est suffisant pour permettre d'ajouter les informations manquantes dans le bail.

Mme la ministre. Je ne suis pas défavorable à cet amendement. Dans certains cas, le délai d'un mois peut être trop court. Monsieur le Président, le loyer précédent correspond au loyer acquitté par le dernier locataire, y compris en cas de vacance du logement pendant une certaine période.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CE 377 du rapporteur.

La commission examine en discussion commune les amendements CE 589 de Mme Laurence Abeille et CE 385 du rapporteur.

Mme Laurence Abeille. L'article 1^{er} donne la possibilité au locataire d'intenter une action en justice afin d'obtenir une diminution de loyer proportionnelle à l'écart constaté entre la surface du logement indiquée dans le bail et la surface réelle.

Or cette action ne peut être intentée que dans un délai de six mois à compter de la prise d'effet du bail, ce qui exclut nombre de locataires – notamment ceux titulaires de baux depuis plus de six mois lors de la promulgation de la loi. S'il est nécessaire de sécuriser les contrats de location en encadrant le recours, il importe de donner à tous les locataires la possibilité de l'exercer.

L'amendement prévoit également de limiter à six mois l'effet rétroactif de la diminution de loyer, contribuant ainsi à la sécurité des contrats en cours.

M. le rapporteur. Vous proposez de supprimer le délai fixé pour contester le loyer au motif d'une surface réelle inférieure à celle mentionnée dans le bail. Parallèlement, afin de limiter la rétroactivité de la mesure, vous précisez que la diminution de loyer prend effet à compter de la demande. Je suis favorable à votre amendement car la surface du logement est un élément essentiel du contrat de location. Je retire l'amendement CE 385.

Mme la ministre. Même avis pour les mêmes raisons.

M. Michel Piron. Je crains que vous ne renforciez l'insécurité juridique. En autorisant une demande en diminution du loyer au-delà de six mois après la prise d'effet du bail, vous fragilisez encore le contrat.

Mme la ministre. Le nombre de mètres carrés est une donnée objective. Le contrat n'est pas fragilisé dès lors que le métrage initial était correct.

M. Benoist Apparü. Une procédure similaire existe pour les ventes d'immeubles. Les délais sont-ils les mêmes ?

M. le président François Brottes. Votre question est notée en vue d'une réponse ultérieure.

L'amendement CE 385 est retiré.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CE 589.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CE 386 et CE 388 du rapporteur.

La commission en vient à l'amendement CE 120 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Cet amendement vise à rendre obligatoire la remise d'un exemplaire de l'état des lieux à chacune des parties intéressées. Il n'y a aujourd'hui pas d'obligation légale pour le bailleur de remettre un exemplaire au locataire. La jurisprudence a clairement indiqué que l'état des lieux est dénué de force probante dès lors qu'il n'est pas un contrat. Afin d'éviter les litiges et de renforcer les droits des locataires, l'amendement permet donc de donner à l'état des lieux la fiabilité qu'il possède déjà en pratique, en faisant de la remise d'un exemplaire aux parties une condition de sa validité.

M. le rapporteur. Votre amendement est satisfait. L'état des lieux est par nature contradictoire puisqu'il est signé par les deux parties. L'alinéa 36 de l'article 1^{er} indique que celui-ci est établi en autant d'exemplaires que de parties lors de la remise et de la restitution des clés.

Mme la ministre. En réponse à M. Apparü, l'action en diminution de prix dans le cas d'une vente s'exerce dans un délai d'un an à compter de la signature de l'acte authentique.

L'amendement est retiré.

La commission adopte successivement les amendements rédactionnels CE 390 et CE 397 du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CE 121 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Il est défendu.

M. le rapporteur. Même avis que sur l'amendement précédent.

L'amendement est retiré.

La commission adopte l'amendement rédactionnel CE 394 du rapporteur.

Elle en vient ensuite l'amendement CE 392.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à accorder au locataire un délai de dix jours à compter de l'établissement de l'état des lieux pour demander au bailleur ou à son représentant de le compléter. Cela correspond à la pratique actuelle des professionnels de l'immobilier.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

La commission examine l'amendement CE 858 du rapporteur.

M. le rapporteur. Lorsque le bailleur ou son représentant refusent de compléter l'état des lieux, le locataire doit pouvoir saisir la commission départementale de concertation.

M. le président François Brottes. Pourra-t-il en connaître facilement l'adresse ?

M. le rapporteur. Oui car elle figure dans la notice d'information jointe au bail.

M. le président François Brottes. Je vérifierai.

Mme la ministre. Avis favorable.

M. Benoist Apparu. Cela signifie-t-il que l'ouverture d'un processus juridictionnel serait dès lors possible ?

M. le rapporteur. Si le locataire n'est pas satisfait, il peut engager les démarches qu'il jugera utiles de faire après avoir saisi la commission de concertation.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine les amendements CE 425 de M. Mathieu Hanotin et CE 1075 du rapporteur pouvant faire l'objet d'une discussion commune.

M. Mathieu Hanotin. La mise en place d'une forme de « contrôle technique » des logements me semblerait opportune afin de promouvoir une politique de prévention et de parfaire notre droit positif.

Lors de la signature du bail, le propriétaire se doit de transmettre à son locataire des diagnostics concernant notamment la sécurité des installations de gaz, d'électricité, d'aération – contre le risque de monoxyde de carbone – ainsi que la présence d'amiante. En cas de vente, le code de la construction fait d'ores et déjà état d'une fréquence de trois années qu'il ne me paraît pas opportun de modifier.

Cela permettra de favoriser la prévention, de faire en sorte que les propriétaires réalisent le plus de travaux possibles afin d'éviter qu'un logement ne devienne insalubre et, enfin, de mieux évaluer l'éventuelle dangerosité d'un logement.

M. le rapporteur. Nous partageons largement les préoccupations de M. Hanotin, très attentif à ces questions depuis les drames qui ont eu lieu à Saint-Denis. Il est vrai que des propriétaires indéclicats ne respectent pas les conditions minimales de sécurité et que les défaillances de certaines installations peuvent entraîner des catastrophes.

Néanmoins, je le prie de bien vouloir retirer son amendement au profit de l'amendement CE 1075 qui le satisfait partiellement. Outre que les articles L. 134-6 et suivants du code de la construction et de l'habitation concernent la vente et non la location, il est difficile que de tels diagnostics soient réalisés lors de chaque nouveau bail.

Par l'amendement CE 1075, je propose en revanche qu'il soit possible de demander à chaque nouveau bail la copie de l'état mentionné à l'article L. 1334-13 du code de la santé publique relatif à l'amiante ainsi qu'un état de l'installation intérieure d'électricité datant de moins de sept ans lorsque celle-ci a été réalisée depuis plus de quinze ans.

M. François Pupponi. Nous évoquons un sujet sensible et je partage les propos de M. Hanotin concernant la dangerosité de certains logements. Ces deux amendements vont dans le bon sens pour faire en sorte que le locataire soit le mieux informé possible. Néanmoins, une fois que tel est le cas, que se passe-t-il ? Sans doute conviendrait-il de rendre toute location impossible lorsque l'installation n'est pas aux normes.

M. le président François Brottes. Un « bidouillage » de l'installation électrique est toujours possible pendant la période de sept ans, ce qui n'est pas très rassurant pour les locataires.

M. Mathieu Hanotin. Je suis d'accord avec l'amendement du rapporteur car l'information du locataire est importante en tant que telle mais il faut aller plus loin en faisant en sorte que le diagnostic réalisé soit opposable au propriétaire. Si ce dernier ne respecte pas ses obligations, le locataire doit pouvoir réaliser les travaux qui s'imposent en défalquant leur coût de son loyer.

M. Michel Piron. Je suis un peu étonné de ces propos.

La loi dite MOLLE a renforcé les droits des locataires en prévoyant, me semble-t-il, que ces derniers puissent réaliser des travaux dans un logement qui n'est pas aux normes et que leur coût soit facturé au propriétaire.

Les problèmes liés aux squats sont bien entendu différents.

M. Guy Teissier. Lors d'une vente, l'acte notarial précise que le preneur acquiert un bien qu'il accepte en l'état après l'avoir vu. Les différentes lois qui ont été votées imposent également un certain nombre de contrôles techniques, notamment en ce qui concerne la présence de plomb ou d'amiante.

Dans le domaine locatif, les problèmes qui viennent d'être soulevés me semblent très importants, l'absence de réparations essentielles à un logement me paraissant indigne de la part d'un propriétaire public ou privé, petit ou grand.

La situation décrite par M. Pupponi excède toutefois le strict domaine législatif puisque les marchands de sommeil, par définition, ne proposent pas de baux et qu'ils se situent dans une parfaite illégalité, d'où les drames que nous connaissons.

Il me semble que l'ajout du coût des diagnostics à la charge exclusive et particulière du propriétaire risque de restreindre le marché du logement locatif alors que les petits propriétaires notamment contribuent au développement du logement social et que, de surcroît, les loyers seront encadrés.

Plutôt que d'imposer un diagnostic, je propose que le locataire puisse prendre connaissance des factures attestant de la réalisation des travaux qui ont été entrepris, le cas échéant, afin de rendre conformes les installations de gaz et d'électricité. Lorsqu'un logement est occupé par un locataire depuis quinze ou vingt ans, le propriétaire doit être contractuellement obligé, s'il s'apprête à relouer, de procéder aux travaux qui s'imposent afin que son bien soit aux normes en vigueur à ce moment-là et de les justifier sur factures.

Mme la rapporteure. Lorsqu'un locataire considère que l'installation électrique de son logement est en mauvais état, il peut le signaler au service communal d'hygiène et de santé ou à l'agence régionale de santé. Si les inspecteurs assermentés confirment le défaut et si l'installation se révèle dangereuse, la collectivité peut engager des travaux d'office aux frais du propriétaire, comme le prévoit la loi MOLLE.

Je proposerai tout à l'heure un amendement CE 1071 visant à introduire dans notre débat la question de la décence, un décret en Conseil d'État en définissant par ailleurs les caractéristiques. L'obligation de louer un logement décent pèse en effet sur le bailleur mais lorsqu'un locataire est confronté à un logement indécemment – et non insalubre, il n'est donc pas question ici des marchands de sommeil –, c'est à lui qu'il appartient paradoxalement d'en apporter la preuve,

ce qui est extrêmement compliqué. Nous devons donc réfléchir à un moyen d'inverser la charge de la preuve de telle sorte que ce soit au propriétaire de démontrer le caractère décent de son bien. Je propose de joindre au bail un « constat de décence », ce qui suppose qu'un diagnostic de décence soit réalisé.

J'invite ceux qui partagent ces préoccupations mais qui considèrent que le dispositif proposé est très compliqué à formuler des propositions alternatives sur un sujet majeur porté par les associations et que les élus connaissent bien.

Enfin, cet amendement doit être associé à l'amendement CE 1072 concernant l'alinéa 52 et expliquant de façon plus détaillée ce que pourrait être ce constat de décence, sa fréquence – tous les cinq ans – et proposant son annexion au contrat de location.

M. le président François Brottes. Je propose à M. le rapporteur de rectifier l'amendement CE 1075 en renvoyant au décret la question des dates des installations électriques et en y ajoutant les installations de gaz.

Mme la ministre. Ce sujet est complexe car si chacun partage les objectifs définis par M. Hanotin, les moyens proposés ne sont pas nécessairement les bons. Par exemple, les risques existant en matière de monoxyde de carbone résultent d'un mauvais entretien de la chaudière et non de l'état du logement lorsque le locataire en prend possession. L'amendement CE 1075 me semble de ce point de vue-là plus intéressant que l'amendement CE 425.

Je souscris aux propos du président Brottes quant au renvoi de la question des dates à un décret car nous avons besoin d'une évaluation précise du coût des diagnostics mais, en revanche, je ne suis pas d'accord s'agissant de l'ajout des installations de gaz. Si les risques relèvent de l'entretien de la chaudière, ils portent aussi sur des pièces mobiles comme des flexibles, lesquels ne relèvent pas de l'installation elle-même contrairement au domaine électrique.

J'ajoute que les tuyaux qui relient le bâtiment au réseau de gaz et à la prise de sortie présentent moins de risques qu'un réseau électrique dont les normes sont anciennes ou qui a été mal réaménagé ou transformé.

Je souhaite que M. Hanotin retire son amendement CE 425 au profit de celui du rapporteur, rectifié dans le sens indiqué.

M. le président François Brottes. Ne pas changer un flexible de gaz peut avoir des conséquences extrêmement graves.

M. Benoist Apparu. Vous tenez à préserver un équilibre entre propriétaires et locataires mais si la résolution des problèmes relatifs aux tuyaux de gaz incombe aux premiers, cela sera difficile.

N'est-on pas en train de confondre les normes en vigueur avec les éléments de décence alors que les premières s'appliquent au logement neuf et pas

à l'ancien ? Sur un plan juridique, ne se dirige-t-on pas vers une obligation de travaux ?

Enfin, *quid* du choc de simplification et de l'absence de toute nouvelle norme ?

M. le président François Brottes. Je propose que le d) de l'amendement CE 1075 soit ainsi rédigé : « Un état de l'installation intérieure d'électricité, défini par un décret en Conseil d'État, dont l'objet est d'évaluer les risques pouvant porter atteinte à la sécurité des personnes. »

M. le rapporteur. Soit.

Monsieur Apparu, il ne s'agit pas de rendre les installations électriques conformes aux normes de 2013 mais de vérifier les conditions minimales de sécurité.

M. Mathieu Hanotin. Je retire l'amendement CE 425 mais je compte que nous discussions des questions qu'il soulève en séance publique s'agissant notamment du gaz, des émissions de monoxyde de carbone et de l'opposabilité du diagnostic.

L'amendement CE 425 est retiré.

M. le rapporteur. Je précise qu'il n'est pas question de réaliser un diagnostic lors de la signature de chaque nouveau bail.

M. François Pupponi. Il conviendrait de nous occuper également des situations induites par des propriétaires qui ne font pas signer de baux et de durcir les sanctions à leur encontre. Je vérifierai ce qu'il en est dans les textes actuels.

M. Jean-Marie Tetart. Le diagnostic proposé par l'amendement AC 1075 rectifié devrait distinguer les travaux à réaliser par le propriétaire et par le locataire.

M. le président François Brottes. Le renvoi au décret nous laisse du temps pour parachever la concertation avec les professionnels. Tout le monde ne pouvant être logé à la même enseigne, si vous me passez l'expression, le législateur se doit de laisser une certaine latitude au pouvoir exécutif.

La commission examine l'amendement CE 1071 de Mme Audrey Linkenheld, rapporteure.

M. le président François Brottes. Mme Linkenheld a défendu son amendement avant que nous n'interrompions nos travaux cet après-midi.

M. Daniel Goldberg, rapporteur. Alors qu'un locataire ne peut aujourd'hui contester la décence de son logement qu'*a posteriori*, Mme Linkenheld propose qu'un constat de décence soit établi *a priori* et que

locataire puisse donc faire valoir les dysfonctionnements avant même de prendre possession de sa location. L'idée d'un tel constat ne me choque pas et je pourrais y être favorable. La question demeure toutefois de savoir si ce constat doit s'appuyer sur le décret relatif aux caractéristiques d'un logement décent.

M. le président François Brottes. Votre avis est donc plutôt réservé.

M. Benoist Apparu. Cet amendement est une façon détournée d'instaurer un droit au bail. Vous inversez la charge de la preuve et rendez de fait obligatoire la validation *a priori* de la décence des logements mis en location.

L'un des principaux arguments avancés à l'appui de cet amendement est que l'indécence est difficile à prouver pour le locataire. Mais de la même façon, le propriétaire aura du mal à prouver la décence du logement qu'il loue, à moins qu'un organisme indépendant ne délivre le constat de décence, auquel cas on est bien dans une forme de droit au bail.

Pour toutes ces raisons, je suis défavorable à cet amendement qui ne simplifie rien et ne rééquilibre pas la relation entre propriétaire et locataire.

Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement. La décence d'un logement repose à la fois sur des garanties de sécurité et des caractéristiques minimales d'équipement et de confort. Pour ce qui est de la sécurité, vu l'amendement du rapporteur adopté cet après-midi, un certain nombre d'exigences sont satisfaites. La transmission au locataire des résultats des diagnostics relatifs à la présence de plomb et aux caractéristiques du logement y participe également. Quant aux autres éléments de la décence n'ayant rien à voir avec la sécurité – présence d'un chauffage, d'un coin cuisine, d'un WC... –, ils peuvent être facilement vérifiés par le locataire.

En l'état, la mise en œuvre de ce constat de décence serait très délicate. Rien n'est dit de qui délivrerait ce document et la procédure serait très coûteuse pour les propriétaires. Il est vrai que cela s'apparenterait à l'octroi d'un permis de louer.

Le Gouvernement pense que, du fait de l'amendement adopté cet après-midi, il faudra préciser les éléments de sécurité dans le décret, mais il n'est pas favorable à cet amendement-ci qui risquerait de complexifier beaucoup les démarches préalables. Le décret du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques minimales de décence visait essentiellement les logements loués par les marchands de sommeil. Pour lutter contre ces derniers, ce n'est pas la bonne solution que de renforcer les obligations imposées à l'ensemble des bailleurs. Cela étant, j'ai conscience du caractère insatisfaisant de ma réponse dans la mesure où la volonté d'intervenir préalablement à l'entrée du locataire dans les lieux n'est pas sans intérêt.

M. Mathieu Hanotin. Cet amendement répond à la même logique que ceux que nous avons défendus précédemment. On gagnerait à distinguer dans notre droit le confort minimal pour qu'un logement puisse être mis en location et l'éventuelle dangerosité de ce logement. On ne peut pas exiger la même chose d'un propriétaire en matière de confort et de sécurité. Le droit actuel en matière de dangerosité des logements serait satisfaisant en théorie, mais dans de trop nombreux cas, il n'est pas appliqué. D'ici à l'examen du texte en séance publique, réfléchissons aux moyens d'y remédier. De nouvelles normes seraient peut-être à définir.

Mme Audrey Linkenheld, rapporteure. Je connais bien ces sujets pour avoir eu la chance – ou la malchance – de les pratiquer au quotidien plusieurs années.

Mon amendement CE 1072 à venir précise que ce constat de décence s'appuie sur le décret 2002-120 du 30 janvier 2002, dit « décret décence ». Un logement indécents n'est pas nécessairement insalubre ni la propriété d'un marchand de sommeil. Il est très difficile aux locataires habitant un logement indécents d'en contester la décence auprès de leur propriétaire. Il n'est question d'instituer ni un droit au bail ni un permis de louer, auxquels, je l'ai dit, je suis défavorable. Le constat de décence ne serait pas un préalable à la mise en location. Le bailleur aurait simplement obligation de faire vérifier tous les cinq ans la décence du logement loué et d'annexer le constat de décence au bail. Si une fois dans les lieux, un locataire constate que le constat n'est pas annexé au bail ou que son contenu n'est pas conforme à ce qu'il vit au quotidien, cela lui permettra, comme il le fait déjà, de saisir le service communal d'hygiène ou l'agence régionale de santé. Simplement aujourd'hui, en cas de problème, il adresse un signalement à ces services et ce n'est qu'après la visite sur place d'un inspecteur d'hygiène qu'il peut éventuellement contester en justice la décence de son logement. Avec le constat de décence, nous lui donnons un outil supplémentaire et inversons la charge de la preuve. Depuis la loi du 13 décembre 2000, tout propriétaire a l'obligation de louer un logement décent : nous ne créons donc aucune obligation nouvelle.

Il n'existe certes pas encore de diagnostiqueurs de décence. J'ai bien conscience aussi que l'on peut contester la périodicité de cinq ans ou m'objecter le coût de ce constat pour les propriétaires. J'essaie seulement de trouver un moyen de faciliter les choses pour les locataires aujourd'hui obligés d'apporter la preuve que leur logement est indécents alors qu'aux termes de la loi, les propriétaires ont l'obligation de louer un logement décent.

Les logements insalubres, eux, présentent une dangerosité qui fait qu'on finit toujours par trouver un moyen d'agir. Il est beaucoup plus difficile d'obtenir gain de cause dans le cas des logements indécents, même après un rapport du service communal d'hygiène. En effet, les procès-verbaux transmis à la justice sont souvent classés sans suite, et la situation perdure pour les locataires. C'est à cela que j'essaie de trouver un remède. Ce que je propose n'est sans doute pas

parfait mais il n'existe pas, à ce stade, de solution alternative satisfaisante pour aider les locataires, dans le respect de l'équilibre de leur relation avec les propriétaires. Démunis, les locataires se tournent aujourd'hui vers les collectivités qui n'ont pas les moyens d'agir.

M. Jean-Marie Tetart. La décence est difficile à apprécier. Outre qu'il n'existe pas à ce jour de diagnostiqueurs, la décence d'un logement peut évoluer du fait de son mode d'occupation. Un logement peut parfaitement être décent lors de sa mise en location et ne plus l'être par la suite, le bouchage des aérations ou le remplacement d'un mode de chauffage par un autre ayant pu par exemple provoquer de l'humidité. Les contentieux seront incessants. Mieux vaudrait poursuivre la réflexion avant de proposer des dispositions plutôt que d'adopter aujourd'hui une mesure dont on ne sait pas comment elle pourrait s'appliquer.

M. Michel Piron. Si l'intention est louable, je ne vois absolument pas comment ce constat de décence pourrait être opérationnel. Il existe dans notre arsenal juridique des définitions de l'habitat indigne et de l'habitat insalubre. Mais comment le Conseil d'État, comme vous le lui demandez, en toute méconnaissance de cause serais-je tenté de dire, pourrait-il définir la décence d'un logement ? Ce serait ouvrir une boîte de Pandore qui ne serait pas près de se refermer sur un plan juridique. Sans même parler de l'équilibre de la relation propriétaire-locataire, ce serait ajouter encore de la complexité. Qu'il soit bien clair que je ne prends pas la défense des propriétaires qui loueraient des logements dits indécents, mais il me paraît une solution de sagesse que de demander au locataire, avec l'assistance des services sociaux éventuellement, d'apporter la preuve que son logement est indécent. Le constat de décence préalable que vous proposez, établi sur le fondement de critères dont on se demande bien ce qu'ils pourraient être par rapport à ce qui existe déjà, introduirait un flou juridique source d'innombrables contentieux.

Mme la ministre. Je n'ai pas dit que le constat envisagé ne s'appuierait sur rien d'existant. J'ai dit que pour juger de la décence d'un logement, on prenait en compte la sécurité et les éléments de confort. Le décret 2002-120 du 30 janvier 2002 dresse la liste exhaustive des critères de décence. C'est sur la base de ce décret qu'un locataire peut contraindre un propriétaire à la remise en état d'un logement.

M. Michel Piron. Votre propos n'est pas contradictoire avec le mien. Le décret du 30 janvier 2002 est « relatif aux caractéristiques du logement décent ». Il ne donne pas une définition exhaustive de la décence, dont je vois d'ailleurs mal quelle elle pourrait être.

M. Benoist Apparu. Le décret en question définit bien la décence d'un logement.

Mme la rapporteure. Merci !

M. Benoist Apparu. Le problème est qu'il appartient aux locataires de prouver qu'il n'est pas respecté. La rapporteure souhaite inverser la charge de la preuve.

Mais l'amendement proposé ne changera rien au fait que les procès-verbaux des services communaux d'hygiène ne sont pas suivis d'effets, à moins que le certificat de décence ne soit rendu opposable, auquel cas on basculerait bien dans l'octroi d'un permis de louer.

Enfin, pour traiter le cas des 2 % de logements indécents – puisque selon la définition de l'ANAH, 98 % des logements en France aujourd'hui sont décents –, on introduit de la complexité pour la totalité des propriétaires bailleurs.

M. Christophe Borgel. Si le problème soulevé est réel, il n'est pas certain que la réponse qu'y apporte cet amendement soit opérationnelle. La sagesse commanderait de poursuivre la réflexion afin de trouver une meilleure solution.

Mme Laurence Abeille. Quand bien même 1 % seulement des logements seraient concernés, il faudrait trouver une solution. Je ne sais pas quel est le pourcentage de logements indécents. Toujours est-il que nous avons tous été confrontés dans nos fonctions au cas de locataires dont le logement était indécents.

J'entends bien l'argumentation de la ministre. Mais il faut poursuivre la réflexion, notamment sur l'inversion de la charge de la preuve. Les locataires victimes de propriétaires, indécents dirais-je, ne sont pas, la plupart du temps, les mieux armés pour examiner la situation *a priori*. Ce n'est qu'*a posteriori*, selon le bon vouloir et la disponibilité des services d'hygiène, qu'ils arrivent à s'en sortir. Je partage donc tout à fait la préoccupation de l'auteure de l'amendement.

M. Mathieu Hanotin. Une mesure comme celle proposée permettrait de distinguer les bons propriétaires, qui constituent l'immense majorité des bailleurs, des mauvais, la frontière entre les deux ayant néanmoins tendance à devenir plus floue. Elle éviterait que certains propriétaires ne s'abritent derrière le fait qu'ils ne mesuraient pas exactement l'état du logement loué et ne savaient donc pas que des travaux y étaient nécessaires.

Le diagnostic de décence protégerait aussi les propriétaires qui aujourd'hui n'ont aucun moyen de se défendre si des locataires indécents commettent des dégradations pour un montant supérieur à la caution. Ils seraient mieux armés si un constat de décence établissait que tout était en ordre dans le logement avant sa mise en location.

Une solution serait peut-être de donner le droit au locataire qui pense occuper un logement indécents de demander au propriétaire communication du constat de décence et au cas où celui-ci refuserait, de faire appel lui-même à un diagnostiqueur.

M. François Pupponi. Dans certains quartiers, bien plus de 2 % des logements sont indécents ou insalubres, et ce nombre augmente, hélas, de façon importante.

Nul doute qu'un jour le certificat de décence deviendra obligatoire puisque l'article 46 du projet de loi dispose que les caisses d'allocations familiales pourront suspendre le versement de l'aide personnalisée au logement (APL) si le logement est indécents. Si on ne souhaite pas aller jusqu'au permis de louer, tous les logements n'en devront pas moins posséder un certificat de décence. Si 98 % des logements sont décents, comme vous le dites, monsieur Apparou, en quoi cela poserait-il problème aux propriétaires que de faire établir ce certificat ?

M. Mathieu Hanotin. Deux cents euros tous les cinq ans, ce n'est pas rien !

M. François Pupponi. J'observe enfin que nous ne cessons d'allonger la liste des documents à remettre lors de la signature du bail. Mais l'absence de bail n'est toujours pas sanctionnée.

M. le président François Brottes. C'est un autre sujet.

M. Guy Teissier. Ce constat de décence sera remis à l'entrée dans les lieux, est-ce bien cela ?

Mme la rapporteure. Il sera revu tous les cinq ans.

M. Guy Teissier. Cette périodicité n'a aucun sens. Les baux ne sont pas de cinq ans !

L'obtention des certificats de décence risque d'être très aléatoire. En outre, la décence d'un logement ne peut pas s'apprécier indépendamment de l'usage qui en sera fait. Enfin, je le constate tous les jours à Marseille, les locataires, notamment ceux des logements sociaux, savent parfaitement s'adresser au service d'hygiène de la ville quand c'est nécessaire. Et le dispositif fonctionne plutôt bien.

Est-ce de la faute du propriétaire si au bout de cinq ans, les murs ont été couverts de graffiti ou si des équipements ont été cassés, par la faute des enfants du locataire par exemple ?

Mme la rapporteure. Vous vous demandez comment il sera possible de prouver, au bout de cinq ans, que ce n'est pas l'usage qui en a été fait par le locataire qui a rendu le logement indécents, mais sans constat de décence remis à l'entrée dans les lieux, c'est encore plus difficile. Ma réflexion sur le sujet est née de l'expérience que j'ai acquise dans d'autres fonctions, où j'ai signé de nombreux courriers émanant d'un service communal d'hygiène. Je n'ignore pas qu'il peut arriver que des problèmes d'humidité, par exemple, surviennent après qu'un locataire a bouché les aérations. Mais je sais aussi que certains propriétaires louent

des logements indécents et que c'est là, sinon de leur faute, du moins de leur responsabilité.

Monsieur Apparu, pour être sûr qu'on ne compte que 2 % de logements indécents dans notre pays, il faudrait visiter tous les logements. Certaines collectivités, comme la ville de Lille, se sont lancées dans des visites systématiques, en lien avec les caisses d'allocations familiales. Cela a permis de découvrir que, dans les quartiers où se concentrent les logements potentiellement indignes, la proportion de logements décents n'était que de 37 %. Et les logements visités sont au nombre de plusieurs milliers, si bien que ce constat a une valeur statistique.

Voilà pourquoi il me semble important de lutter contre les marchands de sommeil et l'insalubrité, ce que fait le texte. À mon modeste niveau, j'essaie aussi de faire avancer la lutte contre l'indécence.

J'avais reconnu d'emblée que mon amendement n'était pas sans inconvénients. Je vais le retirer, en demandant que nos réflexions soient prises en compte dans la partie consacrée à l'habitat indigne. Cela dit, je ne m'interdirai pas d'y revenir en séance si je le considère nécessaire.

Les locataires auraient vraiment besoin qu'on avance sur cette difficile question de la décence, dont je rappelle à nouveau qu'elle fait l'objet d'un décret sur le fondement d'une loi qui date de 2002. Je ne définis rien de nouveau, j'essaie juste de faire mieux respecter la loi existante.

Mme la ministre. Puisque les critères de décence existent, il ne nous reste plus qu'à réfléchir aux moyens d'en faire une meilleure publicité et de responsabiliser les propriétaires. Nous allons nous y attacher.

L'amendement CE 1071 est retiré.

La commission adopte l'amendement rédactionnel CE 407 du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CE 427 de M. Mathieu Hanotin.

M. Mathieu Hanotin. Je souhaiterais que Mme la ministre donne son avis sur cet amendement avant que je ne le retire. S'il ne peut pas être retenu en l'état, reformulé, il pourrait aller de pair avec l'amendement de M. Goldberg traitant de l'opposabilité du diagnostic électrique. En matière d'électricité, il faut définir des normes de dangerosité non susceptibles de se voir opposer la dégradation du fait du locataire. Il faut aussi donner un droit à agir en dehors de la voie judiciaire, trop longue. Toutes les expériences de droit positif conduites en France comme à l'étranger ont eu des résultats très intéressants en termes de simplicité d'action. Les travaux visés sont de montants relativement modestes, compris entre 200 et 400 euros ; le locataire peut les faire lui-même et les déduire de son loyer, à condition qu'ils aient été validés par un diagnostiqueur.

Mme la ministre. Un diagnostic impliquant des travaux ne pourrait que préconiser une remise aux normes actuelles, ce qui, dans l'ancien, risquerait de créer des frais très importants. Une remise aux normes intermédiaire me semble impossible du point de vue réglementaire. En contrepartie du retrait de cet amendement, je m'engage à creuser le dossier sur les plans à la fois technique et réglementaire, et à proposer quelque chose de solide.

L'amendement CE 427 est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CE 651 de Mme Chantal Guittet.

Mme Chantal Guittet. Cet amendement fait obligation au bailleur de transmettre le règlement de copropriété au locataire.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Un règlement de copropriété comprend de nombreuses informations qui ne concernent pas les locataires. Cet amendement nécessiterait d'être sous-amendé pour préciser que les informations transmises n'intéressent que le seul locataire. Je propose son retrait.

Mme Chantal Guittet. Il me semble que la tâche du syndic ou du bailleur se trouverait compliquée s'il ne devait communiquer que les informations concernant le locataire. Néanmoins, je retire l'amendement.

L'amendement CE 651 est retiré.

La commission examine ensuite l'amendement CE 650 de Mme Chantal Guittet.

Mme Chantal Guittet. Le bailleur doit informer le locataire des différents modes de réception des services télévisuels existant dans le logement ainsi que de l'existence ou non d'une connexion au réseau électronique et de la rapidité du réseau.

M. le rapporteur. Cet amendement me semble en grande partie satisfait par l'alinéa 22 de l'article 1^{er}.

L'amendement CE 650 est retiré.

La commission en vient à l'examen, en discussion commune, des amendements CE 18 de M. Guy Teissier et CE 409 du rapporteur.

M. Guy Teissier. Dans un souci d'équilibre entre locataires et propriétaires, il s'agit de rétablir les clauses pénales en cas de manquement à ses obligations par le locataire.

Les pénalités de retard ont l'avantage de dissuader le locataire de mauvaise foi de payer son loyer en retard. Elles contribuent également à limiter les risques de non-paiement. Si un propriétaire engage des poursuites pour récupérer

un loyer impayé depuis trois ou six mois, il suffit au locataire de payer 50 ou 100 euros pour que les poursuites soient annulées. Le propriétaire ne peut pas rentrer dans son argent, comme on dit.

Généralement, les juges invoquent l'article 1152 du code civil pour réduire le montant des clauses pénales, qu'ils considèrent manifestement disproportionné. Ils transigent donc souvent en faveur du locataire.

Enfin, dans le dispositif projeté, il n'y a pas de réciprocité pour le bailleur qui devra payer une pénalité de 10 % du dépôt de garantie par mois de retard dans le remboursement.

M. le rapporteur. J'entends le souci d'équilibre de M. Teissier, mais le rétablissement des clauses pénales me semble disproportionné par rapport à la situation actuelle. D'ailleurs, lui-même a dit que les juges en réduisaient le montant. Du reste, la possibilité de prendre des sanctions contre le locataire de mauvaise foi existe toujours.

S'agissant de la réciprocité au regard des 10 % supplémentaires payables par le propriétaire pour non-remise dans les temps du montant de la garantie, je travaille moi-même, en vue de la séance, sur un moyen de rétablir l'équilibre avec le locataire qui ne paierait pas son dernier mois de loyer.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement CE 18.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CE 409.

Elle examine ensuite l'amendement CE 20 de M. Guy Teissier.

M. Guy Teissier. La rémunération afférente à l'entremise et la négociation d'une mise en location est mise à la seule charge du bailleur, le locataire n'ayant pas à payer les prestations dont l'intermédiaire immobilier le fait bénéficier. Cela ne semble pas cohérent avec l'exposé des motifs de la loi qui évoque la recherche d'un meilleur équilibre des rapports entre bailleur et locataire au cours des moments essentiels de la relation, comme la recherche de logement. Le même exposé des motifs distingue les « frais liés à la mise en location d'un logement », laissés à la charge du bailleur, de la rédaction du bail qui, bénéficiant aux deux parties, est partagée à parts égales entre le bailleur et le locataire. Est-ce à dire que l'entremise et la négociation de la mise en location ne bénéficieraient pas autant au locataire qu'au propriétaire ? Certes non. Signalons que le bailleur, lorsqu'il fait sa publicité, paie un prix fixe à la ligne qu'il loue un studio ou une villa avec piscine. Je trouve donc injuste de ne faire payer qu'une seule des deux parties.

Aujourd'hui, avec un mandat de recherche, le professionnel fait partager la charge de ses honoraires aux deux parties. Cela montre bien que la vision du texte

qui nous est présenté est assez unilatérale. Lorsque c'est le locataire qui charge le professionnel de lui trouver un logement, les honoraires sont partagés, mais pas dans le cas inverse.

Par ailleurs, je regrette que, au lieu de « rémunération », le texte emploie le terme de « frais » s'agissant de la rédaction du bail et de l'établissement de l'état des lieux.

M. le rapporteur. Que le bailleur prenne à sa charge le coût de la mise en location de son bien ne me pose pas de problème. C'est pourquoi j'émetts un avis défavorable.

Pour ce qui est du candidat locataire, la situation n'est pas la même selon que l'agent immobilier a un bien correspondant à sa demande dans son portefeuille ou qu'il doit entreprendre des recherches. Dans ce cas, l'alinéa 51 du texte prévoit le paiement d'honoraires par le candidat locataire dans le cadre d'un mandat de recherche.

S'agissant de l'état des lieux, la loi de 1989 aujourd'hui en vigueur le met exclusivement à la charge du bailleur. Le projet de loi rétablit l'équilibre en faisant partager les frais par le bailleur et le locataire.

Enfin, je suis d'accord avec vous pour considérer que « frais » est un terme impropre. Mon amendement CE 414 tendra à y substituer celui d'« honoraires ».

La commission rejette l'amendement CE 20.

Puis elle adopte successivement l'amendement de coordination CE 1074 et l'amendement rédactionnel CE 410 du rapporteur.

La commission examine ensuite, en présentation commune, l'amendement CE 507 de M. Jean-Marie Tetart, les amendements identiques CE 414 du rapporteur et CE 508 de M. Jean-Marie Tetart, et les amendements CE 209 de M. Michel Piron et CE 413 du rapporteur.

M. Jean-Marie Tetart. Avec cet amendement, je propose qu'on revienne à un partage de la rémunération de la prestation de service considérant que les deux parties en bénéficient. En mettant l'ensemble de la charge sur le bailleur, on va entrer dans la spirale que j'évoquais dans la discussion générale : cette addition de frais en tout genre incitera les bailleurs à se tourner vers des relations de particulier à particulier, et les commissions se verseront au noir. Telle est la vie réelle, et à ne pas vouloir le voir, on finira, dans deux ou trois ans, par désigner une commission d'enquête pour évaluer les déviances. Mieux vaudrait équilibrer en optant pour une répartition par moitié.

M. le rapporteur. Il s'agit de l'amendement évoqué plus haut, qui tend à substituer le mot « honoraires » au mot « frais », ce qui est très important pour reconnaître le travail des professionnels de l'immobilier.

M. Jean-Marie Tetart. Mon amendement est identique.

M. Michel Piron. Plus modestement, nous proposons de faire partager également au locataire les charges de visite des lieux et d'instruction de son dossier auxquels il est, de toute évidence, fortement intéressé. C'est particulièrement le cas lorsque la visite des lieux est effectuée à plusieurs reprises.

M. le rapporteur. L'amendement CE 507 de M. Tetard, d'une inspiration identique à celle de l'amendement précédent de M. Teissier, recueille de ma part un même avis défavorable, de même que l'amendement CE 209 de M. Piron. L'instruction du dossier du locataire est faite pour le compte du propriétaire qui demande telle ou telle pièce justificative. Quant à la visite des lieux, elle n'est pas de même nature selon qu'elle se fait plusieurs fois au même endroit ou dans plusieurs lieux différents, dans le cadre d'un mandat de recherche. Il serait utile de le préciser.

Mon amendement CE 413 tend à modifier les conditions d'encadrement de la rémunération des intermédiaires lors de la mise en location d'un logement. D'une part, il permet la libre fixation par l'intermédiaire de la rémunération imputée au bailleur. D'autre part, il prévoit que la part à la charge du locataire ne peut excéder celle imputée au bailleur. Par ailleurs, le montant maximal pouvant être imputé au locataire est fixé par décret en Conseil d'État.

M. Benoist Apparu. Dès lors que l'on va basculer l'ensemble de la rémunération de l'intermédiaire, qui travaille pour les deux personnes, à la charge du seul propriétaire, cela voudra dire que l'agent immobilier ne travaillera plus que dans l'intérêt de celui-ci. Aujourd'hui, comme il est payé par les deux et qu'il travaille pour les deux, il peut rédiger un état des lieux neutre et objectif ; demain, le déséquilibre sera notable.

Le Gouvernement argue qu'un mois de loyer au titre des honoraires, c'est trop cher pour le locataire, notamment dans les zones tendues. Or le texte ne répondra même pas à son objectif puisqu'il prévoit que les charges de rédaction du bail et de l'état des lieux seront partagées entre bailleur et locataire. Le travail de l'agent immobilier est constitué pour un tiers de la rédaction du bail, pour un tiers de l'établissement de l'état des lieux, et pour un autre tiers principalement des visites. Autrement dit, le texte va réduire de façon infinitésimale la charge pour le locataire, mais il enverra comme signal que tout est mis à la charge du propriétaire et que l'agent immobilier ne travaille plus que pour une des deux parties. Bref, vous allez déséquilibrer la relation.

M. Jean-Marie Tetart. J'ai bien noté que les honoraires liés à l'état des lieux et à la rédaction du bail seraient partagés à part égale. Pourquoi, dès lors,

vouloir limiter par décret en Conseil d'État le montant maximal de la part du preneur ? Autant fixer un montant maximal de la prestation globale. Au final, il y a un risque que les parts ne soient pas égales.

M. le rapporteur. Non, la relation ne sera pas déséquilibrée. Aujourd'hui, un agent immobilier qui a un bien à louer dans son portefeuille travaille pour le propriétaire qui cherche un locataire. Le cas où un locataire cherche un bien qui n'est pas proposé est prévu par le texte à l'alinéa 51. Dans la situation actuelle, l'intermédiaire ne travaille pas concrètement pour les deux parties. Il représente plutôt le propriétaire que le candidat locataire. En outre, l'état des lieux est uniquement à la charge du propriétaire ; demain, il sera partagé entre les deux parties.

Enfin, monsieur Tetart, aux termes de l'amendement CE 413, « le montant imputé au locataire ne peut en aucun cas excéder celui imputé au bailleur ». Il n'y a plus d'incohérence.

La commission rejette l'amendement CE 507.

Puis elle adopte les amendements identiques CE 414 et CE 508.

Elle rejette ensuite l'amendement CE 209.

La commission adopte l'amendement CE 413.

La commission adopte l'amendement rédactionnel CE 412 du rapporteur.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 1073 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à rapatrier dans la loi de 1989 les dispositions figurant actuellement aux alinéas 94 et 95 de l'article 9 du présent projet de loi, afin d'élargir à l'ensemble des professionnels, et non pas seulement à ceux qui sont régis par la loi Hoguet, l'obligation de fournir aux observatoires locaux des loyers des données relatives aux logements et aux contrats de location.

M. Benoist Apparu. Monsieur le rapporteur, pourquoi n'appliquez-vous pas aux rémunérations liées aux ventes et aux droits de mutation à titre onéreux le dispositif que vous venez de proposer pour éviter les distorsions observées dans les rémunérations perçues pour les locations ? En fonction de la valeur du bien, en effet, le même travail produit une rémunération très différente, de telle sorte que la Ville de Paris, qui se plaint de la cherté de l'immobilier dans la capitale, ne se plaint guère des recettes qu'elle génère.

M. le rapporteur. La question des ventes pourrait être évoquée lors de l'examen du texte en séance publique.

La commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CE 1072 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Je retire cet amendement.

L'amendement CE 1072 est retiré.

La commission adopte l'amendement de coordination CE 1070 du rapporteur.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CE 415 du rapporteur.

Elle examine ensuite l'amendement CE 859 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement tend à permettre au locataire de choisir, pour ce qui est de la prise en compte de la vétusté des locaux dans l'état des lieux, entre l'application de la réglementation définie par décret en Conseil d'État ou, s'il la juge plus favorable, l'application des accords négociés entre bailleurs et locataires.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CE 416 du rapporteur.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 584 de Mme Laurence Abeille.

Mme Laurence Abeille. Le projet de loi ouvre au locataire un recours spécifique pour faire cesser les travaux à caractère abusif entrepris par certains propriétaires peu scrupuleux dans le seul but d'obliger le locataire à quitter les lieux – comme on l'observe notamment dans les cas de vente à la découpe.

En précisant que les travaux doivent respecter les conditions définies dans la notification de préavis de travaux, l'amendement vise à obliger le propriétaire à transmettre au locataire un préavis de travaux précis.

M. le rapporteur. Le dispositif proposé présente des risques d'insécurité juridique. Je propose donc que l'amendement soit retiré pour être examiné plus globalement lors de l'examen du texte en séance publique. Du reste, nous sommes pratiquement tous favorables, en règle générale, à ce que le propriétaire puisse faire exécuter les travaux nécessaires.

Mme la ministre. Une telle rédaction pourrait produire un effet contraire à l'objectif recherché. Je propose donc que cet amendement soit retiré et retravaillé.

L'amendement CE 584 est retiré.

La commission adopte l'amendement rédactionnel CE 417 du rapporteur.

Elle examine alors l'amendement CE 591 de Mme Laurence Abeille.

Mme Laurence Abeille. Dans le même esprit que mon amendement CE 584, cet amendement tend à préciser que le locataire ne peut se voir imposer des jours et des horaires de présence à son domicile pour assurer un accueil durant les travaux. Les dates de travaux devraient être définies en concertation avec le locataire, afin de prendre en compte notamment ses obligations professionnelles.

M. le rapporteur. Bien que les dates de travaux soient souvent un sujet de dissension entre propriétaires et locataires, il semble difficile de donner au locataire un droit de veto en la matière. Dans ce cas aussi, du reste, nous sommes plus enclins à encourager les propriétaires à réaliser des travaux qu'à les empêcher.

Par ailleurs, l'article 1724 du code civil dispose que « si, durant le bail, la chose louée a besoin de réparations urgentes et qui ne puissent être différées jusqu'à sa fin, le preneur doit les souffrir, quelque incommodité qu'elles lui causent, et quoiqu'il soit privé, pendant qu'elles se font, d'une partie de la chose louée ».

Enfin, l'alinéa 58 prévoit que, si les travaux sont de nature vexatoire ou abusive, ils peuvent être interrompus par le juge.

Mme la ministre. Cet amendement présente encore plus de risques que le CE 584, car il permettrait de bloquer tous les travaux. Les procédures engagées dans ce domaine seraient en outre particulièrement complexes.

L'amendement CE 591 est retiré.

La commission est ensuite saisie de l'amendement CE 652 de Mme Chantal Guittet.

Mme Chantal Guittet. Cet amendement tend à garantir que le locataire soit dûment informé par le bailleur, avant le début des travaux, de la nature et des modalités de leur exécution.

M. le rapporteur. Avis favorable.

Mme la ministre. Même avis que le rapporteur.

M. Michel Piron. Prévenir les locataires est la moindre des choses. En revanche, il faudrait examiner les implications juridiques de l'expression : « modalités d'exécution » des travaux.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CE 418 du rapporteur.

Elle est alors saisie de l'amendement CE 860 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à préciser que la mise en demeure adressée par le propriétaire au locataire informe ce dernier qu'il peut solliciter une aide du Fonds de solidarité pour le logement (FSL).

Mme la ministre. Mieux vaudrait que ces informations figurent dans la notice qui sera délivrée aux locataires et dont le contenu sera déterminé par décret en Conseil d'État. Je m'en remets à la sagesse de la Commission.

M. le rapporteur. Ce dispositif n'existe pas partout mais, là où il existe, le locataire n'en est pas toujours informé.

Mme la ministre. Il est difficile d'inciter le locataire à solliciter une aide dont il constatera qu'elle ne peut pas lui être délivrée. Il serait donc préférable d'indiquer dans la notice d'information que certains départements peuvent intervenir au titre du FSL.

M. Jean-Marie Tetart. N'est-ce pas là ignorer le rôle des agences départementales d'information sur le logement (ADIL), qui ont pour mission d'informer les locataires de leurs droits ? Faut-il vraiment surcharger la loi de dispositifs qui peuvent être confiés à des organismes existants ?

M. le président François Brottes. Le fait d'informer les locataires d'un droit auquel ils n'ont pas droit partout peut poser problème.

M. le rapporteur. La loi prévoit que, lorsque le locataire ne produit pas de certificat d'assurance à son propriétaire, ce dernier peut souscrire une assurance pour le compte de son locataire. L'article 6 de la loi du 31 mai 1990 stipule que « le fonds de solidarité accorde des aides financières sous forme de cautionnements, prêts ou avances remboursables, garanties ou subventions » à des personnes qui ont des difficultés locatives ou « se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer, des charges et des frais d'assurance locative ».

M. Jean-Marie Tetart. Les CCAS font cela aussi !

M. le président François Brottes. Donner un droit que l'on n'a pas, c'est ennuyeux !

Mme la ministre. Le Gouvernement devant travailler, après le vote de cette loi, sur un dispositif d'information encore plus important, on pourrait confier aux ADIL le soin de préciser, à partir d'une notice de base, quelles sont les aides disponibles dans chaque département. Le site et la notice nationaux pourraient alors indiquer qu'il existe, pour chaque département disposant d'une ADIL, une notice départementale.

L'amendement CE 860 est retiré.

La commission est alors saisie de l'amendement CE 1068 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement a pour objet de permettre aux bailleurs de souscrire une assurance pour les locataires sans déresponsabiliser ces derniers vis-à-vis de leur obligation d'assurance : s'il le décide, le propriétaire qui souscrit une assurance pourra majorer d'un forfait défini par décret en Conseil d'État les sommes qu'il récupère auprès du locataire.

Mme la ministre. Les locataires n'ont pas d'intérêt à ne pas souscrire d'assurance habitation et ceux qui ne le font pas sont les plus fragiles. L'obligation de souscrire cette assurance est néanmoins juste, car les dégâts que pourrait subir l'immeuble leur seraient encore plus préjudiciables. C'est la raison pour laquelle j'ai proposé dans le projet de loi que le propriétaire puisse se substituer au locataire. Et il ne me semble pas opportun d'imposer une pénalité à un public fragile, pour qui les dépenses contraintes sont déjà contraignantes.

M. Jean-Marie Tetart. Cette disposition viendrait pourtant compenser le fait que le remboursement soit demandé par douzièmes – c'est-à-dire que le propriétaire avance le montant de l'assurance souscrite pour le locataire. N'oublions pas que de nombreux propriétaires sont des retraités aux très faibles revenus – eux aussi « contraints » – et pour qui l'augmentation des charges est aussi grave que pour certains locataires. La majoration proposée contribuerait à l'équilibre des relations entre bailleurs et preneurs.

M. le rapporteur. Ce dispositif contribuerait en effet à l'équilibre que nous recherchons. Je pense aussi à certains bailleurs sociaux qui, même avec les tarifs de groupe qu'ils pourront obtenir, devront engager des frais importants pour assurer leurs locataires. Je souhaite donc maintenir cet amendement.

M. le président François Brottes. Madame la ministre, quelles que soient vos réserves à l'égard de cet amendement, c'est vous qui rédigerez le décret : vous aurez donc le dernier mot.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CE 419 du rapporteur.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 623 de Mme Michèle Bonneton.

Mme Michèle Bonneton. Cet amendement vise à limiter à un an la régularisation tardive des charges.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

Mme la ministre. Même avis que le rapporteur. Le délai de réception de certaines factures, en particulier semestrielles ou annuelles, provoquera nécessairement un décalage dans le temps qui pourrait empêcher même des propriétaires de bonne foi de procéder à la régularisation dans de bonnes conditions.

L'amendement CE 623 est retiré.

La commission adopte l'amendement rédactionnel CE 420 du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CE 145 de M. Daniel Fasquelle.

M. Daniel Fasquelle. Cet amendement tend à supprimer l'alinéa 68 de l'article 1^{er}. En effet, si l'alinéa 67 soumet à une prescription triennale toute action dérivant d'un contrat de bail, l'alinéa 68 prévoit une exception pour l'action en révision du loyer, qui serait prescrite par période d'un an, déséquilibrant ainsi les relations entre le bailleur et le locataire.

M. le rapporteur. Avis défavorable. À la différence de la régularisation tardive des charges, pour laquelle certaines factures peuvent être reçues très tard, un délai d'un an doit suffire au bailleur pour engager une procédure de révision du loyer.

Mme la ministre. La révision du loyer étant quasiment automatique, un propriétaire qui n'y procéderait pas agirait à son propre détriment. En deuxième lieu, un délai important pourrait avoir un impact sur le budget des locataires. Les arguments développés tout à l'heure pour la régularisation des charges ne valent pas ici, car l'indice de révision est connu et la date peut en être fixée au choix du bailleur. Je propose donc le retrait de cet amendement.

M. Daniel Fasquelle. Vous avez une vision caricaturale des propriétaires. Certains sont des gens très modestes, pas toujours très attentifs, et ils seraient pénalisés par cette mesure. L'augmentation de loyer est due par le locataire et le fait d'en demander le paiement ne lui porte pas préjudice.

M. le rapporteur. Monsieur Fasquelle, je vous rappelle que le projet de loi supprime l'obligation d'inscrire dans le bail l'évolution du loyer en fonction de l'indice de référence des loyers. C'est l'une des multiples simplifications qu'il apporte au quotidien des petits propriétaires.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte ensuite l'amendement de conséquence CE 422 du rapporteur.

Puis la Commission adopte l'article 1^{er} modifié.

Après l'article 1^{er}

La commission est saisie d'un amendement, CE 426 de M. Mathieu Hanotin, portant article additionnel après l'article 1^{er}.

M. Mathieu Hanotin. L'amendement vise, cette fois dans le cadre d'une vente, à améliorer l'information de l'acquéreur sur les risques d'intoxication au

monoxyde de carbone afin de lui permettre, le cas échéant, de procéder aux travaux nécessaires dans un bien destiné à l'habitation. La définition de cette prévention est renvoyée à un décret en Conseil d'État.

M. le rapporteur. Il m'apparaît plus sage, pour les mêmes raisons que tout à l'heure, de retirer cet amendement.

Mme la ministre. Je suis d'accord avec le rapporteur : nous aurons l'occasion de revenir sur ce point en séance.

M. Mathieu Hanotin. Le débat n'est pas le même que sur l'article 1^{er} : nous sommes cette fois, je le répète, dans le cadre d'une vente. Néanmoins je retire l'amendement.

L'amendement CE 426 est retiré.

Avant l'article 2

La commission examine l'amendement CE 493 de M. André Chassaigne, portant article additionnel avant l'article 2.

M. André Chassaigne. Cet amendement rassemblera tous ceux qui sont attachés à la justice et à l'équité : il vise à indemniser tout locataire faisant l'objet d'un congé par le bailleur lors de la vente ou de la reprise d'un logement. Le locataire, qui est alors confronté aux pires difficultés, subit par le fait une forme de préjudice. L'indemnité qu'il touchera sera plus élevée « si le congé est fondé sur une cause qui n'est pas réelle et sérieuse ».

M. le rapporteur. L'amendement serait de nature à rendre les bailleurs plus frileux dans la location de leur bien. Cela dit, je suis favorable à un encadrement plus strict du régime des congés : sur ce point, le projet de loi modifie précisément l'article 15 de la loi de 1989.

Pénaliser financièrement les bailleurs qui récupèrent leur bien pour un usage personnel ne me paraît guère souhaitable. Toutefois, certains d'entre eux procèdent à de faux congés, à la seule fin d'augmenter le loyer. Je vous propose donc, monsieur Chassaigne, de retirer l'amendement pour réfléchir à un dispositif plus global d'ici à l'examen en séance.

M. André Chassaigne. Demander le retrait d'un amendement devient une sorte de « tic » dans le débat parlementaire.

En l'occurrence, cet amendement pose des principes ; et je le retirerai d'autant moins qu'il m'a été soumis par l'association « Droit au logement », qui sait ce que représente, pour des milliers de familles, le fait de se retrouver à la rue après avoir perdu son logement : c'est d'abord à elles que je pense, même si l'on

peut comprendre que certains propriétaires souhaitent récupérer leur logement pour le vendre.

Mme la ministre. Je comprends fort bien le sens de cet amendement ; mais, à moins d'interdire le congé pour reprise, comme l'on fait certains pays, je ne vois pas comment, même avec l'indemnité que vous proposez, monsieur Chassaigne, les familles dont vous parlez retrouveraient un logement. Un équilibre doit être préservé ; c'est tout le sens de la garantie universelle des loyers.

Nourrir l'incertitude des propriétaires sur la possibilité de récupérer ultérieurement leur logement, pour leur usage ou celui d'un membre de leur famille, serait de nature à entretenir artificiellement le phénomène de la vacance : une certaine souplesse s'impose. C'est pourquoi je suis défavorable à cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CE 653 de Mme Sandrine Mazetier.

Mme Annick Lepetit. Il s'agit de demander au Gouvernement « un rapport sur les protections dont bénéficient les locataires soumis à des ventes par lots », c'est-à-dire « à la découpe ». Ces locataires ne bénéficient pas, en effet, des mesures prévues dans le cadre des ventes par bloc.

M. le rapporteur. La législation relative à la vente à la découpe est assez claire. Les accords collectifs de 2005 et de 1998 visent à protéger les locataires lorsqu'un même bailleur leur donne congé dans le cadre de la mise en vente de plus de dix logements libres ou occupés, nombre que le projet de loi propose d'ailleurs de ramener à cinq. Seuls les secteurs locatifs II et III, je le rappelle, sont concernés. L'ANIL – l'Agence nationale pour l'information sur le logement – a mis en ligne sur son site une fiche détaillant l'ensemble des droits des locataires.

Ces dispositifs étant connus, je m'interroge sur la pertinence de l'amendement. Reste que la vente à la découpe est une réalité, notamment à Paris : il faut veiller à l'équilibre entre les droits des locataires qui en sont victimes et le maintien des investissements. La ville de Paris y est d'ailleurs très attentive.

Pour ces différentes raisons, je préfère attendre l'avis du Gouvernement avant de me prononcer.

Mme la ministre. Le Gouvernement n'est pas opposé à cet amendement ; mais nous souhaitons présenter en séance des mesures largement inspirées par celles adoptées au Conseil de Paris, afin de mieux encadrer le régime des ventes à la découpe. Il est ainsi envisagé d'adapter le droit de préemption, afin de permettre à la commune ou à son délégataire d'acquérir le bien plus en amont dans la procédure, à savoir au moment où le locataire refuse la proposition de vente.

En cas de non-acceptation de cette offre par le locataire – puisque celui-ci a un droit de priorité –, le bailleur devrait transmettre sans délai une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) ; à défaut, le congé serait réputé nul. Ainsi, la commune pourrait exercer son droit de préemption afin d'assurer le maintien des locataires dans les lieux.

Si la collectivité – ou son délégataire – acquiert le logement, le bail lui est automatiquement transféré ; si elle renonce à exercer son droit de préemption, le propriétaire pourrait procéder à la vente à un tiers sans se voir obligé de transmettre une DIA, et ce afin d'éviter tout blocage.

Pendant la durée de la procédure, et au moins jusqu'à six mois après son terme, le locataire serait maintenu dans les lieux et bénéficierait d'un titre d'occupation.

À côté du projet de loi d'habilitation, qui doit favoriser le retour des bailleurs institutionnels sur le marché du locatif résidentiel, ces mesures préservent les intérêts des locataires, dont certains se sont retrouvés dans des situations très difficiles.

Mme Annick Lepetit. Je remercie Mme la ministre de ces informations.

Cependant, monsieur le rapporteur, le rapport que nous proposons viserait moins les garanties dont bénéficient les locataires que l'analyse de l'évolution du phénomène. Les ventes par bloc, visées par la loi Aurillac en 2005, semblent en effet avoir diminué, mais les ventes par lots, moins visibles et face auxquelles les locataires sont moins protégés, sont devenues très fréquentes.

Néanmoins je comprends la réticence du Gouvernement sur les rapports, et je connais votre sentiment sur ce point, monsieur le président. Je retire donc l'amendement.

M. le président François Brottes. Les amendements visant à la remise d'un rapport sont toujours des amendements d'appel. Lorsque le Gouvernement est sourd à l'appel, il faut donc les maintenir, mais lorsqu'il détaille ainsi ses propositions, le retrait me semble être la meilleure solution. Vous pourrez d'ailleurs redéposer votre amendement en séance à titre conservatoire, madame Lepetit, au cas où le Gouvernement ne tiendrait pas ses engagements.

M. le rapporteur. Je suis tout à fait d'accord avec les observations de Mme Lepetit, mais je pense effectivement que son appel a été entendu.

L'amendement CE 653 est retiré.

Article 2

(articles 11-1, 14, 14-1, 15 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)

Modernisation des dispositions relatives à la durée du contrat de location

Le deuxième article modifie quatre articles de la loi de 1989. Pour des raisons de lisibilité, votre rapporteur présente ces évolutions par thématique abordée, et donc par article de la loi de 1989 concerné

A.— LA VENTE À LA DÉCOUPE : L'ARTICLE 11-1 DE LA LOI DE 1989

L'article 11-1 de la loi de 1989 vise à encadrer le régime des congés dans le cadre d'une opération de vente à la découpe, qui consiste à revendre appartement par appartement des immeubles achetés en bloc, afin de faire une importante plus-value.

Introduit dans la loi de 1989 par l'article 198 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, il permet au locataire recevant un congé pour vente, dans le cadre d'une vente par appartements de plus de dix logements dans le même immeuble, d'obtenir une reconduction du bail pour une durée qui peut être inférieure aux durées minimales de bail⁽¹⁾. À l'issue de cette reconduction, le bail est résilié de plein droit.

Par ailleurs, l'article 4 de la loi n° 2006-685 du 13 juin 2006 relative au droit de préemption et à la protection des locataires en cas de vente d'un immeuble, dite « loi Aurillac », a utilement complété le dispositif. En effet, la reconduction du bail prévue n'était pas un droit, mais demeurait soumise à l'accord du propriétaire. Depuis la loi Aurillac, la reconduction du bail est de droit si le locataire en fait la demande, à la condition que la délivrance du congé pour vente intervienne moins de deux ans avant le terme du bail.

Par ailleurs, les accords du 9.06.1998 et 16.03.2005 visent à protéger les locataires lors d'une opération de vente à la découpe⁽²⁾.

Le **1° de l'article 2** étend le champ d'application de l'article 7-1 de la loi de 1989 aux immeubles vendus par lot de plus de cinq logements, et ce afin de protéger un plus grand nombre de locataires. Au cours des dernières années, la vente à la découpe a connu une recrudescence, principalement en zone tendue, qui place de plus en plus de locataires devant des situations difficiles. Car si le locataire bénéficie d'un droit de préemption pour acquérir le logement, l'évolution des prix élimine quasiment d'entrée le locataire concerné.

Votre Commission n'a pas adopté d'amendement modifiant cet alinéa.

(1) Les durées minimales de bail, qui sont précisées à l'article 10 de la loi du 6 juillet 1989, sont de trois ans pour un bailleur personne physique, de six ans pour un bailleur personne morale.

(2) <http://www.anil.org/analyses-et-commentaires/analyses-juridiques/2006/la-protection-des-locataires-en-cas-de-vente-par-lots-de-plus-de-dix-logements-appartenant-a-un-meme-bailleur-accords-collectifs/>

B.— LA DÉFINITION DE L'ABANDON DE LOGEMENT : L'ARTICLE 14 DE LA LOI DE 1989

L'article 14 de la loi de 1989 précise les conditions de poursuite du contrat de location en cas d'abandon du logement ou de décès du locataire. Ainsi, en cas d'abandon du domicile par le locataire, le bail peut être repris par le conjoint, par les descendants, les ascendants, le concubin ou les personnes à charge vivant avec lui depuis au moins un an à la date de l'abandon du domicile ou par le partenaire du locataire lié par un pacte civil de solidarité (PACS). En pratique, si la loi de 1989 concerne l'ensemble des locations non meublées à usage d'habitation principale ou à usage mixte professionnel et d'habitation principale, cet article trouve surtout à s'appliquer dans le secteur HLM, compte tenu de la difficulté d'obtenir un logement social. Mais malgré ces dispositions, la poursuite du contrat de location est parfois rendue difficile en l'absence de définition de « l'abandon » de domicile.

En l'état actuel du droit, c'est donc au juge qu'il est revenu de définir la notion d'abandon de domicile au fil des affaires. Or, la jurisprudence en la matière est plutôt évolutive. Traditionnellement, la Cour de Cassation considérait que l'abandon de domicile devait s'entendre du départ brusque et imprévisible du locataire⁽¹⁾. Elle a récemment ajouté deux nouveaux critères : le caractère définitif du départ du locataire et le fait que ce départ soit imposé à celui qui reste dans le logement⁽²⁾.

Se fondant sur cette jurisprudence, le Gouvernement a souhaité définir dans la loi l'abandon de logement, qui serait ainsi « *le départ brusque, imprévisible et définitif du locataire* ». Si aucun autre amendement qu'un amendement rédactionnel n'a été adopté sur cet alinéa, votre commission a néanmoins reconnu à l'unanimité la fragilité de cette définition. Car autant la jurisprudence peut inspirer la parole du juge, autant fixer des critères dans la loi lui impose de s'y conformer. Or, les notions de brusquerie, d'imprévisibilité et de départ définitif apparaissent relativement floues. Votre Commission s'est donc accordée sur la nécessité de redéfinir l'abandon de logement à l'occasion de l'examen du texte en séance publique.

C.— MODIFICATIONS RÉDACTIONNELLES DES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ABANDON DE LOGEMENT : L'ARTICLE 14-1 DE LA LOI DE 1989

Le 3^o de l'article 2 du projet de loi n'apporte que des modifications rédactionnelles à l'article 14-1 de la loi de 1989, tirant les conséquences des modifications opérées par les précédents alinéas.

(1) Cass. Civ. III, 15 avril 1992, n° 90-16042, Cass. Civ. III, 6 décembre 1995, n° 94-11573.

(2) Cass. Civ. III, 26 novembre 2008, n° 07-17728.

D.— LE RÉGIME DES CONGÉS HORS CONGÉS VENTE : L'ARTICLE 15 DE LA LOI DE 1989

1. L'état du droit

Le régime juridique du congé est défini à l'article 15 de la loi de 1989. Le I. définit les règles applicables lorsque le bailleur souhaite donner congé à son locataire ou lorsque le locataire souhaite quitter le logement. Le II. traite du congé vente, qui n'est pas abordé par le projet de loi.

En l'état actuel du droit, le bailleur est tenu d'informer le locataire de sa décision de lui donner congé au moins six mois à l'avance. Sa décision doit être justifiée soit par le souhait de reprendre le logement ou de le vendre, soit pour un motif *légitime et sérieux*, comme le manquement du locataire à ses obligations contractuelles. Lorsque que le bailleur allègue la reprise du logement pour justifier le congé, celle-ci ne peut se faire qu'à son bénéficiaire, ou à celui de son conjoint, de son partenaire de PACS, de son concubin, ses ascendants, ses descendants ou ceux de son conjoint.

S'agissant du locataire, le délai de préavis est de trois mois, mais il peut être réduit à un mois *en cas d'obtention d'un premier emploi, de mutation, de perte d'emploi ou de nouvel emploi consécutif à une perte d'emploi*. Le délai de préavis est également réduit à un mois en faveur des locataires de plus de soixante ans dont l'état de santé justifie un changement de domicile ainsi que des bénéficiaires du RMI ou du RSA.

2. Les dispositions du projet de loi

Le 4^o de l'article 2 du projet de loi réorganise d'une part les dispositions de l'article 15 de la loi de 1989 afin de mieux distinguer la législation applicable au locataire et celle applicable au bailleur, et modifie d'autre part les conditions de recevabilité des délais de préavis réduits pour le locataire.

Ainsi, le **a)** apporte une modification de coordination rédactionnelle.

Le **b)** prévoit qu'une notice d'informations relative aux obligations du bailleur et aux voies de recours et d'indemnisation du locataire soit jointe au congé délivré par le bailleur. Cette notice d'informations, dont le contenu sera défini par le pouvoir réglementaire, permettra de renforcer utilement les droits des locataires, qui vivent difficilement la décision de congé, dans l'angoisse de pouvoir se reloger.

Le **c)** modifie les conditions de préavis offertes au locataire. Tout d'abord, l'équilibre général de la loi de 1989 n'est pas modifié : le délai de droit commun est toujours de trois mois, de même que le locataire peut bénéficier d'un délai de préavis d'un mois en raison d'une évolution de sa situation professionnelle, s'il est âgé de plus de soixante ans et que son état de santé le justifie ou s'il est allocataire

de l'allocation de base du revenu de solidarité active (voir supra). Néanmoins, le projet de loi allonge la limite d'âge de soixante à soixante-cinq ans, et, surtout, généralise le délai de préavis d'un mois à tous les logements situés en zone tendue, telle que définie par l'article 232 du code général des impôts (voir article 3). Cette évolution se justifie par le fait que « *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.* ⁽¹⁾ » (alinéas 11 à 14 de l'article 2 du projet de loi)

Par ailleurs, le projet de loi impose au locataire souhaitant bénéficier de ces délais de préavis réduits d'en préciser et d'en justifier le motif au moment de l'envoi de la lettre de congé.

Enfin, **le d) et le e)** harmonisent à soixante-cinq 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.

3. La position de votre rapporteur

Outre des amendements rédactionnels, votre Commission a adopté plusieurs amendements relatifs au régime du congé.

Tout d'abord, elle a adopté, à l'initiative du groupe Ecolo, un amendement empêchant, en cas d'acquisition d'un bien occupé, le congé pour vente ou pour reprise jusqu'à la fin du premier renouvellement du bail en cours au moment de l'acquisition. Il s'agit ainsi de lutter contre des opérations immobilières purement spéculatives visant à racheter des logements occupés et à les reprendre dans la foulée pour réaliser une plus-value financière.

Votre Commission a également adopté, à l'initiative du groupe SRC, deux amendements visant respectivement à supprimer la condition d'âge pour bénéficier des délais de préavis réduits en raison de son état de santé et à permettre aux locataires s'étant vus attribuer un logement social de bénéficier des délais de préavis réduits.

(1) p. 27 de l'étude d'impact.

Conditions de recevabilité des délais de préavis réduits à un mois	
Résumé après l'examen en commission	
En zone tendue	En zone détendue
Sans condition	<ul style="list-style-type: none">- tout locataire en cas d'obtention d'un premier emploi, de mutation, de perte d'emploi ou de nouvel emploi consécutif à une perte d'emploi ;- locataire dont l'état de santé, constaté par un certificat médical, justifie un changement de domicile ;- bénéficiaires de l'allocation de base du revenu de solidarité active ;- locataires du parc privé se voyant attribuer un logement social et dont les ressources sont inférieures à celles qui permettent l'attribution des logements locatifs très sociaux.

Elle a également adopté deux amendements déposés par votre rapporteur visant à sécuriser la démarche du locataire lorsqu'il souhaite obtenir un délai de préavis réduit.

Enfin, elle a adopté un amendement du groupe SRC visant à améliorer la protection des locataires de plus de soixante-cinq ans ayant reçu congé pour vente en modifiant les conditions de ressources permettant de bénéficier d'une proposition de relogement de la part du bailleur. La définition du plafond annuel de ressources devra correspondre aux niveaux appliqués en matière d'attribution de logements sociaux, alors qu'elle est actuellement fondée sur un niveau ne dépassant pas une fois et demie le montant annuel du SMIC.

*
* *

La commission examine l'amendement CE 178 de M. Benoist Apparü.

M. Benoist Apparü. Nous souhaitons tous le retour des investisseurs institutionnels, car il est nécessaire à la création de logements de gamme intermédiaire, sensiblement affectée par les ventes à la découpe dans les années 90 à Paris : ces acteurs, je le rappelle, y détenaient alors 23 % du parc locatif privé, contre à peine 3 % aujourd'hui.

Pour revenir sur le marché locatif, les investisseurs institutionnels demandent de la rentabilité ainsi qu'un droit d'arbitrage sur leur patrimoine, notamment lorsqu'ils ont besoin de liquidités. Or l'alinéa 2 de l'article, comme la loi Aurillac, limite encore cette capacité d'arbitrage. C'est pourquoi nous en proposons la suppression.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Je comprends les préoccupations exprimées par M. Apparü, mais il faut aussi protéger les locataires. Ramener le nombre de lots de dix à cinq, comme y tend l'alinéa 2, me semble une mesure essentielle s'agissant des ventes à la découpe.

Quant aux logements intermédiaires, je rappelle qu'une ordonnance est en préparation suite au projet de loi d'habilitation que nous avons voté. Mme Lepetit, qui suit ce dossier pour notre commission, veillera au respect d'un équilibre entre les mesures d'encouragement pour les investisseurs institutionnels et la préservation des intérêts des locataires.

Mme la ministre. Le Gouvernement est également défavorable à cet amendement.

La commission rejette l'amendement CE 178.

Puis elle adopte l'amendement de conséquence CE 713 du rapporteur.

Elle examine ensuite l'amendement CE 122 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Le terme « définitif » est trop vague. Bien souvent, le caractère définitif de l'abandon est incertain.

M. le rapporteur. Je partage vos doutes, monsieur Tardy, mais j'en ai aussi sur les adjectifs « brusque » et « imprévisible » qui figurent dans la rédaction que vous proposez. Je vous propose donc de retirer votre amendement, afin que soit trouvée une définition plus globale d'ici à l'examen en séance.

M. Lionel Tardy. Je le retire contre cet engagement.

L'amendement CE 122 est retiré.

La commission adopte ensuite l'amendement rédactionnel CE 714 du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CE 585 de Mme Laurence Abeille.

Mme Laurence Abeille. Cet amendement concerne les ventes à la découpe.

La procédure de congé aux fins de reprise est régulièrement utilisée par les propriétaires pour mettre fin au bail ; certains d'entre eux prétextent de la nécessité de disposer du bien, par exemple pour loger un membre de leur famille. Or la reprise est parfois fallacieuse : elle permet seulement de mettre en vente le logement vide, afin de valoriser son prix. Dans ces conditions, il est nécessaire d'instituer un contrôle des motifs, afin de limiter les pratiques abusives.

M. le rapporteur. Le problème est réel, mais je crains que l'amendement n'alourdisse la procédure. Comme je l'ai indiqué à M. Chassaigne, je suis d'accord pour mieux encadrer les congés, mais dans le cadre d'un dispositif global dont nous débattons en séance. Avis défavorable.

M. Michel Piron. Si j'ai bien compris, cet amendement suggère que la bonne foi doit être jugée...

Mme la ministre. Je souscris aux propos du rapporteur.

Mme Laurence Abeille. Je retire l'amendement.

L'amendement CE 585 est retiré.

La commission examine ensuite l'amendement CE 586 de Mme Laurence Abeille.

Mme Laurence Abeille. Il est scandaleux, monsieur Apparu, d'englober dans la dénomination d'acteurs « institutionnels » des groupes financiers qui font leurs choux gras dans les paradis fiscaux et continuent de pratiquer sans état d'âme les ventes à la découpe en Île-de-France.

Cet amendement vise, en cas d'acquisition d'un bien occupé, à empêcher les congés pour vente ou pour reprise jusqu'à la fin du premier renouvellement du bail en cours.

Les ventes à la découpe sont le symbole d'un marché de l'immobilier hautement spéculatif qu'il est nécessaire de réguler et d'encadrer. Dans la seule ville de Paris, 56 000 logements ont été concernés par cette pratique entre 1995 et 2004.

La différence de prix entre un logement occupé et un logement vide, de l'ordre de 20 %, explique l'évidente volonté des bailleurs de faire partir les locataires. De telles pratiques, outre qu'elles laissent ces derniers sans logement, entretiennent la hausse des prix de l'immobilier.

Puisque le droit de propriété empêche d'interdire le congé pour vente, cet amendement vise, à tout le moins, à en réduire les effets en donnant le temps aux locataires concernés de faire face à la situation. De même, l'instauration d'un délai en cas de congé pour vente aura pour effet de limiter les opérations immobilières les plus spéculatives et « court-termistes ».

M. le rapporteur. La formule proposée me semble excellente. Avis favorable.

Mme la ministre. L'amendement est bien rédigé ; j'y suis favorable également.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte successivement l'amendement rédactionnel CE 715, et les amendements de coordination CE 720 et CE 721, tous du rapporteur.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements identiques CE 210 de M. Michel Piron et CE 722 du rapporteur, et l'amendement CE 509 de M. Jean-Marie Tetart.

M. Michel Piron. L'amendement CE 210 est défendu.

M. le rapporteur. Bien que votre amendement soit identique au mien, monsieur Piron, je ne suis pas d'accord avec l'exposé sommaire que vous en faites.

M. Jean-Marie Tetart. Nous proposons, avec l'amendement CE 509, que le délai de préavis visé à la seconde phrase de l'alinéa 11 soit ramené de trois mois à deux plutôt qu'à un. Un délai d'un mois peut en effet se révéler insuffisant pour trouver un nouveau locataire, même en zone tendue, lorsque le préavis est donné, par exemple, au début de l'été. En cette même saison, comment trouver, dans un délai aussi court, des entreprises pour effectuer des travaux d'amélioration du logement ? Ce n'est peut-être même pas possible en deux mois...

M. le rapporteur. Je suis défavorable à l'amendement CE 509.

Par ailleurs, si je propose de supprimer la seconde phrase de l'alinéa 11, monsieur Piron, c'est pour la réintroduire à l'alinéa suivant.

M. Michel Piron. De fait, nos appréciations divergent.

M. Benoist Apparü. Les bailleurs sociaux sont-ils également concernés par ces dispositions relatives aux délais de préavis ?

M. le rapporteur. Oui.

La commission adopte les amendements identiques CE 210 et CE 722.

En conséquence, l'amendement CE 509 tombe.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette ensuite l'amendement CE 510 de M. Jean-Marie Tetart.

Puis elle adopte l'amendement de coordination CE 723 du rapporteur.

La commission examine l'amendement CE 124 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Les critères permettant de réduire le délai de préavis de trois à un mois concernent les salariés et la même logique devrait s'appliquer aux étudiants. Il convient donc, à mon sens, d'ajouter la « fin de cycle universitaire » à la liste de l'alinéa 13.

Le délai de trois mois est en effet trop long dans la période d'incertitude durant laquelle les étudiants, souvent pendant l'été ou à la rentrée, peuvent avoir besoin de changer d'université, situation qui s'apparente à une mutation.

M. le rapporteur. Défavorable. D'une part, votre rédaction manque de précision car je ne suis pas certain que la notion de « cycle universitaire » ait

encore un sens aujourd'hui ; d'autre part, la plupart des universités se trouvent en zone tendue où le délai de préavis est d'ores et déjà ramené un mois.

M. Lionel Tardy. Je retire l'amendement.

L'amendement CE 124 est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CE 590 de Mme Laurence Abeille.

Mme Laurence Abeille. La réduction du délai de préavis à un mois dans les zones tendues constitue une réelle avancée du projet de loi : il permettra de fluidifier le marché locatif et de favoriser la mobilité.

En dehors de ces zones, le délai est également ramené à un mois « en cas d'obtention d'un premier emploi, de mutation, de perte emploi ou de nouvel emploi consécutif à une perte d'emploi ». En cas de changement d'emploi décidé par le salarié, le délai reste donc de trois mois. Or, on le sait, la mobilité géographique des salariés est essentielle pour affronter les mutations du marché du travail, dont la fluidité dépend finalement moins de la supposée « rigidité du droit du travail » que de considérations concrètes et matérielles comme celles relatives au logement. Il nous semble en conséquence nécessaire que le délai réduit s'applique en cas de changement d'emploi, quelle qu'en soit la cause. Il devrait même devenir le délai de droit commun dès lors qu'une grande partie des annonces immobilières propose des logements libres.

M. le rapporteur. Madame Abeille, votre amendement manquant de précision, je suis au regret d'émettre un avis défavorable. Nous pourrions vous suivre concernant un nouvel emploi qui nécessiterait un déménagement, mais votre rédaction permettrait de raccourcir le délai de préavis en cas de changement d'emploi sans mobilité géographique, ou même en cas de promotion professionnelle.

Mme la ministre. Le rapporteur n'a pas tort, toutefois la faible mobilité résidentielle joue un rôle décisif dans le manque de compétitivité de notre pays – la GUL facilitera d'ailleurs l'accès au logement et la mobilité. Le raccourcissement du délai de préavis en cas de nouvel emploi irait dans le bon sens. Je regrette donc de devoir émettre, au nom du Gouvernement, un avis différent de celui du rapporteur. Favorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CE 654 de Mme Pascale Got.

Mme Pascale Got. Les locataires dont l'état de santé justifie un changement de domicile devraient bénéficier d'un délai de préavis réduit sans que leur soit imposée une condition d'âge.

M. le rapporteur. Favorable. L'état de santé n'ayant ici guère de rapport avec l'âge, la suppression du seuil de soixante-cinq ans prévu à l'alinéa 14 est justifiée.

Mme la ministre. Je suis favorable à l'amendement mais, afin d'éviter tout contentieux, je propose une « objectivation » des raisons de santé. Nous pourrions demander un certificat médical.

M. le président François Brottes. Le rapporteur est-il favorable à une rectification qui aboutirait à la rédaction suivante de l'alinéa : « Pour le locataire dont l'état de santé, constaté par un certificat médical, justifie un changement de domicile ; » ?

M. le rapporteur. J'y suis favorable.

La commission adopte l'amendement CE 654 ainsi rectifié.

Elle examine l'amendement CE 710 de Mme Pascale Got.

Mme Pascale Got. Il s'agit d'un amendement de conséquence suite à l'adoption de l'amendement CE 654 rectifié.

M. le rapporteur. Favorable.

Mme la ministre. Favorable.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'amendement CE 724 du rapporteur tombe.

La commission en vient à l'amendement CE 655 de Mme Joëlle Huillier.

Mme Chantal Guittet. Cet amendement vise à ajouter à la liste des personnes bénéficiant d'un délai de préavis réduit les locataires s'étant vu attribuer un logement social. Puisque ces derniers se trouvent dans une situation économique justifiant l'octroi d'un logement social, il convient en effet qu'ils puissent éviter d'avoir à payer deux loyers simultanément.

M. le rapporteur. Favorable. Je rappelle que le préavis d'un mois s'applique déjà en zone tendue. Je souhaite toutefois que l'amendement soit rectifié afin de supprimer le mot « très » dans la référence aux « logements locatifs très sociaux ».

M. Benoist Apparü. Si je comprends bien, dans les communes dont le taux de logements sociaux est de 50%, la moitié de la population disposera d'un délai de préavis d'un mois !

Mme la ministre. Pas du tout ! Je suis favorable à cet amendement qui répond à un véritable besoin. Des familles sont même conduites à renoncer au

bénéfice d'un logement social parce qu'elles n'ont pas les moyens de payer deux loyers durant trois mois ! Cet amendement s'inspire du vécu.

M. Benoist Apparu. Êtes-vous en mesure de quantifier cette réalité ?

Mme la ministre. Je vous renvoie à l'étude d'impact.

M. le rapporteur. Monsieur Apparu, je rappelle que la plupart des villes disposant de plus de 50 % de logements sociaux se situent en zone tendue où le délai de préavis est déjà fixé à un mois.

M. Jean-Marie Tetart. Je comprends la situation dans laquelle se retrouvent les personnes qui obtiennent un logement PLAI – prêt locatif aidé d'intégration – et doivent continuer à payer trois mois de loyer dans le secteur privé alors qu'elles ont des difficultés à le faire. Toutefois, dans ma petite commune, qui n'est pas en zone tendue, le bureau d'aide social soutient les familles concernées et prend en charge le différentiel de loyer. Il n'appartient pas aux propriétaires privés de le faire ! Ne transférons pas une nouvelle fois une charge sur les particuliers !

M. le président François Brottes. D'autres diront qu'un délai raccourci est préférable à un mois d'impayés !

M. Benoist Apparu. Amendement après amendement, nous déséquilibrons l'ensemble du système. Je rappelle que le dispositif dont nous débattons concernera aussi le PLS – prêt locatif social – pour lequel les loyers sont équivalents, dans les zones détendues, à ceux du logement privé. Vous auriez pu au moins vous contenter du PLAI !

Mme Chantal Guittet. C'est pour cela que j'avais fait référence aux logements locatifs « très » sociaux, ce qui aurait permis d'exclure les PLS.

M. le rapporteur. À mon sens, l'appellation « logements locatifs très sociaux » manque de rigueur, c'est pourquoi j'ai proposé sa rectification. Nous pourrions toutefois préciser que seuls les PLAI sont concernés.

M. le président François Brottes. Je propose que nous adoptions à ce stade l'amendement dans la version présentée par Mme Guittet. D'ici à la séance, nous pourrions préciser les choses afin qu'il soit parfaitement clair que les PLS sont exclus du dispositif.

La commission adopte l'amendement CE 655.

Elle examine l'amendement CE 726 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à atténuer la sanction du défaut de justification des délais de préavis réduit applicable aux congés. La demande ne serait pas nulle, et le délai de préavis normal s'appliquerait.

Mme la ministre. Favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CE 725 du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CE 727 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement tend à instaurer un mécanisme de retour automatique aux délais de droit commun du congé émanant du locataire, en lieu et place d'une annulation qui l'obligerait à procéder à une nouvelle notification.

Mme la ministre. Favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CE 600 de M. Éric Alauzet.

M. Éric Alauzet. Nous proposons la réduction de la durée du préavis pour les ménages qui se sont fait piéger dans une « passoire thermique ». Même s'ils avaient pris connaissance du diagnostic thermique, ces locataires ont souvent dû trouver un logement dans des délais très brefs, et il faut qu'ils puissent se libérer rapidement. Cette mesure créera aussi une instabilité pour les propriétaires, ce qui les incitera à améliorer la qualité thermique des logements. Il s'agit donc un amendement gagnant-gagnant.

M. le rapporteur. Défavorable en raison de la fiabilité actuelle des diagnostics de performance énergétique et de leur fragilité juridique.

Mme la ministre. Défavorable. La rédaction de l'amendement est trop imprécise, car le diagnostic pourrait concerner non pas les performances du logement, mais la pratique du locataire.

M. Éric Alauzet. Je retire l'amendement. Je tiendrai compte des remarques qui m'ont été faites.

L'amendement est retiré.

La commission en vient à l'amendement CE 656 de Mme Joëlle Huillier.

M. Dominique Potier. Il s'agit de rétablir le droit de préemption du locataire après le troisième degré, comme cela était le cas avant 2006.

M. le rapporteur. Favorable. Réduire de quatre à trois le degré de parenté autorisant le bailleur à vendre son bien sans que le locataire utilise son droit de préemption, c'est ne plus prendre en compte les cousins.

Mme la ministre. Favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CE 657 de Mme Sandrine Mazetier.

Mme Annick Lepetit. Cet amendement vise à améliorer la protection de certaines catégories de locataires ayant reçu congé pour vente, en modifiant les conditions de ressources permettant de bénéficier d'une proposition de relogement de la part du bailleur. La définition du plafond annuel de ressources est renvoyée à un arrêté qui devra lui-même faire référence à une catégorie de plafond de ressources appliquée en matière d'attribution de logements sociaux.

M. le rapporteur. Favorable. L'amendement vise à prendre en compte non plus le plafond de ressources actuellement fixé au niveau du SMIC, mais celui permettant d'accéder à un logement social.

Mme la ministre. Favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 2 modifié.

M. Jean-Marie Tetart. Monsieur le rapporteur, après le vote d'un article qui comporte une série d'exemptions au délai de préavis de trois mois, auriez-vous l'obligeance de nous fournir un tableau récapitulatif permettant de savoir qui y est encore soumis ?

Après l'article 2

La commission est saisie de l'amendement CE 181 de M. Benoist Apparu, portant article additionnel après l'article 2.

M. Benoist Apparu. Cet amendement est défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

Mme la ministre. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Article 3

(articles 16, 17, 17-1 [nouveau], 17-2 [nouveau], 18, 19, 20, 20-1, 21, 22, 22-1, 22-2, 23, 24-1, 25, 25-2 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986)

Modernisation des dispositions relatives au loyer, aux charges et au règlement des litiges

Le troisième article modifie quatorze articles de la loi de 1989, et en crée deux nouveaux. Pour des raisons de lisibilité, votre rapporteur présente ces évolutions par thématique abordée, et donc par article de la loi de 1989 concerné.

A.— LES OBSERVATOIRES LOCAUX DES LOYERS : L'ARTICLE 16 DE LA LOI DE 1989

1. L'état du droit

L'article 16 de la loi de 1989, prévoit, en l'état actuel du droit, que des observatoires des loyers agréés par le ministre chargé du logement recueillent les données statistiques nécessaires à la détermination des références mentionnées aux articles 17 – fixation, révision, réévaluation du loyer – et 19 – détermination des loyers de référence (voir infra pour le détail des dispositions de ces deux articles). Ces observatoires doivent exercer leur compétence à l'échelle d'un département ou d'une agglomération, et se doter d'organes dirigeants rassemblant des représentants des bailleurs, des locataires et des gestionnaires, c'est-à-dire les administrateurs de biens. Enfin, les observatoires des loyers sont tenus de fournir aux commissions départementales de conciliation et aux juges qui en font la demande les données en leur possession permettant de résoudre des litiges.

À ce jour, seul un observatoire est agréé : l'Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne (Olap). Certes, comme le souligne l'étude d'impact, *« 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. »*⁽¹⁾ Il convient donc de remédier à cet éclatement en harmonisant le fonctionnement des observatoires.

2. Les dispositions du projet de loi

Le 1° de l'article 3 du projet de loi procède donc à la refonte du dispositif des observatoires, désormais dénommés observatoires locaux des loyers (OLL). Ces nouvelles dispositions traduisent la volonté du Gouvernement de suivre les

(1) p. 13 de l'étude d'impact.

recommandations du rapport ⁽¹⁾ remis en juin 2012 à la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement. Car, comme le rappelle l'étude d'impact, au vu de « 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⁽²⁾. »

Selon le Gouvernement, « 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. ⁽³⁾»

Aux termes du nouvel article 16, les OLL pourront être créés à l'initiative des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière d'habitat ou de l'État. Il s'agit donc d'associer dès le départ les collectivités territoriales dans le processus de constitution des OLL, notamment en raison de leur connaissance fine des territoires. Par ailleurs, leur constitution sera obligatoire dans les zones tendues, en application des dispositions du nouvel article 17 de la loi de 1989, introduites par le présent article. Ces observatoires sont chargés de *recueillir des données relatives aux loyers sur une zone géographique déterminée et de mettre à la disposition du public des résultats statistiques représentatifs sur ces données.*

Comme aujourd'hui, ils devront être agréés par le ministre chargé du logement, dans des conditions déterminées par décret. 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'observatoires locaux des loyers. De même, l'agrément ne pourra être délivré que si les statuts des OLL assurent une représentation équitable des bailleurs, des locataires et des gestionnaires au sein de leurs organes dirigeants. De plus, la forme que pourront prendre ces observatoires est relativement libre, l'alinéa 5 de l'article 3 du projet de loi précisant que les OLL pourront être constitués sous la forme d'un groupement d'intérêt public ou d'une association.

Enfin, le **dernier alinéa du nouvel article 16** précise que les OLL auront l'obligation de transmettre leurs données à l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), qui sera chargée du traitement et du redressement des données au niveau national, avant de renvoyer les données redressées aux

(1) *Les observatoires des loyers*, Sabine Baietto-Beysson, Présidente de l'Olap, Bernard Vorms, Directeur général de l'ANIL, Juin 2012.

(2) p. 14 de l'étude d'impact.

(3) p. 30 de l'étude d'impact.

observatoires locaux. Un décret fixera les conditions dans lesquelles des tiers - ADIL, agences d'urbanisme, etc. - pourront se voir communiquer les données concernées.

3. La position de votre rapporteur

Outre des précisions rédactionnelles, votre commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, un amendement prévoyant la présence de personnalités qualifiées au sein des organes dirigeants des observatoires locaux des loyers. Elle a également adopté un amendement proposé par votre rapporteur visant à ce que les établissements de coopération intercommunale dotés d'un programme local de l'habitat exécutoire ⁽¹⁾ soient représentés au sein des organes dirigeants des OLL.

Par ailleurs, un amendement du groupe SRC prévoyant l'intégration des OLL dans le dispositif d'observation prévu par le programme local de l'habitat ⁽²⁾ a également été adopté.

B.— L'ENCADREMENT DES LOYERS EN ZONES TENDUES : L'ARTICLE 17 DE LA LOI DE 1989

1. L'état du droit

L'article 17 de la loi de 1989 définit les modalités de fixation, de réévaluation et de révision et des loyers.

S'agissant de la fixation du loyer, le *a)* de l'article 17 précise que le loyer est fixé librement entre les parties pour les logements neufs, les logements vacants ayant fait l'objet de travaux de mise ou de remise en conformité avec les caractéristiques définies par le décret décence ⁽³⁾, les logements conformes aux normes définies par ce décret faisant l'objet d'une première location ou, s'ils sont vacants, ayant fait l'objet depuis moins de six mois de travaux d'amélioration portant sur les parties privatives ou communes, d'un montant au moins égal à une année du loyer antérieur.

(1) Après adoption d'un PLH par un EPCI, la délibération publiée ne devient exécutoire que deux mois après sa transmission au représentant de l'État. Celui-ci, s'il estime que le projet de PLH n'est pas conforme aux objectifs prévus ou si le comité régional de l'habitat (CRH) émet un avis défavorable ou des réserves sur le projet de PLH peut formuler dans un délai d'un mois des demandes motivées de modification à l'EPCI qui en délibère. Le PLH ne devient alors exécutoire qu'à compter de la publication et de la transmission au représentant de l'État de la délibération apportant les modifications demandées. À mi-parcours, l'EPCI doit également communiquer pour avis au représentant de l'État et au CRH un bilan de la réalisation du PLH.

(2) Le programme local de l'habitat est défini à l'article L. 302 du code de la construction.

(3) Décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Par ailleurs, le *b*) de l'article 17 précise que le loyer des logements vacants ou faisant l'objet d'une première location qui ne répondent pas aux caractéristiques exposées ci-dessus est fixé par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables, s'il est supérieur au dernier loyer payé par le précédent locataire. En cas de contestation, le locataire est fondé à saisir la commission départementale de conciliation dans un délai de deux mois suivant la signature du contrat de location, puis à saisir le juge afin de déterminer le montant du loyer acquittable.

S'agissant de la réévaluation du loyer à l'occasion du renouvellement du bail, le *c*) de l'article 17 précise que le loyer ne peut être réévalué que s'il est manifestement sous-évalué. La procédure en vigueur est assez simple : au moins six mois avant le terme du contrat, un nouveau loyer peut être proposé au locataire, au regard des loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables. La proposition de réévaluation de loyer est incompatible avec une décision de congé de la part du bailleur. De la même manière que lors de la fixation du loyer, en cas de désaccord entre le bailleur et le locataire, ou d'absence de réponse de la part du locataire dans les quatre mois, la commission départementale de conciliation peut être saisie, avant que le juge le soit éventuellement afin de trancher le litige. La hausse de loyer éventuellement fixée s'applique par tiers ou par sixième selon la durée du bail – trois ou six ans – sauf lorsqu'elle est supérieure à 10 % du loyer antérieur, auquel cas elle s'applique par sixième annuel au contrat renouvelé, puis lors du renouvellement ultérieur, si le premier renouvellement avait une durée inférieure à six ans. Les modalités de réévaluation du loyer seront dorénavant définies par l'article 17-2 de la loi de 1989.

S'agissant de la révision du loyer, le *d*) de l'article 17 expose que lorsque la révision du loyer est prévue par le contrat de location, elle intervient chaque année à la date convenue entre les parties ou, à défaut, au terme de chaque année du contrat. La variation du loyer ainsi proposée ne peut être supérieure à la variation de l'indice de référence des loyers (IRL), défini par l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). L'IRL, publié chaque trimestre, correspond à la moyenne, sur les douze derniers mois, de l'évolution des prix à la consommation (IPC) hors tabacs et loyers.

Enfin le *e*) de l'article 17 prévoit que la possibilité d'une majoration de loyers lorsque le bailleur et le locataire se sont accordés sur la réalisation de travaux d'amélioration du logement effectués par le bailleur.

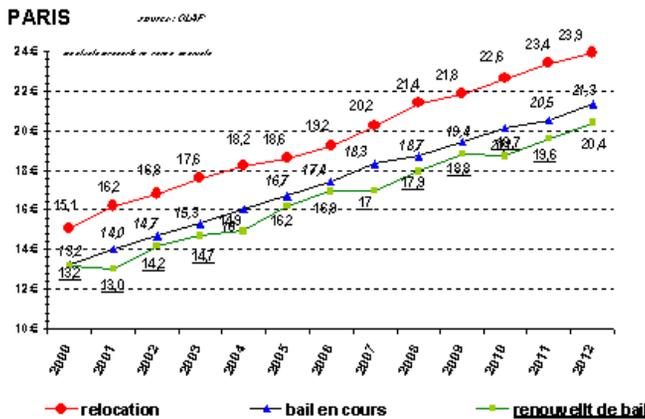
2. Les dispositions du projet de loi

Le 2° de l'article 3 du projet de loi refond complètement les modalités de fixation des loyers, la modification du régime juridique des révisions et des réévaluations étant renvoyées à deux nouveaux articles de la loi de 1989, 17-1 et 17-2, introduit par le 3° du même article. Il s'agit d'instaurer, en zones tendues, un dispositif d'encadrement des loyers qui, contrairement à ce qu'avancent ses détracteurs, se distingue totalement d'une fixation administrative des loyers. En

somme, il s'agit de déterminer une fourchette au sein de laquelle la grande majorité des loyers doivent évoluer.

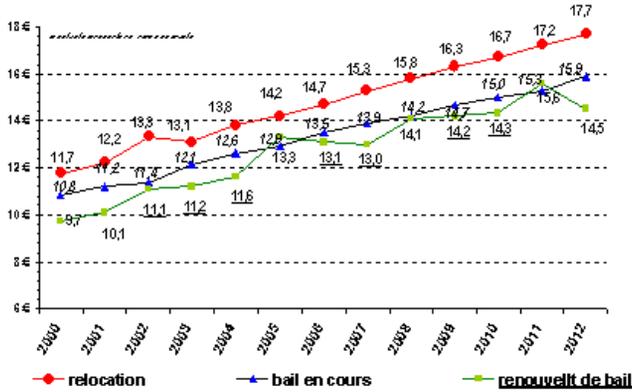
La volonté portée par le Gouvernement, en parfait accord avec la majorité parlementaire, puise sa justification dans l'évolution irrationnelle des montants des loyers depuis le début des années 2000. Ainsi, dans le rapport intitulé *Droit au logement, droit du logement*⁽¹⁾, le Conseil d'État note que « 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'État 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. ».

L'ÉVOLUTION DES LOYERS DEPUIS LE DÉBUT DES ANNÉES 2000 Niveau des loyers selon la situation du bail

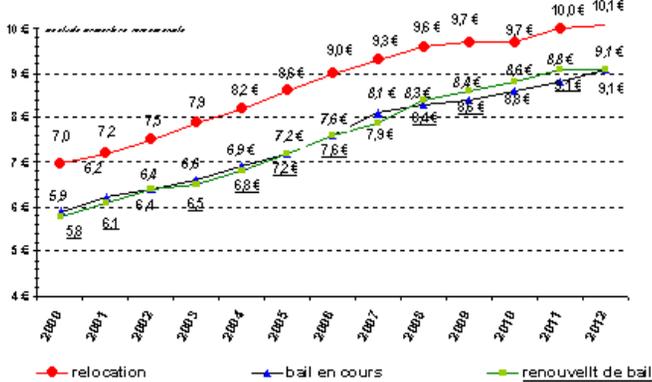


(1) *Droit au logement, droit du logement, Rapport public, Conseil d'État, juin 2009.*

PROCHE BANLIEUE

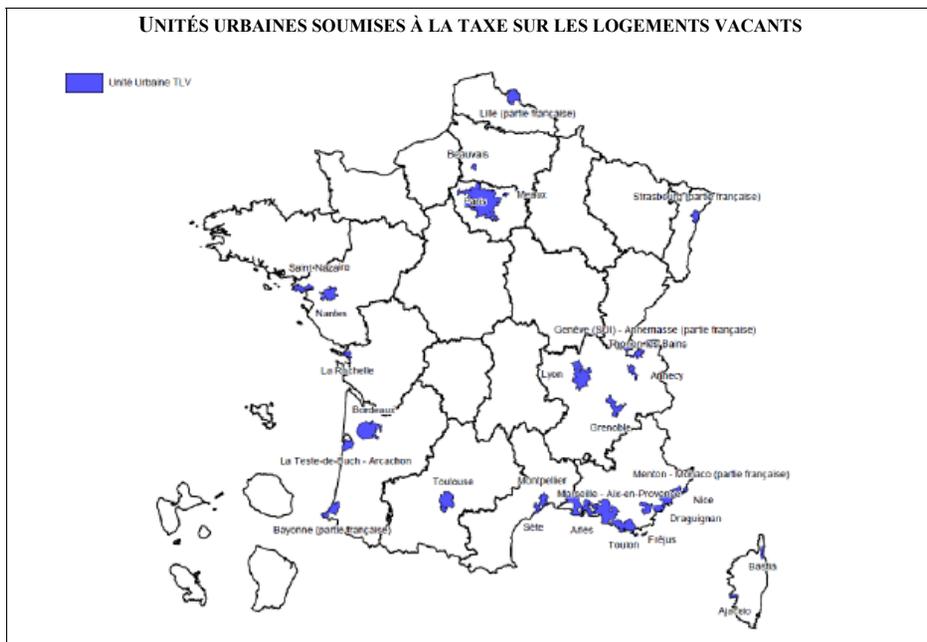


PROVINCE



Source : étude d'impact

Bien évidemment, ce phénomène est davantage perceptible dans les grandes villes, et principalement en Île-de-France. Pour cette raison, **le I. du nouvel article** prévoit que dans les zones tendues, définies comme *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*, en référence à l'article 232 du code général des impôts relatif à la taxe sur les logements vacants, un dispositif d'encadrement des loyers est mis en place.



Concrètement, le préfet sera chargé de fixer annuellement par arrêté, et sur proposition des observatoires locaux des loyers, un loyer médian de référence, un loyer médian de référence majoré et un loyer médian de référence minoré, définis par référence à un prix au mètre carré de surface habitable, par type de logement et par secteur géographique. Le loyer médian de référence majoré (LLM) ne pourra être supérieur au loyer médian de référence (LM) majoré de 20 %. Par ailleurs, à la suite de l'adoption d'un amendement porté par M. Hanotin, le loyer médian de référence minoré (LMm) ne pourra être fixé à un montant supérieur au loyer médian de référence diminué de 30 %.

Le II. du nouvel article 17 précise que dans les zones tendues, le loyer de base des logements mis en location est fixé librement entre les parties, dans la limite du loyer médian de référence majoré en vigueur à la date de la signature du contrat de location.

Bien évidemment, chacun a conscience de l'existence de certains biens présentant des caractéristiques exceptionnelles justifiant un loyer particulier. Pour répondre à ces cas particuliers, le projet de loi autorise le versement d'un complément de loyer exceptionnel, en sus du loyer de base, pour des logements exceptionnels. S'il appartiendra au pouvoir réglementaire de préciser les critères pris en compte dans la définition de l'exception, les dispositions législatives pointent notamment la localisation ou le confort. Il n'est bien sûr pas question de permettre à n'importe quel bien de revendiquer un caractère exceptionnel. À titre d'exemple, un balcon ou une localisation dans un arrondissement parisien particulier ou une banlieue huppée ne justifient pas à eux seuls le versement d'un

complément de loyer exceptionnel, quand une vue dégagée sur un monument prestigieux ou une terrasse pourraient éventuellement ouvrir droit à la demande d'un versement de complément de loyer exceptionnel. Par ailleurs, l'existence d'un tel complément devra être dûment justifiée dans le contrat de location, et acceptée par le locataire, qui disposera d'un délai de trois mois suivant la signature du bail pour le contester devant la commission départementale de conciliation avant, éventuellement, de saisir le juge dans un délai de trois mois suivant la réception de l'avis de ladite commission. Le loyer accepté à l'issue de la phase de conciliation ou déterminé par le juge prendra effet à compter de la signature du base, ce qui rend rétroactive, *de facto*, l'éventuelle diminution ou annulation du complément de loyer exceptionnel.

Enfin, dans la mesure où les tensions du marché locatif sont avant tout prégnantes dans les zones tendues, le projet de loi conserve le principe de liberté complète de fixation des loyers des logements situés hors zones tendues.

3. La position de votre rapporteur

Avant toute chose, votre rapporteur tient à affirmer avec force que, **contrairement à ce qu'avancent les détracteurs du dispositif, l'encadrement des loyers ne conduira en rien à une hausse des petits loyers et à une baisse des hauts loyers, et ce pour plusieurs raisons.**

Premièrement, les loyers médians de référence (LMR, LMM et LMm) sont fixés au mètre carré de surface habitable, et non de manière globale. Si, en raison de la structuration du marché, les loyers les plus faibles de manière globale, qui correspondent à des petites ou moyennes surfaces, sont plus chers au mètre carré que les loyers les plus élevés, qui correspondent à des surfaces plus importantes, l'évolution globale des loyers dépendra simplement de la surface, qui joue le rôle de coefficient multiplicateur. Ainsi, si deux T2 situés dans le même quartier peuvent se situer au même niveau s'agissant des loyers médians au mètre carré, le montant global du loyer variera selon la surface.

Si nous ne disposons pas encore de données s'agissant des loyers médians – ce sera justement le rôle des observatoires locaux des loyers de définir ces références – l'Olap a d'ores et déjà déterminé les loyers moyens sur plusieurs secteurs géographiques de l'Île-de-France qui permettent d'illustrer le dispositif.

Prix moyen au m ² en euros		T2 (46m ²) LMm < LMR < LMM			T4 (80m ²) LMm < LMR < LMM		
La Muette (75016)		18,5 < 26,5 < 31,8			16,2 < 23,1 < 27,7		
Pont de Flandres (75019)		13,6 < 19,5 < 23,4			12,9 < 18,4 < 22,1		
Montant du loyer mensuel en euros		40m ²	46m ²	52m ²	72m ²	80m ²	88m ²
La Muette (75016)	LMm	740	851	962	1166	1296	1425.6
	LMR	1060	1219	1378	1663	1848	2033
	LMM	1272	1462	1654	1994	2216	2438
Pont de Flandres (75019)	LMm	544	626	707	929	1032	1135
	LMR	780	897	1014	1325	1472	1619
	LMM	936	1076	1217	1591	1768	1945

Source : Calculs du rapporteur à partir des données Olap

Deuxièmement, le maillage qui sera établi par les observatoires locaux des loyers sera, c'est le sens du dispositif, le plus fin possible. C'est pour cette raison qu'un amendement adopté à l'article 1^{er} du projet de loi prévoit l'obligation pour l'ensemble des professionnels intervenant dans la conclusion d'un contrat de location de transmettre les données à leur disposition aux observatoires. Par ailleurs, le dispositif de la garantie universelle des loyers défini à l'article 8 du projet de loi permettra d'affiner encore davantage les informations à la disposition des OLL.

Troisièmement, enfin, alors que certains annoncent un phénomène massif d'augmentation des loyers, l'intégralité des bailleurs étant incité à augmenter le montant du loyer de leur bien jusqu'au loyer majoré, il semble nécessaire de rappeler qu'à l'heure actuelle, la fixation du loyer est totalement libre, même si le décret pris en juillet dernier ⁽¹⁾ a permis un encadrement des loyers des logements privés, lors d'une relocation ou du renouvellement du bail, en limitant la hausse à la variation de l'IRL. Dans ces conditions, tout bailleur aurait pu décider d'augmenter son loyer – c'est d'ailleurs le phénomène constaté depuis 2000 – sans aucune justification. Si les loyers n'ont pas davantage augmenté, c'est simplement car certains logements n'auraient pas trouvé preneur, malgré les tensions sur le marché locatif, ou du fait du choix personnel de certains bailleurs.

Au-delà, votre Commission a adopté quelques amendements rédactionnels ou de précision, ainsi qu'un amendement définissant le loyer médian de référence minoré et un amendement précisant que les caractéristiques justifiant un complément de loyer exceptionnel devaient être d'une ampleur particulièrement marquée. Elle a également adopté un amendement du Gouvernement clarifiant le dispositif, en précisant que la fixation des loyers médians de référence s'opérait au niveau des loyers au mètre carré.

(1) Décret n° 2012-894 du 20 juillet 2012 relatif à l'évolution de certains loyers, pris en application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989

C.— LA RÉVISION DU LOYER EN COURS DE BAIL ET LORS DE SON RENOUVELLEMENT : LES ARTICLES 17-1 ET 17-2 DE LA LOI DE 1989

1. L'état du droit

Les modalités de révision du loyer sont actuellement fixées par l'article 17 *d*) de la loi de 1989 (voir *supra*).

Les modalités de réévaluation du loyer à l'occasion d'un renouvellement du bail sont actuellement fixées par l'article 17 *c*) de la loi de 1989 (voir *supra*).

2. Les dispositions du projet de loi

Le 3^o de l'article 3 du projet de loi insère deux nouveaux articles dans la loi de 1989 ; le premier a trait aux modalités de révision annuelle du loyer, le second aux modalités de réajustement du loyer à l'occasion d'un renouvellement de bail.

L'article 17-1 précise que 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 de 1989, moyennant certaines modifications. Premièrement, la révision est applicable indépendamment de la mention dans le bail d'une clause spécifique. Deuxièmement, elle ne joue qu'à partir du moment où le bailleur a indiqué au locataire sa volonté de l'appliquer, le bailleur étant réputé avoir renoncé au bénéfice de cette révision s'il ne s'est pas manifesté. Troisièmement, si le principe d'une majoration de loyer par accord des parties en prévision ou suite à des travaux d'amélioration est maintenu, il est précisé que la majoration ainsi définie ne peut ouvrir droit au locataire d'engager une action en diminution du loyer.

L'article 17-2 fixe les modalités de réajustement du loyer en fonction des loyers médians de référence majoré ou minoré en vigueur au moment du renouvellement. Comme le précise l'étude d'impact, « *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.* »⁽¹⁾ En somme, l'article 17-2 adapte le dispositif prévu

(1) p. 34 de l'étude d'impact.

actuellement à l'article 17 c) au nouveau dispositif d'encadrement des loyers, en se référant aux loyers médians de référence.

3. La position de votre rapporteur

Votre Commission a adopté plusieurs amendements qui, outre des précisions rédactionnelles, permettent d'éviter de fixer dans la loi le principe d'une majoration automatique de loyers en cas de travaux ou de variation de loyer mais également de prévoir que la réévaluation d'un loyer inférieur au loyer médian de référence minoré ne peut dépasser ce dernier.

Elle a également adopté un amendement visant à permettre au locataire de contester une action en réévaluation de loyer en produisant des références de loyers de voisinage. Ce dispositif, inspiré des dispositions existantes actuellement, permettra au moins au locataire de défendre sa position dans l'attente des données publiées par les observatoires locaux des loyers. Votre rapporteur s'est rallié à cette proposition.

Par ailleurs, si la loi prévoit expressément que le bailleur ne peut donner congé au locataire lorsqu'il demande la réévaluation du loyer manifestement sous-évalué, une garantie identique doit être apportée au locataire qui demande la diminution de son loyer surévalué, sans quoi l'action ouverte par le projet de loi serait inefficace. Les délais en matière de congé et en matière de proposition d'un nouveau loyer étant les mêmes, six mois chacun, ils laissent au bailleur la marge possible pour réagir à une demande de diminution de loyer par un congé. Il est ainsi proposé que le locataire puisse proposer une diminution au moins cinq mois avant le terme du bail, et non six, afin de rendre le dispositif effectif. Ce délai semble suffisant en ce qu'il laisse un mois au bailleur pour se prononcer et quatre mois, comme aujourd'hui, pour résoudre un éventuel litige à l'amiable ou au contentieux. Votre Commission a donc adopté un amendement en ce sens.

RÉSUMÉ DU DISPOSITIF D'ENCADREMENT DES LOYERS

Règles *

• Zones tendues : Grâce aux données des OLL, le Préfet fixe le LM par zone géographique et taille de logement, en €/m²

Puis LMM = 120 % de LM et LMm = 70 % de LM

• Hors zones tendues : loyers libres

1. Relocation : Obligation $L < LMM$ (obligation)

S'il existe des caractéristiques exceptionnelles, alors le bailleur a la possibilité de déterminer un Complément de Loyer Exceptionnel (CLE)

Dans ce cas : Loyer = Loyer de base (LMM) + CLE

Le locataire peut contester pendant 3 mois le CLE en saisissant la Commission départementale de conciliation (CDC).

- Si la conciliation aboutit, L = Loyer proposé par CDC

- Sinon, il est possible de saisir le juge et fixation définitive du loyer

Pour éviter les hausses substantielles lors des relocations, décret annuel d'encadrement des hausses à la relocation pris chaque année tant qu'il existe un déséquilibre offre/demande

2. Bail en cours : Révision du loyer

- Révision annuelle du loyer par IRL
- Lors du renouvellement du bail : 3 cas
 - a) Si $L > LMM$: possibilité de diminution
 - b) Si $L < LMm$: possibilité d'augmentation jusqu'au LMm

La proposition d'un nouveau loyer est faite au moins 6 mois avant la fin du bail par le propriétaire, au moins 5 mois avant par le locataire. Si un désaccord demeure ou en cas d'absence de réponse de l'autre partie, la CDC peut être saisie, puis le juge.

- c) Si $LMm < L < LMM$, augmentation du loyer par IRL

* *OLL* : Observatoires locaux des loyers ; *L* : Loyer ; *LM* : Loyer médian ; *LMM* : Loyer médian majoré ; *LMm* : Loyer médian minoré ; *CDC* : Commission départementale de conciliation ; *CLE* : Complément de loyer exceptionnel

D.— L'AJUSTEMENT DES DISPOSITIONS RELATIVES AU DÉCRET ANNUEL D'ENCADREMENT DES LOYERS : L'ARTICLE 18 DE LA LOI DE 1989

1. L'état du droit

L'article 18 de la loi de 1989 prévoit que dans les zones tendues, un décret en Conseil d'État peut fixer, pour un an au plus, le montant maximum d'évolution des loyers des logements vacants et des contrats renouvelés. C'est d'ailleurs sur cette base que le décret du 20 juillet 2012 susmentionné a été pris par le Gouvernement l'année dernière.

2. Les dispositions du projet de loi

Le 4^o de l'article 3 du projet de loi adapte la rédaction de l'article 18 de la loi de 1989 aux évolutions apportées par le présent projet de loi, notamment en harmonisant les définitions de la zone tendue. Par ailleurs, il offre la possibilité aux parties de saisir la commission départementale de conciliation en cas de litige résultant de l'application du décret d'encadrement de l'évolution des loyers, et fait de cette saisine un préalable obligatoire à l'engagement d'une procédure judiciaire.

3. La position de votre rapporteur

À l'initiative de votre rapporteur, un amendement visant à inscrire dans la loi le principe de la fixation annuelle d'un montant maximum d'évolution des loyers de logements vacants par décret. Lors des travaux préparatoires à l'examen de ce projet de loi, il a été indiqué à votre rapporteur que la systématisation de ce décret pourrait mettre en jeu la constitutionnalité de cet article, l'exception justifiant les limites opposées au droit de propriété. Si votre rapporteur a entendu ces remarques, il leur semble en revanche que le caractère exceptionnel de la

situation est précisé dans le texte même de la loi. Ainsi, c'est bien dans « *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* » qu'un tel décret devra être pris. Il n'est évidemment pas question de recourir à un tel acte réglementaire lorsque le marché de la location est fluide. Au-delà, quelques amendements rédactionnels ont été adoptés par votre Commission.

E.— L'ABROGATION DE L'ARTICLE 19 DE LA LOI DE 1989

L'article 19 de la loi de 1989 prévoyait que pour l'application des dispositions en vigueur de l'article 17 de la même loi relatives à la fixation, la révision et la réévaluation des loyers, les loyers servant de référence devaient être représentatifs de l'ensemble des loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables.

Le 5^o de l'article 3 du projet de loi abroge cet article, devenu sans objet dans les zones tendues du fait de la création du nouveau dispositif d'encadrement des loyers. Dans les zones détendues, il n'apparaît pas nécessaire.

F.— LES COMPÉTENCES DES COMMISSIONS DÉPARTEMENTALES DE CONCILIATION : L'ARTICLE 20 DE LA LOI DE 1989

1. L'état du droit

L'article 20 de la loi de 1989 traite, en l'état actuel, des commissions départementales de conciliation. Placées auprès du préfet, ces commissions sont composées à parité de représentants des bailleurs et d'organisations de locataires, et chargées de se prononcer sur les litiges résultant de la fixation, de la révision et de la réévaluation des loyers des logements soumis à la loi de 1989 et de ceux soumis à la loi de 1948⁽¹⁾. Les commissions départementales de conciliation sont également compétentes afin de traiter des litiges liés à la décence des logements, à l'état des lieux, au dépôt de garantie, aux charges locatives, aux réparations, ainsi qu'aux accords collectifs de location conclus, pour un ou plusieurs secteurs locatifs, au sein de la Commission nationale de concertation entre une ou plusieurs organisations de bailleurs⁽²⁾ et de locataires.

(1) Loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement

(2) Pour rappel, il existe quatre secteurs locatif : I (HLM), II (SEM, sociétés immobilières à participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations, collectivités publiques, sociétés filiales d'un

2. Les dispositions du projet de loi

Partant du constat que « *les commissions de conciliation souffrent d'une méconnaissance de la part du public* ⁽¹⁾ », le Gouvernement a souhaité renforcer la législation applicable aux commissions départementales de conciliation. C'est l'objet du **6° de l'article 3** du projet de loi, qui procède à la réécriture de l'article 20 de la loi de 1989.

Le nouvel article reprend les modalités de création des commissions départementales de conciliation, ainsi que leur rattachement au préfet – dont les services assurent le secrétariat – et le principe de leur composition paritaire.

En revanche, leurs missions sont précisées et complétées, notamment par l'ajout d'une compétence dans le domaine des congés. Ainsi, les commissions départementales de conciliation sont compétentes pour :

– les litiges résultant de l'application des dispositions de la loi de 1989 relatives à la fixation, la révision et la réévaluation des loyers (articles 17, 17-1 et 17-2), à l'application du décret d'encadrement des loyers à la relocation (article 18) à celles de la loi de 1986 ⁽²⁾ relatives à la fixation, la révision et la réévaluation des loyers des logements soumis à la loi de 1948 (articles 30 et 31 de la loi de 1986) ;

– les litiges relatifs aux caractéristiques de décence des logements (article 6) ;

– les litiges relatifs au régime juridique des congés (article 15) ;

– les difficultés résultant de l'application des accords collectifs de location conclus, pour un ou plusieurs secteurs locatifs, au sein de la Commission nationale de concertation entre une ou plusieurs organisations de bailleurs et de locataires (articles 41 *ter* et 42 de la loi de 1986) ainsi que de l'application du plan de concertation locative (article 44 *bis* de la loi de 1986).

Enfin, **le nouvel article 20** précise les modalités de saisine des commissions sont définies selon la nature des litiges ou des difficultés concernés, et fixe les délais – deux mois – dans lesquels elles doivent établir un document de conciliation ou de non-conciliation.

organisme collecteur du 1 % logement et des filiales de ces organismes), III (entreprises d'assurance, établissements de crédit, sociétés immobilières conventionnées et sociétés immobilières d'investissement et des filiales de ces organismes) et secteur IV (bailleurs personnes physiques et sociétés civiles immobilières constituées exclusivement entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus).

(1) p.25 de l'étude d'impact.

(2) 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.

Votre Commission n'a adopté que des amendements rédactionnels sur ces alinéas.

G.— LES LITIGES LIÉS AUX LOGEMENTS INDÉCENTS : L'ARTICLE 20-1 DE LA LOI DE 1989

L'article 20-1 de la loi de 1989 traite des litiges relatifs aux manquements du bailleur aux critères de décence définis à l'article 6 de la même loi. **Le 7° de l'article 3** du projet de loi apporte quelques modifications rédactionnelles afin d'adapter le dispositif existant aux ajustements réalisés par ailleurs, et précise que l'information du bailleur par l'organisme payeur de l'aide au logement de son obligation de mise en conformité tient lieu de demande de mise en conformité par le locataire. Il s'agit simplement de mettre en cohérence le dispositif avec les modifications apportées dans le titre II du projet de loi.

Votre Commission n'a adopté que des amendements rédactionnels.

H.— LA QUITTANCE ET L'AVIS D'ÉCHÉANCE : L'ARTICLE 21 DE LA LOI DE 1989

L'article 21 de la loi de 1989 définit le régime juridique de la quittance. **Le 8° de l'article 3** du projet de loi vise simplement à préciser qu'outre le bailleur, son mandataire est également tenu par l'obligation de transmettre gratuitement une quittance ou un avis d'échéance au locataire. Il est par ailleurs précisé que, sous réserve de l'accord du locataire, cette transmission peut se faire par voie dématérialisée.

Aucun amendement n'a été déposé sur ces alinéas.

I.— LE DÉPÔT DE GARANTIE : L'ARTICLE 22 DE LA LOI DE 1989

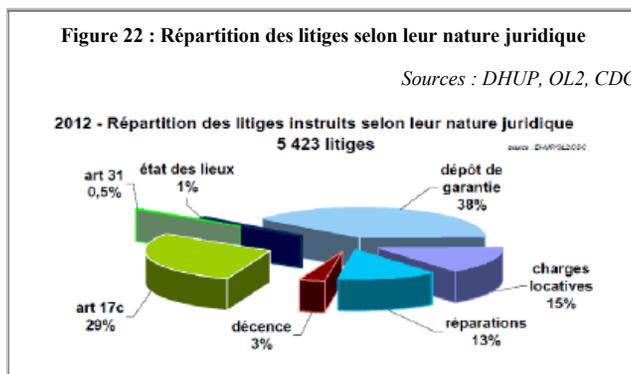
1. L'état du droit

L'article 22 de la loi de 1989 détermine le régime juridique du dépôt de garantie. En l'état actuel du droit, le dépôt de garantie – dont le montant ne peut dépasser un mois de loyer en principal – ne peut être exigé par le bailleur que lorsque le loyer est payé de manière mensuelle. Par ailleurs, le bailleur est tenu de le restituer dans un délai maximal de deux mois à compter de la restitution des clés par le locataire, déduction faite, le cas échéant, des sommes restant dues au bailleur ou des sommes dont celui-ci pourrait être tenu, aux lieux et places du locataire, sous réserve qu'elles soient dûment justifiées.

Par ailleurs, **l'article 22** précise que le montant du dépôt de garantie ne porte pas intérêt au bénéfice du locataire, ne peut faire l'objet d'une révision en cours de bail, même renouvelé, et doit être restitué par le nouveau bailleur en cas de changement de bailleur en cours de bail.

2. Les dispositions du projet de loi

Le dépôt de garantie est source de conflit récurrent entre locataire et bailleur, notamment car « *il n'est pas aisé de déterminer quelles sommes peuvent être retirées du dépôt de garantie conformément à la réglementation. Cette difficulté peut entraîner 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.* ⁽¹⁾ » Pourtant, les sommes en jeu ne sont pas négligeables, surtout en zones tendues où elles équivalent la plupart du temps à un mois de loyer.



Pour remédier à cette situation, ou du moins atténuer les conflits, le 9^o de l'article 3 du projet de loi rend obligatoire le remboursement partiel au locataire du dépôt de garantie, le bailleur devant procéder à un arrêté des comptes provisoires et pouvant conserver uniquement 20 % du montant du dépôt de garantie en attendant la régularisation des charges lorsque le logement se situe dans un immeuble collectif. La régularisation définitive et la restitution du solde, toujours déduction faite, le cas échéant, des sommes restant dues au bailleur ou des sommes dont celui-ci pourrait être tenu, aux lieux et places du locataire, sous réserve qu'elles soient dûment justifiées, doivent intervenir dans le mois qui suit l'approbation définitives des comptes de l'immeuble.

De même, le projet de loi prévoit de sanctionner la rétention abusive du dépôt de garantie par le bailleur par le versement au locataire d'une pénalité par mois de retard équivalente à 10 % du dépôt.

3. La position de votre rapporteur

Outre des précisions rédactionnelles, votre Commission a adopté, sur proposition de votre rapporteur, un amendement prévoyant que la restitution des

(1) p. 27 de l'étude d'impact.

clés pouvait se faire non seulement en main propre, mais également par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Cette nouvelle possibilité permettra de régler un certain nombre de conflits, l'une des parties pouvant arguer d'une indisponibilité d'agenda pour ne jamais rendre les clés ou, à l'inverse, ne jamais restituer la garantie.

J.— LE CAUTIONNEMENT : L'ARTICLE 22-1 DE LA LOI DE 1989

L'article 22-1 de la loi de 1989 interdit la pratique du cautionnement au bailleur qui a souscrit une assurance garantissant les obligations locatives du locataire – assurance loyers impayés – sauf en cas de logement loué à un étudiant ou à un apprenti.

Le 10° de l'article 3 du projet de loi modifie l'article 22-1 afin de prévoir la nullité du cautionnement dès lors que le bailleur a contracté une assurance, mais aussi une autre forme de garantie (garantie loyers impayés - GLI ou garantie des risques locatifs – GRL).

Par ailleurs, afin de lever les obstacles à la colocation, le dernier alinéa du 10° met 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.

Votre Commission a uniquement adopté des amendements de précision.

K.— LES PIÈCES EXIGIBLES PAR LE BAILLEUR AU CANDIDAT À LA LOCATION : L'ARTICLE 22-2 DE LA LOI DE 1989

L'article 22-2 de la loi de 1989 détermine la liste des pièces ne pouvant être demandées par le bailleur au candidat à la location. Parmi les 17 interdictions énumérées figurent le dossier médical personnel (DMP), le contrat de mariage ou le certificat de concubinage, l'extrait de casier judiciaire, une copie de relevé de compte ou encore un chèque de réservation de logement.

Plutôt que de lister les pièces interdites, **le 11° de l'article 3** du projet de loi renvoie à un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de concertation, la détermination des pièces pouvant être exigées par le bailleur.

L.—LES CHARGES RÉCUPÉRABLES : L'ARTICLE 23 DE LA LOI DE 1989

1. L'état du droit

L'article 23 de la loi de 1989 détermine le régime juridique des charges récupérables par le bailleur.

Sous réserve de leur justification, peuvent ainsi être récupérées les charges des services rendus liées à l'usage des différents éléments du logement, les charges des dépenses d'entretien courant et de menues réparations sur les éléments d'usage commun du logement (à titre d'exemple, les interventions sur les ascenseurs), ainsi que les charges correspondant à des services dont le locataire bénéficie directement. La liste précise des charges récupérables est définie par un décret en Conseil d'État.

Par ailleurs, **l'article 23** fixe les conditions dans lesquelles les charges sont récupérées. Il est ainsi prévu qu'elles peuvent donner lieu au versement de provisions, auquel cas elles doivent faire l'objet d'une régularisation au moins annuelle. Un mois avant cette régularisation, le bailleur est tenu de communiquer au locataire le décompte par nature de charges ainsi que, dans les immeubles collectifs, le mode de répartition entre les locataires. Durant un mois à compter de l'envoi de ce décompte, les pièces justificatives sont tenues à la disposition du locataire.

2. Les dispositions du projet de loi

Le 12° de l'article 3 du projet de loi procède à deux adjonctions :

– premièrement, il est prévu que la transmission des pièces justificatives puisse se faire, à la demande du locataire, par voie dématérialisée ou par courrier postal. Dans ce cas, la copie et l'envoi peuvent faire l'objet d'une facturation à prix coûtant au locataire ;

– deuxièmement, il est prévu que la régularisation des charges se fasse par douzième lorsque la régularisation des charges n'a pas été effectuée avant le terme de l'année civile de leur exigibilité. L'objectif est évidemment de permettre l'étalement du paiement des charges.

3. La position de votre rapporteur

Outre des amendements de clarification, votre Commission a adopté un amendement visant à supprimer la nouvelle possibilité offerte au locataire de se voir transmettre les pièces justificatives par envoi postal ou voie dématérialisée, cela contre l'avis de votre rapporteur, qui a fait remarquer que les locataires bénéficiaient peu des mises à disposition actuellement prévues des pièces justificatives et que, tout au moins, leur transmission dématérialisée devait être permise.

M.— LA REPRÉSENTATION DES LOCATAIRES PAR UNE ASSOCIATION : L'ARTICLE 24-1 DE LA LOI DE 1989

L'article 24-1 de la loi de 1989 prévoit que *lorsqu'un locataire a avec son bailleur un litige locatif ou lorsque plusieurs locataires ont avec un même bailleur*

un litige locatif ayant une origine commune, ils peuvent donner par écrit mandat d'agir en justice en leur nom et pour leur compte à une association siégeant à la Commission nationale de concertation et agréée à cette fin. Par ailleurs, si le litige porte sur la décence du logement, ce mandat peut être donné en outre à une association dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ou à une association de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement.

Le projet de loi prévoit de supprimer l'agrément nécessaire au pouvoir d'ester en justice aux côtés ou à la place du locataire engagé dans une procédure contentieuse.

Votre Commission a adopté un amendement proposé par votre rapporteure, visant à autoriser la collectivité territorialement compétente en matière d'habitat ainsi que la caisse d'allocation familiale territorialement compétente à être destinataires du mandat susmentionné.

N.— L'ACTUALISATION JURIDIQUE : LES ARTICLES 25 ET 25-2 DE LA LOI DE 1989

Le 14° de l'article 3 du projet de loi tire les conséquences des modifications législatives apportées par le présent article.

Le 15° supprime l'exception faite à la Polynésie française.

*

* *

La commission examine l'amendement CE 177 de M. Benoist Apparü.

M. Benoist Apparü. Cet amendement vise à supprimer l'article 3, car je suis farouchement opposé au blocage et à l'encadrement des loyers.

C'est une question d'efficacité. Les logements sont construits en France par les bailleurs sociaux, les propriétaires privés, les institutionnels et des investisseurs. Or ce n'est pas en bloquant ou en baissant la rentabilité locative que vous pousserez les investisseurs à créer les logements dont nous avons besoin.

Alors que les loyers augmentent du fait du simple jeu de l'offre et de la demande, vous traitez la conséquence sans vous intéresser à la cause : l'absence de construction de logements. Il n'y a pas de hasard : l'Île-de-France est à la fois la région dans laquelle les prix ont le plus augmenté, et celle où l'on construit le moins.

Les travaux qui vont un peu plus loin que l'étude d'impact montrent que, si l'on tient compte de l'évolution de la taille des logements, l'augmentation des

loyers de ces dix dernières années, évoquée par Mme la ministre, ne correspond pas au double de l'inflation mais qu'elle se situe plutôt à son niveau.

L'encadrement des loyers produira une catastrophe en envoyant un signal négatif à tous les investisseurs. Si j'en crois les derniers chiffres, après le désengagement des institutionnels, nous constatons qu'au dernier trimestre de 2012, 6% des investisseurs privés ont quitté le marché locatif, suivis par 5% d'entre eux au premier trimestre de l'année 2013.

Non seulement le principe de l'encadrement des loyers est mauvais, mais la technique que vous utilisez produira des effets inverses à ceux recherchés.

Je rappelle que cet encadrement ne correspond pas à un engagement électoral du candidat François Hollande qui avait seulement annoncé que les loyers baisseraient de 0 à 20% dans les zones tendues.

Vous utilisez comme référence le loyer médian majoré de 20 %. Selon votre propre étude d'impact, 22 % des loyers sont aujourd'hui au-dessus de ce niveau. Autrement dit, votre dispositif conduira à réduire 22 % des loyers alors que les 78 % restants pourront augmenter sans aucun blocage !

Mme la ministre. C'est faux !

M. Benoist Apparu. Vous contribuerez finalement à l'augmentation des loyers et non à leur réduction. J'attends que vous me démontriez le contraire, mais, pour l'instant, tous les professionnels de l'immobilier se frottent les mains.

Vous envoyez un message politique aux petits propriétaires qui craignent le blocage de la rentabilité de leurs investissements, mais, sur le terrain, la réalité sera inverse. Ce double effet sera catastrophique.

M. Michel Piron. Je ne tiens pas exactement le même raisonnement que M. Apparu, mais je souscris à l'essentiel de ses propos. Le problème de la hausse des loyers est lié non seulement au déséquilibre entre l'offre et la demande, mais aussi au fait que l'on a laissé des emplois se concentrer dans des zones où l'on ne dispose pas de logements. Dans le quartier de La Défense, on compte ainsi 120 000 bureaux pour 20 000 logements ! Les déséquilibres territoriaux majeurs entre logements et emplois, auxquels nous sommes confrontés, expliquent la pression actuelle. Et, en la matière, je crains de ne pas apercevoir le début de l'esquisse d'une politique d'aménagement du territoire pourtant nécessaire. En fait, la partie a été abandonnée il y a quelques décennies.

Sur le court terme, tout devrait être fait pour améliorer l'offre dans les zones tendues plutôt que d'accompagner la tension au fil de l'eau. Je doute que votre politique suffise. On sait que 70 000 logements sont attendus en Île-de-France alors que seulement 35 000 sont en production.

En matière d'encadrement des loyers, vous vous référez à un loyer médian, mais il faudrait être capable de le définir. De toute évidence, nous devons être en mesure de faire des observations de qualité. L'idée des observatoires n'est pas mauvaise, mais nous sommes très loin du compte ! Si ces observatoires fonctionnent, ils nous fourniront des données.

Aujourd'hui, en zone tendue, notamment en région parisienne, on estime que le loyer médian est aux alentours de 23 à 24 euros. Mais certains locataires sont capables de payer jusqu'à 35 euros le mètre carré ! Ce sont ceux-là, qui appartiennent aux trois premiers déciles de revenus, qui demanderont un alignement à 20 % au-dessus de la médiane, et qui obtiendront ainsi des baisses de loyer considérables, chiffrées par certains spécialistes entre 25 % et 30 %. En revanche, les nombreuses familles modestes qui paient des loyers inférieurs à 80 % de la médiane risquent de voir leur loyer augmenter. À moins que vous ne lui apportiez des correctifs très importants, votre dispositif aura des effets diamétralement opposés à ceux que vous recherchez.

Je partage l'idée selon laquelle le problème vient d'abord d'un déséquilibre entre offre et demande, mais vous ne pouvez pas le résoudre à court terme ; nous n'y sommes d'ailleurs pas parvenus non plus...

Mme la ministre. Je ne devrais pas m'agacer, mais quand on veut nous démontrer tout et son contraire, j'ai du mal. Je peux comprendre un point de vue politique favorable à la dérégulation : une hausse des loyers aboutirait à une hausse de l'offre, puisqu'il sera tentant de construire. Mais la démonstration est faite : cela ne fonctionne pas ! Le problème, en zone tendue, c'est qu'il n'y a pas de foncier disponible.

Si vous vous cassez la jambe, on réduit la fracture et on met un plâtre, mais ça n'empêche pas de prendre des antalgiques : eh bien, de la même façon, l'encadrement des loyers ne résout pas les difficultés structurelles – auxquelles nous nous attaquons aussi, par la loi sur le foncier public, par la lutte contre les recours abusifs, par le travail sur les documents d'urbanisme... –, mais il sera très utile pour soulager temporairement les locataires. Il est même nécessaire : le logement est un bien de première nécessité ; or, en zones tendues, le niveau des loyers n'est plus compatible avec les revenus d'une grande partie des ménages : deux ménages sur cinq dépensent pour se loger plus de 40 % de leurs revenus !

Je vous renvoie aussi, effectivement, à l'engagement n° 22 du Président de la République.

Penser que ce mécanisme n'aurait pour conséquence qu'une hausse des loyers les plus bas pour les plus modestes, et qu'une diminution des loyers pour les plus riches puisque ceux-ci occuperaient les logements les plus chers, est une erreur complète. Il faut bien comprendre que ce ne sont pas forcément les personnes les plus riches qui occupent les logements les plus onéreux...

Notre dispositif est fondé sur le loyer médian, qui ne change pas si un loyer inférieur à la médiane augmente sans franchir cette médiane. Et dès lors que nous régulons l'évolution des loyers à la relocation par le moyen de l'IRL (indice de référence des loyers), la hausse sera encadrée, donc douce. Il s'agit de contenir les loyers, et de faire baisser les loyers très excessifs, mais pas de les geler.

Les investisseurs ont joui d'une rente foncière considérable : certains, sans aucun investissement complémentaire, ont vu leurs revenus doubler ! Le Gouvernement, vous le savez bien, est favorable à l'investissement : nous avons mis en place un mécanisme de défiscalisation. L'immobilier doit redevenir un investissement durable, sûr, mais dont la rentabilité est limitée. Dans les zones tendues, les loyers sont très excessifs, tout simplement.

Nous faisons le choix politique de la régulation pour un bien de première nécessité, revenant ainsi sur la libéralisation totale de ces dernières années. Ces prix immobiliers trop importants fragilisent notre compétitivité : je m'amuse d'ailleurs du discours de la droite, car Angela Merkel, en campagne électorale, prône justement un renforcement du contrôle des loyers.

M. Michel Piron. Ce n'est pas comparable !

Mme la ministre. Effectivement, la situation n'est pas la même, et c'est pourquoi nos choix sont autres.

Les observatoires que nous mettons en place seront pilotés par un comité scientifique, composé de statisticiens : les données collectées seront ainsi absolument comparables sur l'ensemble du territoire.

M. le rapporteur. Avis évidemment défavorable à la suppression de l'article !

Les observatoires devront fonctionner de façon indépendante, et ils devront disposer d'un plus grand nombre de données : nous avons voté tout à l'heure un amendement visant à élargir à l'ensemble des professionnels l'obligation de fournir ces données. Les observatoires doivent disposer des informations les plus complètes possibles, y compris celles sur des baux conclus de gré à gré – nous en reparlerons.

Il s'agit non pas de bloquer les loyers, mais de les encadrer grâce à un miroir, une image de la réalité du marché. Encore une fois, c'est un texte équilibré : ceux qui sont sanctionnés sont ceux qui exagèrent par rapport à la réalité du marché. On n'est pas dans une économie administrée...

Si les locataires constatent que leur loyer est supérieur de plus de 20 % à la médiane, le propriétaire pourra expliquer pourquoi ce logement est exceptionnel. Sinon, il pourra y avoir accord entre propriétaire et locataire, ou passage devant une commission de conciliation. L'augmentation éventuelle pour ceux qui seraient

en dessous de la médiane minorée de 20 % sera également encadrée – nous y viendrons dans la discussion.

Je précise encore que le Gouvernement vous proposera un amendement CE 1078 visant à préciser que le loyer médian s'entend par référence à un prix au mètre carré de surface habitable. Cela infirme largement l'argument selon lequel seuls les locataires les plus aisés profiteraient du dispositif.

N'oublions pas non plus que les loyers à la relocation sont encadrés par un décret paru l'an dernier.

M. Benoist Appar. Madame la ministre, vous dites que deux ménages sur cinq dépensent pour se loger plus de 40 % de leurs revenus – il me semble que c'est plutôt un sur cinq, mais peu importe. Puisque vous ne diminuez au mieux qu'une petite partie des loyers, comment allez-vous faire baisser ce taux d'effort ?

Il manque en réalité un graphique dans l'étude d'impact : celui qui comparerait deux courbes, l'une montrant l'augmentation des prix et l'autre celle des loyers. On verrait alors qu'elles sont parallèles de 1950 à 2000... Mais les prix de vente ont effectivement augmenté de façon exponentielle à partir de l'an 2000, et un écart considérable se crée avec les loyers qui augmentent plus qu'auparavant, mais de façon bien moindre. Votre loi va encore accroître cette différence, et vous ne réglerez pas le problème fondamental. En Allemagne, le problème est inverse : le marché est totalement détendu, et les autorités cherchent comment conserver un marché de la location concurrentiel avec celui de la vente.

Votre argument sur la compétitivité ne tient pas : les régions les plus désindustrialisées, les moins compétitives sont celles du grand quart Nord-Est – qui inclut le Nord-Pas-de-Calais cher à Mme la rapporteure. Or ces régions sont aussi celles qui ont les loyers les plus bas...

Votre projet de loi risque de provoquer un dérèglement du marché locatif, en poussant les investisseurs à désertir le marché de la location au profit de celui de la vente, beaucoup plus rentable.

M. Michel Piron. Madame la ministre, ne nous faites pas de procès en sorcellerie libérale exacerbée ! Nous n'avons jamais remis en cause l'IRL ou l'article 55 de la loi SRU, par exemple. Ce n'est pas l'objectif qui pose problème ; c'est l'outil que vous choisissez pour le mettre en œuvre. L'Allemagne compte 54 % de locataires, soit une proportion inversée par rapport à la France, et sa population n'est pas répartie du tout de la même façon. Les situations ne sont en rien comparables – nous pourrions peut-être néanmoins nous inspirer de la composition des observatoires du logement qui, outre-Rhin, sont régionalisés, et qui comptent des représentants des locataires et des propriétaires, mais aussi des collectivités locales.

Dans ce que vous nous proposez je ne vois que des gains pour les plus riches, mais aucun pour les plus pauvres.

Mme Michèle Bonneton. À quelle échelle géographique seront étudiés les loyers médians ?

Par ailleurs, je veux rassurer M. Piron : nous avons déposé des amendements pour que ceux dont les loyers sont inférieurs de plus de 20 % à la médiane ne soient pas pénalisés.

Mme la rapporteure. Une région désindustrialisée peut néanmoins être très dynamique, monsieur Apparu !

M. Daniel Fasquelle. Ce que vous mettez en place, c'est une nouvelle usine à gaz, complexe, coûteuse, inefficace et source de contentieux. Vous n'aidez pas les plus faibles, et vous ne réglez pas le déséquilibre entre l'offre et la demande. Vous allez même créer des effets pervers en faisant disparaître certains logements du marché locatif...

Le manque d'écoute et de concertation, notamment avec les professionnels, est la marque de ce projet de loi qui aurait vraiment dû être scindé en plusieurs textes. On ne légifère pas ici dans de bonnes conditions.

La commission rejette l'amendement CE 177.

Puis elle se saisit de l'amendement CE 511 de M. Jean-Marie Tetart.

M. Jean-Marie Tetart. La médiane augmentera progressivement : il y aura donc bien inflation des loyers.

M. le rapporteur. Contrairement à une moyenne, qui est modifiée par toute modification de l'un des facteurs, la médiane ne change que si l'un des facteurs passe d'un côté ou de l'autre... Le dispositif ne fera pas baisser les loyers massivement ; mais rien ne prouve qu'il soit inflationniste, surtout avec les garde-fous que nous allons ajouter.

Avis défavorable à l'amendement.

Mme la ministre. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CE 658 de Mme Catherine Troallic.

Mme Catherine Troallic. Aujourd'hui, les calculs ne portent que sur 20 à 30 % des baux. Cet amendement vise à permettre aux observatoires des loyers d'obtenir de l'administration fiscale les informations précises dont ils ont besoin pour calculer les loyers médians.

M. le rapporteur. Les observatoires, vous avez raison, doivent disposer d'informations précises et nombreuses. Toutefois, l'administration fiscale ne paraît pas la mieux placée pour les leur transmettre : imaginons un contribuable domicilié à Lille mais propriétaire bailleur d'un appartement à Marseille... Le Gouvernement nous proposera plus tard des amendements qui permettront de répondre à votre préoccupation.

Mme la ministre. Même avis.

L'amendement CE 658 est retiré.

La commission adopte ensuite l'amendement rédactionnel CE 728 du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CE 729 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement prévoit la présence de personnalités qualifiées dans les organes dirigeants des observatoires locaux des loyers.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements identiques CE 212 de M. Michel Piron et CE 659 de M. Vincent Feltesse, et l'amendement CE 997 de la rapporteure.

M. Michel Piron. L'amendement CE 212 vise à intégrer les EPCI dans les organes dirigeants des observatoires locaux des loyers.

Mme Catherine Troallic. L'amendement CE 659 est défendu.

Mme la rapporteure. L'amendement CE 997 tend à ce que les EPCI dotés d'un programme local de l'habitat exécutoire soient représentés au sein des OLL, étant donné les compétences qui sont les leurs dans le domaine de l'habitat.

M. le rapporteur. Je suis favorable à l'amendement de la rapporteure et défavorable aux autres. En effet, si je suis plutôt en faveur à la représentation des EPCI au sein des observatoires, il me semble nécessaire de la réserver à ceux qui sont dotés d'un programme de l'habitat exécutoire. En outre, les deux premiers amendements ont l'inconvénient d'associer à l'action des OLL des organismes de droit privé tels que les agences départementales d'information sur le logement ou les agences d'urbanisme. Or il m'apparaît plus que contestable de permettre à des acteurs privés d'accéder directement à ce type d'informations.

M. Michel Piron. Les EPCI ne vont pas rédiger des PLU en une semaine, ni même en un mois, et limiter la participation aux OLL aux EPCI déjà dotés d'un PLH exécutoire me semble excessivement restrictif au regard des objectifs du projet de loi.

Mme la ministre. En l'état, je suis plutôt favorable à la proposition de la rapporteure, quitte à revoir ce point en séance.

M. Michel Piron. Au bénéfice de l'engagement de la ministre de reprendre cette discussion en séance, je retire mon amendement.

L'amendement CE 212 est retiré.

L'amendement CE 659 est également retiré.

La commission adopte l'amendement CE 997.

Elle est saisie de l'amendement CE 663 de M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier. Cet amendement vise à assurer la cohérence du dispositif et complète la disposition qui vient d'être adoptée en proposant que les OLL soient associés aux politiques locales de l'habitat.

M. le rapporteur. Favorable à cet amendement très pertinent.

Mme la ministre. Favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CE 213 de M. Michel Piron et CE 660 de M. Vincent Feltesse.

M. Michel Piron. L'amendement CE 213 est défendu.

M. Christophe Borgel. L'amendement CE 660 également.

M. le rapporteur. Ces amendements sont satisfaits par le projet de loi, qui prévoit qu'un décret déterminera les conditions dans lesquelles ces informations seront transmises. Je suis en conséquence défavorable à leur adoption.

Mme la ministre. Défavorable pour la même raison.

Les amendements CE 213 et CE 660 sont retirés.

La commission adopte l'amendement rédactionnel CE 730 du rapporteur.

Elle examine ensuite l'amendement CE 214 de M. Michel Piron.

M. Michel Piron. Cet amendement a déjà été défendu.

M. le rapporteur. Défavorable.

Mme la ministre. Défavorable.

La commission rejette l'amendement.

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CE 731 du rapporteur.*

La commission est saisie de l'amendement CE 399 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. La fixation d'un loyer de référence par le préfet apparaît comme un anachronisme qui porte atteinte à la liberté contractuelle.

M. le rapporteur. Défavorable.

Mme la ministre. Défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CE 732 du rapporteur.*

La commission est saisie de l'amendement CE 215 de M. Michel Piron.

M. Michel Piron. Cet amendement est défendu.

M. le rapporteur. Défavorable : l'avis de la commission départementale de conciliation ne me paraît pas utile pour la fixation du loyer médian de référence.

Mme la ministre. Même avis.

M. Michel Piron. Nous sommes en pleine recentralisation !

*La commission **rejette** l'amendement.*

La commission est saisie des amendements identiques CE 492 de M. André Chassaing et CE 624 de Mme Michèle Bonneton.

M. André Chassaing. Alors que l'objectif de ce projet de loi aurait dû être de remettre en cause la hausse exorbitante des loyers à laquelle nous assistons depuis ces dernières années, l'instauration par le préfet d'un loyer plancher risque d'avoir des effets fortement inflationnistes. Voilà pourquoi cet amendement vise à supprimer le « loyer de référence minoré ».

Mme Michèle Bonneton. L'objectif de ce texte est de corriger les augmentations de loyers excessives et non d'augmenter les loyers les plus bas. C'est la raison pour laquelle je propose de supprimer la référence à un loyer médian minoré.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à ces amendements au profit de celui à venir de M. Hanotin, qui définira plus précisément la notion de loyer de référence minoré.

Mme la ministre. Si je ne suis pas favorable à ces amendements, il me semble en revanche que les propositions de M. Hanotin sont susceptibles d'apaiser

vos craintes quant au risque inflationniste de la référence à un loyer médian minoré.

M. André Chassaigne. Je maintiens mon amendement.

Mme Michèle Bonneton. Et moi le mien.

La commission rejette ces amendements.

Elle examine ensuite l'amendement CE 1078 du Gouvernement.

Mme la ministre. Cet amendement vise à préciser que la valeur du loyer de référence est définie en tenant compte de la surface des logements.

M. le rapporteur. Favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CE 745 du rapporteur.

La commission est saisie de l'amendement CE 491 de M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Il est défendu.

M. le rapporteur. Défavorable.

Mme la ministre. Défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CE 602 de M. Éric Alauzet et CE 603 de Mme Laurence Abeille.

M. Éric Alauzet. L'amendement CE 602 vise à ouvrir le débat sur la valeur du taux retenu pour définir le loyer médian de référence majoré.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à ces amendements. La majoration de 20 % permet de prendre en compte les loyers exagérément élevés et de toucher le public concerné par ces hausses. En tout état de cause, c'est à partir de la fixation du loyer médian qu'on mesurera l'efficacité du dispositif.

Mme la ministre. J'ajoute que cette majoration de 20 % définit un plafond : dans les zones tendues, il sera loisible au préfet d'appliquer un taux inférieur.

M. Éric Alauzet. Reste que les bailleurs conserveront la possibilité d'aller au-delà en arguant des qualités exceptionnelles du logement.

M. Mathieu Hanotin. Il s'agit de définir un cadre de variation maximale, dans lequel la liberté du préfet restera entière.

Mme la ministre. Nous avons eu le souci que la loi ne fixe pas un plafond légal excessivement bas. Par ailleurs, monsieur Alauzet, il ne faut pas confondre ce sujet avec la question du complément de loyer pour motifs exceptionnels. La simple rénovation d'un logement ne justifiera pas un complément de loyer, alors que la construction d'une terrasse de cinquante mètres carrés dotée d'un jacuzzi pourra le justifier.

Les amendements CE 602 et CE 603 sont retirés.

La commission est saisie de l'amendement CE 429 de M. Mathieu Hanotin.

M. Mathieu Hanotin. Cet amendement vise à élargir la fourchette s'agissant des loyers les plus bas. Il s'agit de définir la valeur à partir de laquelle le loyer se situe dans la fourchette régulée.

M. le rapporteur. Favorable.

Mme la ministre. Favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CE 490 de M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Cet amendement vise à faire du loyer médian de référence lui-même la valeur plafond.

M. le rapporteur. Défavorable.

Mme la ministre. Défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CE 601 de M. Éric Alauzet.

M. Éric Alauzet. Cet amendement vise à plafonner les loyers en fonction de la performance énergétique du logement. J'ai bien conscience cependant de la fragilité actuelle du DPE. En conséquence, je retire mon amendement.

L'amendement CE 601 est retiré.

La commission adopte l'amendement rédactionnel CE 746 du rapporteur.

Elle examine ensuite l'amendement CE 400 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Cet amendement est défendu.

M. le rapporteur. Défavorable.

Mme la ministre. Défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CE 625 de Mme Michèle Bonneton.

Mme Michèle Bonneton. Cet amendement est défendu.

M. le rapporteur. Cet amendement étant à mon avis satisfait par le projet de loi, je vous demande de le retirer.

Mme la ministre. Le projet de loi satisfait en effet votre demande, madame Bonneton.

L'amendement CE 625 est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CE 674 de Mme Catherine Troallic.

Mme Catherine Troallic. Cet amendement vise à parer au risque de surloyers abusifs.

M. le rapporteur. La rédaction proposée par Mme Troallic me semble meilleure que celle du projet initial. C'est la raison pour laquelle je suis favorable à cet amendement.

Mme la ministre. Favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte successivement l'amendement de clarification CE 747 et l'amendement rédactionnel CE 748 du rapporteur.

La commission examine, en présentation commune, les amendements CE 489 et CE 488 de M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. L'amendement CE 489 tend à n'autoriser la révision des loyers qu'à l'échéance du bail. L'amendement CE 488 est défendu.

M. le rapporteur. Je suis défavorable aux deux amendements, tout particulièrement au premier. Je pense en effet que son adoption entraînerait le risque que les loyers soient fixés à un niveau trop élevé au moment de la signature du bail, afin d'anticiper l'inflation à venir.

Mme la ministre. Je suis également défavorable à ces amendements.

La commission rejette successivement ces deux amendements.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 750 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à rétablir le caractère facultatif de la clause de révision du loyer.

Mme la ministre. Favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CE 751 du rapporteur.

M. le rapporteur. Dans sa rédaction actuelle, le projet de loi ne prévoit qu'une augmentation du loyer. Il me semble plus pertinent de parler d'une variation du loyer.

Mme la ministre. Favorable.

La commission adopte l'amendement.

La commission est saisie de l'amendement CE 487 de M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Cet amendement vise à pondérer l'indice de référence des loyers par la prise en compte de l'évolution des salaires et des pensions.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à une telle disposition, dont les effets seraient, en tout état de cause, limités.

Mme la ministre. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CE 486 de M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. L'amendement est défendu.

M. le rapporteur. Défavorable.

Mme la ministre. Défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite, en présentation commune, les amendements CE 211 de M. Michel Piron, CE 758 du rapporteur et CE 485 de M. André Chassaigne.

M. Michel Piron. L'amendement CE 211 est défendu.

M. le rapporteur. Dans sa rédaction actuelle, le projet de loi semble doter la majoration des loyers d'un caractère automatique en cas de réalisation de

travaux, alors qu'il est tout à fait possible que celle-ci n'entraîne aucune augmentation desdits loyers. Je suis par ailleurs défavorable à l'amendement CE 211.

M. André Chassaing. L'amendement CE 485 est défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable à cet amendement.

Mme la ministre. Avis favorable à l'amendement du rapporteur et défavorable aux deux autres.

La commission rejette l'amendement CE 211.

Elle adopte l'amendement CE 758.

Elle rejette l'amendement CE 485.

La commission adopte ensuite l'amendement de clarification CE 759 du rapporteur.

Puis elle examine, en présentation commune, les amendements CE 125 de M. Lionel Tardy, CE 761 et CE 760 du rapporteur et CE 627 de Mme Michèle Bonneton.

M. Lionel Tardy. Alors que le dispositif d'encadrement des loyers est censé avoir pour finalité de faire baisser ceux-ci, l'alinéa 29 de l'article 3, que l'amendement vise à supprimer, ouvre la possibilité d'augmenter les loyers qui seraient inférieurs au loyer médian. Ce ne sont pas là des cas isolés, la liberté contractuelle permettant à beaucoup de propriétaires de fixer des loyers inférieurs à la moyenne, en considération de la situation du locataire ou simplement du fait qu'il s'agit d'un bon locataire. C'est à juste titre que cette disposition fait grincer des dents dans la majorité. C'est une nouvelle preuve que l'encadrement des loyers pose plus de problème qu'il n'en résout.

Mme Michèle Bonneton. L'amendement CE 627 vise à garantir que la hausse des loyers inférieurs au loyer médian de référence minoré autorisée par le projet de loi reste raisonnable au regard des ressources du locataire.

M. le président François Brottes. Je me permets de vous faire remarquer, madame Bonneton, que la notion de « trop important » ou de « pas trop important » n'a rien de juridique. En conséquence, je vous suggère de retirer votre amendement.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à l'amendement CE 125 : je ne vois pas en quoi la possibilité de réévaluer un loyer manifestement sous-évalué aurait des effets inflationnistes. Quant à l'amendement de Mme Bonneton, j'y suis défavorable pour les raisons que le président Brottes vient d'exposer.

Mme la ministre. Même avis que le rapporteur.

L'amendement CE 627 est retiré.

La commission rejette l'amendement CE 125.

Puis elle adopte successivement les amendements CE 761 et CE 760.

La commission est saisie de l'amendement CE 762 rectifié du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à instaurer des délais de réévaluation du loyer différents selon que la demande émane du locataire ou du bailleur. Le projet de loi prévoit que cette demande peut être formulée au moins six mois avant l'échéance du bail, alors que le délai de préavis applicable au congé est de six mois lorsqu'il émane du bailleur. La rédaction actuelle fait craindre, premièrement que les locataires n'osent pas engager une action en diminution du loyer de peur de se voir signifier un congé, deuxièmement que les propriétaires ne donnent systématiquement congé aux locataires ayant engagé une action en diminution de loyer. C'est la raison pour laquelle le présent amendement vise à permettre au locataire d'engager une action en diminution du loyer cinq mois avant l'échéance du contrat.

Mme la ministre. Le Gouvernement est favorable à cette mesure de rééquilibrage propre à éviter tout effet pervers.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CE 764 du rapporteur.

M. le rapporteur. Je le retire.

L'amendement CE 764 est retiré.

La commission adopte l'amendement rédactionnel CE 763 du rapporteur.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 430 de M. Mathieu Hanotin.

M. Mathieu Hanotin. Cet amendement, qui complète l'amendement CE 429, s'intéresse aux loyers manifestement sous-évalués. Afin de limiter l'effet inflationniste de la réévaluation du loyer, il prévoit que le nouveau loyer ne pourra excéder le loyer médian de référence minoré.

M. Jean-Marie Tetart. Il est illogique de pouvoir s'appuyer sur des loyers du voisinage pour justifier une réévaluation de loyer dès lors que le maillage territorial des loyers de référence par secteur géographique est pertinent.

M. le rapporteur. Avis favorable sous réserve que M. Hanotin accepte de rectifier son amendement pour corriger une erreur matérielle, en précisant que le plafond correspond bien au loyer médian de référence « minoré » et non au loyer médian de référence. La première phrase serait alors ainsi rédigée : « Le nouveau

loyer proposé dans le cadre d'une action en réévaluation de loyer est inférieur ou égal au loyer médian de référence minoré. »

Monsieur Tetart, l'amendement de M. Hanotin reprend les termes de l'article 19 de la loi de 1989 qui permet de réévaluer les loyers en s'appuyant sur les loyers pratiqués dans le voisinage.

M. Jean-Marie Tetart. Mais, à l'époque, les loyers de référence par secteur n'existaient pas...

M. le rapporteur. Nous parlons d'un loyer inférieur au médian minoré que nous venons de fixer au loyer médian diminué de 30 %. L'amendement permettra aux cocontractants de produire pour faire valoir leurs droits, notamment devant la commission de conciliation, des exemples de loyers constatés dans le voisinage.

Mme la ministre. Avec la rectification proposée par le rapporteur, je pense que nous sommes parvenus à un équilibre satisfaisant.

Une telle disposition devrait rassurer M. Apparu qui s'inquiétait du risque d'une trop grande réévaluation des loyers les plus faibles – qui concernent non pas les locataires les moins riches, monsieur Piron, mais ceux qui occupent les logements depuis longtemps, souvent des personnes plus âgées.

M. Benoist Apparu. Il y a un point qui m'échappe toujours dans votre dispositif. Comment régulez-vous les loyers qui se situent entre le loyer médian minoré et le loyer médian majoré ? Selon l'étude d'impact, dans les territoires soumis à un encadrement des loyers, le loyer ne peut excéder le loyer médian majoré. En deçà de ce plafond, le loyer est fixé librement par les parties. Comment limitez-vous l'inflation de ces loyers ? Je n'ai toujours pas compris la méthode que vous utilisez.

Mme la ministre. Premièrement, pour les loyers inférieurs au loyer médian minoré, grâce à l'amendement rectifié de M. Hanotin, nous fixons un plafond en cas de réévaluation. Deuxièmement, le décret de fixation annuelle du montant maximum du loyer dans les zones très tendues, que nous allons examiner au travers de l'amendement CE 862 du rapporteur, permettra de lisser les écarts entre le loyer médian minoré et le loyer médian majoré.

M. Benoist Apparu. Le décret limitant à l'IRL l'évolution maximale du loyer à la relocation, qui devait être transitoire, va donc devenir permanent. Cela confirme que notre raisonnement était juste jusqu'à la présentation de l'amendement du rapporteur.

La commission adopte l'amendement CE 430 ainsi rectifié.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CE 765 à CE 769 du rapporteur.

La commission examine ensuite l'amendement CE 862 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement répond aux interrogations de M. Apparu. Il prévoit que, dans les zones tendues – tant que le déséquilibre entre l'offre et la demande de logements persiste –, le Gouvernement fixe chaque année le montant maximum d'évolution des loyers lors de la relocation.

Mme la ministre. Compte tenu des débats autour de cette question et des remarques que j'ai entendues, je suis favorable à cet amendement.

M. Benoist Apparu. À quoi servira donc le nouveau dispositif puisque le décret permet de limiter l'évolution du loyer à la relocation à celle de l'IRL ? Vous ne ferez baisser que les loyers supérieurs au loyer médian majoré.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CE 772 à CE 775 du rapporteur.

La commission adopte successivement les amendements rédactionnels CE 776 et CE 777 de M. Daniel Goldberg, rapporteur.

La commission est saisie de l'amendement CE 61 de Mme Chantal Guittet.

Mme Marie-Noëlle Battistel. Cet amendement a pour objet de reconnaître le principe selon lequel les intérêts produits par le dépôt de garantie sont capitalisés au profit du preneur.

M. Daniel Goldberg, rapporteur. Si l'idée est séduisante, le dispositif n'est pas opérant en pratique. Avis défavorable.

Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement. Même avis.

L'amendement est retiré.

La commission examine l'amendement CE 588 de Mme Laurence Abeille.

Mme Laurence Abeille. Cet amendement vise à ce que la caution payée par le locataire lors de la signature du bail lui soit rendue immédiatement au moment où il est mis fin à celui-ci. En effet, le locataire qui met fin à son bail en signe le plus souvent un nouveau, avec tous les frais que cela implique – frais d'agence, déménagement, caution, achat de nouveaux équipements, voire paiement simultané de deux loyers. Cela entraîne souvent des problèmes financiers, notamment pour les plus fragiles. Surtout, rien ne justifie que le bailleur conserve la caution durant deux mois, sauf à considérer que ses problèmes de trésorerie sont plus importants que ceux du locataire. L'adoption de cet amendement contribuera à rééquilibrer les relations entre le locataire et le bailleur.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Un délai est nécessaire pour permettre au bailleur de régulariser les charges, ou au moins de faire réaliser un devis en cas de dommages dans le logement. Le dépôt de garantie ne peut donc être restitué au locataire au moment de la restitution des clés.

Mme la ministre. Je partage l'avis du rapporteur.

Mme Laurence Abeille. L'état des lieux de sortie permet de savoir si des travaux sont à prévoir. Dès lors que ce n'est pas le cas, la caution doit être rendue. Si des travaux doivent être faits, un délai supplémentaire sera donné.

M. Thierry Benoit. Mais l'amendement ne le dit pas.

Mme Laurence Abeille. Nous pouvons le réécrire en ce sens.

M. le président François Brottes. Je vous suggère de retirer cet amendement : en l'état actuel, il se borne à prévoir la restitution sans délai de la caution.

Mme la ministre. Nous avons créé une pénalité en cas de restitution tardive de la caution. De son côté, le bailleur doit avoir le temps de procéder à une estimation réelle des travaux. Il n'est donc pas opportun de prévoir une restitution immédiate de la caution. Le principe d'équilibre qui est à la base de ce projet de loi veut que le propriétaire puisse exercer ses droits dans un délai raisonnable.

L'amendement est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CE 863 de M. le rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à faciliter la restitution des clés au bailleur, qui pourra se faire en main propre, comme le prévoit le texte, mais également par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Mme la ministre. Je suis favorable à cet amendement.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CE 530 de Mme Annick Lepetit.

Mme Catherine Troallic. Cet amendement vise à ramener à un mois le délai maximal de restitution du dépôt de garantie.

M. le rapporteur. Avis défavorable : ce délai paraît trop court pour engager des travaux de remise en état du logement.

Mme la ministre. Un délai de deux mois semble en effet plus raisonnable.

L'amendement est retiré.

La commission examine, en discussion commune, les amendements CE 864 de M.le rapporteur, et CE 501 de M. Christophe Borgel.

M. le rapporteur. Les deux amendements étant très proches, je laisse M. Borgel défendre le sien le premier.

M. Christophe Borgel. Cet amendement de bon sens prévoit que « les parties peuvent amiablement convenir de solder immédiatement l'ensemble des comptes. » Il propose une voie médiane entre la réduction autoritaire du délai de restitution du dépôt de garantie et une pratique aujourd'hui courante.

M. le rapporteur. Je préfère la rédaction de mon amendement, qui évite le mot « amiablement » (*sourires*).

M. Benoist Apparu. Dois-je comprendre qu'avant ce projet de loi, il était interdit aux parties de se mettre d'accord pour solder immédiatement l'ensemble des comptes ?

M. le président François Brottes. Vous savez fort bien que non : cet amendement doit être regardé comme une invitation.

Mme Laure de La Raudière. Je suis défavorable à ce type d'amendements, qui ne servent à rien d'autre qu'à rendre la loi « bavarde ». Ils peuvent même se révéler dangereux : en présence d'un flou dans une autre disposition du texte, la jurisprudence pourrait estimer que ce qui n'a pas été prévu n'est pas possible.

M. le rapporteur. Je suis sensible à vos arguments. Néanmoins, je ne suis pas convaincu que le délai de deux mois soit un délai maximal. L'alinéa 73 de l'article dispose en effet que « 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. » Je vais retirer l'amendement, mais nous y reviendrons peut-être en séance publique.

Les amendements sont retirés.

La commission adopte successivement l'amendement rédactionnel CE 778 et l'amendement de précision CE 866 du, rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CE 676 de Mme Chantal Guittet.

M. Hervé Pellois. Il n'est pas rare de constater des pratiques abusives de la part de certains propriétaires qui sollicitent, en plus du cautionnement ou du dépôt de garantie prévus par la loi, d'autres formes de garantie comme des cautions bancaires. Afin de limiter ces pratiques, cet amendement précise

qu'aucune garantie autre que celles mentionnées par la loi – dépôt de garantie, garantie autonome et cautionnement – ne peut être demandée au locataire.

M. le rapporteur. Avis favorable.

Mme la ministre. La caution bancaire – non prévue par la loi du 6 juillet 1989 – est une pratique peu utilisée, mais elle existe. La mise en place de la garantie universelle des loyers offrira une meilleure solution au problème à traiter. À ce stade, et dans l'impossibilité d'évaluer précisément les conséquences de cet amendement, le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Commission.

M. Éric Straumann. Il arrive que le locataire ait de l'épargne, mais pas de famille pour apporter une caution personnelle. La banque peut alors garantir le contrat à partir d'un contrat d'assurance-vie, par exemple. Cela concerne en particulier les personnes isolées.

M. Michel Piron. Je note la prudence de Mme la ministre. Vous parliez d'équilibre entre le propriétaire et le locataire. Je crains qu'à trop charger la barque, on ne finisse par décourager les investisseurs. Certes, il y a quelques abus, mais nous pouvons sans doute les combattre autrement. Et tant que la garantie universelle des loyers n'est pas en vigueur, nous prenons un vrai risque. N'oublions pas que le premier problème est le manque de logements dans un certain nombre de zones.

M. Benoist Apparu. On peut concevoir que l'on interdise le cumul de garanties ; mais cet amendement interdit purement et simplement la caution bancaire, qui peut s'avérer utile dans certains cas.

M. le rapporteur. À mon sens, cet amendement vise bien le cumul, et non la caution bancaire.

M. le président François Brottes. C'est en tout cas son intention. Mais je suggère à ses auteurs de le retirer et de revoir sa rédaction d'ici à la discussion en séance publique.

L'amendement est retiré.

La commission adopte l'amendement rédactionnel CE 779 du rapporteur.

Elle examine ensuite l'amendement CE 679 de Mme Joëlle Huillier.

Mme Frédérique Massat. Cet amendement vise à permettre aux locataires de consulter les justificatifs à tout moment dès lors que la régularisation a précédé l'envoi du décompte.

M. le rapporteur. Il est intéressant de permettre au locataire d'obtenir à tout moment la communication des pièces justificatives. Néanmoins, il faudrait prévoir un délai maximum, la conservation de ces pièces pouvant représenter une

lourde charge pour le bailleur. Je vous invite donc à revoir la rédaction de cet amendement d'ici à la discussion en séance publique.

L'amendement est retiré.

La commission examine, en discussion commune, l'amendement CE 503 de M. Christophe Borgel et les amendements CE 780, CE 783 et CE 782 du rapporteur.

M. Christophe Borgel. Cet amendement vise à supprimer l'alinéa 87 de l'article, qui fait obligation au bailleur de transmettre au locataire en faisant la demande tous les justificatifs de charges, par voie dématérialisée ou par courrier postal. Il est normal que le locataire ait accès à toutes les pièces justificatives, mais compte tenu de leur volume, cette obligation risque de rester lettre morte ou de mettre en difficulté non seulement les propriétaires ayant peu de moyens, mais aussi les bailleurs sociaux, qui pourraient se voir contraints d'envoyer en de nombreux exemplaires une masse d'informations considérable.

M. le rapporteur. Je suis convaincu par les arguments de M. Borgel, mais non par la solution qu'il propose. Certes, les pièces justificatives représentent un grand nombre de documents à transmettre, mais la simple mise à disposition limite les droits des locataires, ce qui ne répond pas à l'esprit de la loi. Une voie médiane pourrait consister à limiter cette transmission à la seule voie dématérialisée, mais elle créerait une inégalité entre les locataires. Je suis donc défavorable à cet amendement.

M. Jean-Marie Tetart. La fracture numérique est encore une réalité : certains locataires n'ont pas la possibilité de recevoir les pièces justificatives par voie numérique. Cette solution n'est donc pas meilleure que l'envoi postal. Il me semble dès lors préférable de tenir ces pièces à la disposition des locataires.

M. Michel Piron. Je rappelle que le locataire qui le souhaite peut consulter ces documents. Encore une fois, gardons-nous de complexifier exagérément les relations entre les propriétaires – en particulier les bailleurs sociaux, comme l'a noté M. Borgel – et les locataires.

M. Christophe Borgel. Imaginons un bailleur social à qui plusieurs centaines de locataires demanderaient l'envoi d'un grand nombre de pièces justificatives. Cela représente un coût considérable ! Le problème auquel sont confrontés les locataires est davantage celui de la clarté des pièces transmises que celui de l'accès à ces pièces. À la limite, mieux vaut prévoir la possibilité d'un envoi par voie dématérialisée, qui permettrait au moins à ceux qui disposent d'un accès internet de les recevoir, et marquerait un progrès par rapport à la situation actuelle, mais pas par voie postale. Encore une fois, cela peut mettre des propriétaires – institutionnels ou individuels – en grande difficulté.

M. le rapporteur. Je rappelle que cet amendement supprime l'intégralité de l'alinéa 87 – y compris la possibilité de transmission par voie dématérialisée. Or nous savons que les locataires ne se déplacent pas pour consulter les documents mis à leur disposition. En ce qui concerne le coût, l'alinéa en question prévoit que la copie et l'envoi de ces pièces peuvent faire l'objet d'une facturation à prix coûtant au locataire, ce qui aura sans doute un effet dissuasif.

Mme la ministre. Je suis plutôt sensible aux arguments du rapporteur, notamment au fait que l'amendement supprime toute possibilité de transmission.

Mme Laure de La Raudière. Ce n'est pas parce que cela n'est pas gravé dans le marbre de la loi que le locataire et le propriétaire ne pourront se mettre d'accord. Simplement, ils trouveront eux-mêmes – en bonne intelligence – le meilleur moyen de régler le problème de la mise à disposition. Si le locataire habite un logement HLM, où le bailleur se trouve à proximité, il choisira de se déplacer. Si le bailleur est plus éloigné, la mise à disposition pourra se faire par voie postale ou dématérialisée. Mais point n'est besoin de l'écrire dans la loi.

La commission adopte l'amendement CE 503.

En conséquence, les amendements CE 780, CE 783 et CE 782 du rapporteur, tombent.

M. Christophe Borgel. Nous reviendrons sur l'éventualité d'une transmission par voie dématérialisée en séance publique.

Puis la Commission adopte l'amendement de précision CE 1069 du rapporteur.

La commission examine l'amendement CE 216 de M. Michel Piron.

M. Michel Piron. L'article 23 de la loi du 6 juillet 1989 prévoit que les charges locatives récupérables sont exigibles sur justification, en contrepartie des services rendus liés à l'usage des différents éléments de la chose louée, des dépenses d'entretien courant et des menues réparations. Une liste de ces charges est fixée par décret en Conseil d'État. La pratique révèle qu'il en résulte un contentieux abondant, et une difficulté croissante à justifier précisément des charges récupérables, sachant que cette liste n'a pas été révisée depuis quarante ans. Cet amendement propose donc d'introduire dans la loi la pratique alternative du forfait sur charges locatives, qui ne peut donner lieu à complément ou régularisation ultérieure durant la durée du contrat de location. Cette solution est déjà retenue par le texte à propos de la location de logement meublé. Elle contribuerait à la simplification recherchée.

M. le rapporteur. Bien que sensible à votre dernier argument, je suis défavorable à cet amendement. Fixer un forfait permettrait en effet de contourner le système d'encadrement des loyers par la fixation d'un montant forfaitaire surévalué. L'esprit de l'article 23 de la loi de 1989, fondé sur le concept de

charges récupérables, serait lui aussi atteint. Enfin, je vous proposerai justement – à l’article 4 – d’encadrer plus strictement le niveau des forfaits pour la location de logements meublés.

Mme la ministre. Même avis.

La commission rejette l’amendement.

La commission examine, en discussion commune, les amendements CE 1067 de Mme Audrey Linkenheld, rapporteure, et CE 781 du rapporteur.

Mme Audrey Linkenheld, rapporteure. Je tiens à préciser que mon amendement satisfait celui du rapporteur. Il vise à permettre aux collectivités locales et aux caisses d’allocations familiales d’agir en justice à la place ou aux côtés d’un locataire lorsqu’elles le jugent nécessaire. Cette faculté est aujourd’hui réservée aux associations agréées, mais le texte supprime – en conformité avec la pratique – la nécessité d’un agrément pour qu’une association représentative des locataires puisse agir.

M. le rapporteur. Je suis favorable à cet amendement ; je vais donc retirer le mien.

Mme la ministre. J’attire votre attention sur le fait que cette disposition pourrait contribuer à créer une injonction à l’endroit des collectivités ne souhaitant pas venir appuyer un locataire. À ce stade, le Gouvernement s’en remet donc à la sagesse de la Commission.

L’amendement CE 781 est retiré.

La commission adopte l’amendement CE 1067.

La commission examine l’amendement CE 784 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s’agit d’un amendement de conséquence, mais je saisis cette occasion pour repréciser les règles d’encadrement des loyers qui nous sont proposées et vous donner quelques exemples concrets.

Hors zones tendues, les loyers seront librement fixés. Dans les zones tendues, le préfet fixera, grâce aux données qui lui seront fournies par les observatoires des loyers (OdL), le loyer médian par zone géographique et par taille de logement, en euros au mètre carré. Seront ensuite définis, à partir de ce loyer médian, un loyer médian majoré – égal à 120 % du loyer médian – et un loyer médian minoré – égal à 70 % du loyer médian.

Lors de la relocation, le nouveau loyer devra être inférieur au loyer médian majoré. Si le logement comporte des caractéristiques exceptionnelles, un complément de loyer exceptionnel pourra être demandé ; dans ce cas, le loyer comportera le loyer de base et le complément de loyer exceptionnel. Le nouveau

locataire aura la possibilité de contester pendant trois mois ce complément de loyer exceptionnel en saisissant la commission départementale de conciliation. Si la conciliation aboutit, le loyer sera celui proposé par la commission départementale de conciliation ; dans le cas contraire, il reviendra au juge de le fixer. Pour éviter les hausses substantielles lors des relocations, nous avons posé hier le principe d'un décret annuel d'encadrement des hausses à la relocation, qui sera pris tant que subsistera un déséquilibre entre l'offre et la demande dans les zones tendues.

Pour les baux en cours, la révision du loyer est une révision annuelle liée à l'indice de référence des loyers (IRL). Lors du renouvellement du bail, trois cas peuvent se présenter. Soit le loyer est supérieur au loyer médian majoré, et le locataire peut engager une procédure afin d'obtenir sa diminution. Soit il est inférieur au loyer médian minoré, et le propriétaire peut l'augmenter jusqu'au niveau du loyer médian minoré – comme le permet l'amendement que nous avons voté hier soir. Dans les deux cas, la proposition de nouveau loyer doit être faite au moins six mois avant la fin du bail si elle émane du propriétaire, et cinq mois avant si elle émane du locataire – comme le prévoit un autre amendement adopté hier soir. En cas de désaccord, ou d'absence de réponse de l'autre partie, la commission départementale de conciliation, puis le juge, peuvent être saisis. Dans le troisième cas, qui est celui où le loyer est compris entre le loyer médian minoré et le loyer médian majoré, l'augmentation du loyer sera fonction de l'IRL.

Permettez-moi maintenant de vous donner quelques exemples que j'ai relevés sur le site de l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP). Il s'agit des loyers moyens et non des loyers médians, dont nous ne disposons pas aujourd'hui. Pour les besoins de la démonstration, nous admettrons donc que les loyers médians sont fixés au niveau des loyers moyens. Pour un T2 de 46 mètres carrés dans le dix-neuvième arrondissement, le loyer médian s'établit aujourd'hui à 19,5 euros le mètre carré, soit 897 euros. Le loyer médian majoré s'élève donc à 1 076 euros. En l'absence de caractéristiques exceptionnelles, une baisse pourrait donc être demandée pour les loyers supérieurs à ce montant. Si le loyer est inférieur au loyer médian minoré, soit 626 euros, il peut être augmenté jusqu'à ce montant. Nous pouvons également procéder à des comparaisons suivant la taille du logement : il est en effet vraisemblable que dans un quartier donné, les personnes les plus favorisées sont celles qui ont – pour une typologie de logement donnée – un logement plus grand. Or contrairement à ce que j'ai entendu hier soir, le système ne favorise pas spécialement les personnes les plus aisées. Pour un T2 de 46 mètres carrés situé à La Muette, dans le seizième arrondissement, le loyer médian s'établit à 26,5 euros le mètre carré, soit 1 219 euros. Dans ce quartier, un certain nombre de locataires payent des loyers très supérieurs au marché, dont le montant est bien plus élevé – 1 463 euros pour le loyer médian majoré – que dans le dix-neuvième arrondissement. Le dispositif ne profite donc pas plus aux locataires aisés qu'à ceux qui le sont moins. En revanche, c'est un miroir du marché : quels que soient l'état de celui-ci et la situation du locataire, ceux qui

payent un loyer bien supérieur au marché pour un logement dénué de caractéristiques exceptionnelles pourront voir ce loyer baisser.

M. Michel Piron. Je vous sais gré d'avoir parlé de miroir. Votre démonstration ne fait que confirmer le point de vue que j'ai exprimé hier soir – à moins que votre miroir ne soit déformant.

Je soutiens la constitution des observatoires du logement. Néanmoins, et vous venez de le rappeler, nous ne connaissons pas les loyers médians, mais seulement les loyers moyens. Cette connaissance – dont je ne conteste pas la nécessité – reste donc à acquérir. Cela prendra du temps.

Par ailleurs, quel que soit le niveau du loyer, la première conséquence du dispositif est que les locataires qui ont la capacité de payer des loyers de plusieurs milliers d'euros pour un T3 ou un T4 réclameront l'alignement de ces loyers sur le loyer médian majoré. La baisse sera donc surtout profitable aux occupants d'appartements haussmanniens, autrement dit aux déciles supérieurs. Vous venez d'en apporter la confirmation, d'autant que vous en êtes resté à l'exemple du T2, où les écarts ne sont pas forcément significatifs.

Quant aux loyers les plus bas – inférieurs au loyer médian non de 30 %, mais de 50 ou 70 % –, malgré les réserves que vous avez émises, ils tendront à augmenter. En somme, votre démonstration confirme mes inquiétudes.

M. Benoist Apparu. Monsieur le rapporteur, lors des relocations, les loyers situés entre le loyer médian minoré et le loyer médian majoré augmenteront-ils également par IRL ?

M. le rapporteur. J'ai bien précisé la différence entre relocation et bail en cours. Sans le décret annuel dont nous avons adopté hier le principe – qui permettra d'éviter les hausses trop substantielles lors des relocations –, le risque que vous pointez serait réel.

Mme la ministre. Le dispositif d'encadrement des loyers, prévu à l'article 3, suit trois grands principes. Pour commencer, la notion de loyer de référence assurera l'information des locataires et des propriétaires. Monsieur Piron, je partage votre préoccupation quant à la difficulté de comparer des données collectées de manière différente, mais la constitution des observatoires, actuellement en cours, permettra d'y remédier. Les dix-huit établissements pilotes commenceront bientôt à produire des données ; d'autres suivront, permettant d'obtenir une information objective sur le niveau des loyers.

Ensuite, le préfet sera chargé de fixer les bornes des loyers, dans les limites de la fourchette établie par la loi – entre moins 30 % et plus 20 % par rapport au loyer médian. En cas de tension ou de fortes augmentations antérieures, le préfet pourra ainsi décider d'abaisser le plafond sur des marchés spécifiques.

Enfin, l'article prévoit le droit au recours, au cas où le dispositif ne serait pas appliqué par le propriétaire.

Le décret – qui sera simplifié par rapport à la version prévue par la loi de 1989 – permettra de fixer les modalités de l'encadrement des loyers à la relocation afin d'empêcher que dans les situations de grande tension, le loyer n'augmente trop brusquement. Cette disposition permettra de répondre efficacement au risque de dérive inflationniste.

Les loyers inférieurs de plus de 30 % au loyer médian – dont la rapide étude d'impact que nous avons menée montre qu'ils représentent moins de 10 % du total – peuvent déjà faire l'objet d'une procédure dite de « loyer manifestement sous-évalué ». Le dispositif d'encadrement prend donc appui sur des mesures existantes.

Monsieur Piron, la différence entre un ménage riche et un ménage plus pauvre tient à la taille du logement. Un cadre supérieur habitera un T1 de 40 ou 45 m², alors qu'un individu aux revenus modestes se contentera de 8 à 12 m². Une étude réalisée en 2002 montre ainsi qu'à l'inverse de l'après-guerre, le premier décile paie des loyers au mètre carré supérieurs au dernier décile. Pour le même type de logement, les moins riches – qui vivent dans des logements plus petits – paient plus cher le mètre carré, même si le loyer global est un peu moins élevé. C'est pourquoi cet indicateur apparaissait incontournable.

Par ailleurs, si les ménages modestes payaient réellement 50 % de moins que le loyer médian, la crise du logement n'existerait pas en France ; au contraire, la pression des loyers sur les revenus est aujourd'hui devenue insupportable pour une grande partie des ménages.

Le projet de loi propose un système d'encadrement des loyers souple et efficace, qui modérera la hausse et évitera des niveaux de loyers incompatibles avec le niveau de revenu de nos compatriotes.

*La commission **adopte** l'amendement CE 784.*

*Puis elle **adopte** l'article 3 **modifié**.*

Article 4

(articles 25-2-1, 25-2-2, 25-2-3, 25-2-4, 25-2-5, 25-2-6, 25-2-7, 25-2-8, 25-2-9 [nouveaux] 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)

Insertion d'un Titre spécifique aux rapports entre bailleurs et locataires dans les logements meublés résidence principale

A.— L'ÉTAT DU DROIT

En l'état actuel du droit, la loi de 1989 ne s'applique pas aux locations meublées, sauf en ce qui concerne l'obligation, pour le bailleur, de fournir un dossier de diagnostic technique (article 3-1), de délivrer un logement décent ou de demander une mise en conformité avec les caractéristiques de la décence (articles 6 et 20-1).

Les contrats des locations en meublé relèvent pour l'essentiel des dispositions du chapitre Ier et des sections 1 et 2 du chapitre II du Titre VIII du Code civil, relatif au contrat de louage, qui organisent notamment la conclusion du contrat de bail et fixe les droits et obligations des parties. Néanmoins, le caractère supplétif de ces règles permet aux parties de convenir à leur gré des conditions de la location, notamment de la durée du bail, du montant ainsi que du mode de paiement et de révision du loyer, des charges et réparations à la charge du locataire ou encore de la clause résolutoire. Comme le soulignait le Gouvernement dans ses réponses aux questionnaires budgétaires, ce régime, souple, se justifie « *par la diversité des catégories de logements auxquelles il s'applique et qui recouvrent notamment les locations saisonnières ou de tourisme* ».

Par ailleurs, l'étude d'impact rappelle que s'appliquent aux locations meublées « *les 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* ⁽¹⁾. »

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Si les locations meublées ne constituent qu'environ 7 % du parc locatif, le vide juridique dans lequel elles évoluent fait l'objet de critiques unanimes de la part des représentants des locataires comme des bailleurs. Pour cette raison, **l'article 4** du projet de loi introduit dans la loi de 1989 un nouveau Titre Ier bis consacré aux *rapports entre bailleurs et locataires dans les logements meublés résidence principale*. Ce nouveau Titre, composé de neuf nouveaux articles,

(1) p.29 de l'étude d'impact.

accorde de nouveaux droits aux locataires des logements meublés, renforce la sécurité juridique des bailleurs et adapte le dispositif d'encadrement des loyers à ce type de location.

Le **nouvel article 25-2-1** stipule, comme au début du Titre Ier relatif aux locations nues, que les dispositions du nouveau Titre sont d'ordre public. Il fixe également le champ d'application des nouvelles dispositions législatives : les contrats de location des logements meublés dès lors qu'ils constituent la résidence principale du locataire, qui s'entend comme l'occupation du logement durant une période annuelle de huit mois minimum. Par ailleurs, ce nouvel article rend applicables aux logements meublés 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.

Le **nouvel article 25-2-2** définit le logement meublé comme *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*. Si la liste des meubles devant composer ce mobilier pourra être précisée par décret, la loi précise qu'il doit comprendre au minimum un lit, une table et des chaises, ainsi qu'une cuisine équipée.

Le **nouvel article 25-2-3** prévoit que, lors de la remise et de la restitution des clés, un inventaire et un état détaillé du mobilier sont établis en autant d'exemplaires que de parties, de manière contradictoire et amiable. Ces documents, qui ne peuvent donner lieu à aucune facturation supplémentaire à celle correspondant à l'établissement de l'état des lieux, s'ajoutent donc à l'état des lieux type prévu à l'article 3-2 de la même loi, ainsi qu'au dossier de diagnostic technique prévu à l'article 3-3.

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. La différence par rapport aux locations nues, pour lesquelles ce montant ne peut excéder un mois de loyer, se justifie par la prise en compte de la valeur des meubles et équipements disponibles.

Le **nouvel article 25-2-5** prévoit que le contrat de bail est établi par écrit, qu'il doit respecter un bail type défini dans les mêmes conditions que celles prévues pour les locations nues (article 3) 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, sauf décision du bailleur ou du locataire de donner congé.

Le **nouvel article 25-2-6** fixe 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.

Du point de vue du bailleur, cet article lui offre la possibilité de proposer au locataire, trois mois avant l'expiration du contrat de location, une modification du contrat de location. De plus, le bailleur qui souhaite donner congé doit en informer le locataire dans un délai de trois mois avant l'expiration du contrat et motiver son refus de renouvellement du bail soit par sa décision de prendre ou de vendre le logement, soit par un motif légitime et sérieux, fondé notamment sur la carence du locataire dans l'exécution des obligations qui lui incombent.

Comme dans le cas des locations nues, le bailleur qui souhaite reprendre le logement ne peut le faire qu'à son bénéfice, celui de son conjoint, de son partenaire de PACS, son concubin, ses ascendants, ses descendants ou ceux de son conjoint, partenaire de PACS ou concubin. De même, le congé doit être notifié par lettre recommandée avec demande d'avis de réception et durant le délai de préavis, le locataire n'est redevable du loyer et des charges que pour la période où il a effectivement occupé les lieux si le congé a été donné par le bailleur, pendant toute la durée du préavis s'il est à l'initiative du congé.

Le **nouvel article 25-2-7** adapte aux logements meublés le dispositif d'encadrement des loyers défini aux articles 17, 17-1 et 17-2 de la loi de 1989 dans sa version proposée par le présent projet de loi. Afin de tenir compte du mobilier fourni dans le logement, le préfet de département applique aux meublés le dispositif d'encadrement des loyers dans les zones tendues, en majorant les valeurs de référence contenues dans l'arrêté déterminant les loyers de référence pour les locations nues. Cet article prévoit également la possibilité pour le bailleur de solliciter l'adjonction au loyer principal d'un complément de loyer exceptionnel, qui peut être justifié par la présence dans le logement de certains équipements ou services particuliers.

Le **II. de l'article 25-2-7** applique aux locations de logements meublés l'article 18 de la loi de 1989, qui prévoit la fixation par décret en Conseil d'État du montant maximum d'évolution des loyers des logements vacants et des contrats renouvelés dans les zones tendues.

Enfin, le **III.** de cet article fixe les modalités de révision des loyers, qui intervient annuellement conformément à l'IRL.

Le **nouvel article 25-2-8**, détermine les modalités d'imputation des charges locatives : les charges récupérables peuvent faire l'objet de provisions, dans les conditions prévues pour les locations nues (article 23), ou être réglées par le biais d'un forfait dont le montant fixé dans le contrat ne peut faire l'objet d'aucune régularisation.

Le **nouvel article 25-2-9**, qui clôt ce nouveau Titre, étend la compétence des commissions départementales de conciliation aux traitements des litiges relatifs aux logements meublés.

C.— LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR

Outre des amendements rédactionnels, votre Commission a adopté plusieurs amendements proposés par votre rapporteur.

Le premier rend applicables aux logements meublés les dispositions de l'article 24 relatives à la prévention des expulsions. Cette précision semble de bon sens alors que les occupants des logements meublés sont soumis aux mêmes aléas de la vie et aux mêmes difficultés que les locataires des logements non meublés.

Le deuxième précise la définition d'un logement meublé, qui devra être décent, conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi de 1989.

Le troisième adapte le dispositif d'encadrement des loyers aux résidences de services pour étudiants ou pour personnes âgées. En effet, les résidences étudiantes et seniors, de par les services proposés autres que le logement à proprement parler — importance des parties communes d'exploitation et de vie, coût du personnel, rotation des occupants, meubles et équipements notamment — ont des coûts de fonctionnement et d'exploitation sans rapport avec les coûts du logement diffus. L'application du plafonnement des loyers conçus pour le logement meublé diffus les mettrait en déséquilibre d'exploitation. Il s'agit donc de créer un mode de fixation des loyers de référence spécifique aux résidences services gérées pour étudiants ou les résidences services gérées pour seniors, proposant au moins trois des services suivants : le petit-déjeuner, le nettoyage régulier des locaux, la fourniture de linge de maison et la réception, même non personnalisée, de la clientèle.

Enfin, le quatrième encadre le dispositif de récupération des charges locatives par forfait, pour éviter un contournement du dispositif d'encadrement des loyers en zone tendue. Sans la précision introduite par l'amendement, un bailleur pourrait définir un forfait de charges déconnecté de leur montant réel, afin de s'affranchir des contraintes liées à l'encadrement des loyers en renchérissant le coût global du logement.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CE 865 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement permet d'étendre aux logements meublés les dispositifs de prévention des expulsions prévus pour les logements non meublés.

Mme la ministre. Le Gouvernement est favorable à l'extension de cette garantie de protection.

La commission adopte l'amendement.

*Puis elle **adopte** l'amendement de précision CE 785 du rapporteur.*

La commission examine, en discussion commune, les amendements CE 496 de M. Christophe Borgel et CE 217 de M. Michel Piron.

M. Christophe Borgel. Cet amendement vise à ajouter à la liste des hébergements non concernés par le plafonnement des loyers, définie à l'alinéa 6 de l'article 4, les résidences services dédiées en priorité à l'accueil et à l'hébergement de populations spécifiques telles que les étudiants ou les personnes âgées. En effet, en raison des services offerts en plus du logement lui-même, les coûts de fonctionnement de ces résidences sont sans rapport avec le coût du logement diffus.

M. le rapporteur. Je ne peux que souscrire à l'intention, mais l'amendement me semble mal placé. À cet endroit, il conduirait en effet à exclure les résidences services de tout le titre I^{er} bis, et non uniquement à les exonérer du dispositif d'encadrement des loyers. Je vous propose de vous rallier à mon amendement CE 1107 qui mènera aux mêmes conséquences sans présenter les mêmes inconvénients.

M. Michel Piron. Vous me verrez ravi de l'appuyer.

Les amendements sont retirés.

La commission étudie l'amendement CE 786 du rapporteur.

M. le rapporteur. En accord avec ma co-rapporteuse, je me permets d'ajouter la notion de « décence » pour qualifier les logements meublés concernés par la disposition.

Mme la ministre. Favorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Elle est saisie de l'amendement CE 126 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Cet amendement propose de préciser par décret le mobilier minimal que doit contenir un logement meublé, tout en clarifiant les éléments mentionnés dans le texte. Ainsi, qu'est-ce qu'une cuisine équipée ? Doit-elle contenir un four, un frigo, des plaques de cuisson, un lave-vaisselle, une hotte ? Le flou de ce terme – non défini juridiquement – me semble à même de provoquer des conflits d'interprétation.

M. le rapporteur. Défavorable. Je suis sensible à vos arguments, mais sans ces éléments, la définition d'un logement meublé deviendra difficilement compréhensible. Le projet de loi ne mentionne que les équipements minimaux.

M. le président François Brottes. Il aurait été plus judicieux de renvoyer aux fonctions à remplir plutôt qu'à des équipements.

La commission rejette l'amendement.

La commission examine ensuite l'amendement CE 127 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Les étudiants louent souvent des logements meublés pour éviter des frais d'équipement supplémentaires. Or un dépôt de garantie équivalant à deux mois de loyer représente une somme non négligeable, dont l'encaissement peut poser des problèmes financiers. Ramener le montant maximal à un mois de loyer me paraît plus raisonnable.

M. le rapporteur. Dans un souci d'équilibre global du texte, il ne me semble pas souhaitable d'adopter cette disposition.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte successivement l'amendement rédactionnel CE 787, l'amendement de coordination CE 920, les amendements rédactionnels CE 788 à CE 791 et l'amendement de précision CE 792 du rapporteur.

Elle étudie ensuite l'amendement CE 1107 du rapporteur.

M. le rapporteur. J'associe à cet amendement MM. Christophe Borgel et Michel Piron, qui avaient présenté des amendements similaires. Les résidences services pour étudiants ou personnes âgées doivent être soumises au dispositif d'encadrement des loyers de logements meublés, mais sur un mode qui tiendrait compte des prestations qu'elles proposent : fourniture de repas, nettoyage, entretien des locaux. La majoration du loyer de référence qu'il convient de leur appliquer doit également prendre en considération le fait que ces résidences comprennent des parties communes.

Mme la ministre. Favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'amendement de précision CE 793 et l'amendement de cohérence CE 794 du rapporteur.

Puis elle est saisie de l'amendement CE 795 du rapporteur.

M. le rapporteur. Je propose d'encadrer *a minima* le montant du forfait de charges pour les logements meublés.

Mme la ministre. Cette disposition paraît logique ; à défaut, on risque une explosion du forfait de charges sans lien avec la réalité.

La commission adopte l'amendement.

La commission examine l'amendement CE 796 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à mettre en cohérence le champ de compétence des commissions de conciliation en matière de litiges relatifs aux locations meublées.

Mme la ministre. Excellente mesure !

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 4 modifié.

Après l'article 4

Les amendements CE 269 et CE 272 de M. Benoist Apparu sont retirés.

La commission étudie l'amendement CE 543 de M. Pascal Cherki.

Mme Catherine Troallic. Il s'agit de veiller à l'application de la réglementation relative au changement d'usage d'un logement principal en « location meublée touristique », tout au long de la chaîne entrant dans la commercialisation du bien.

M. le rapporteur. Dans les zones tendues, la transformation de logements en meublés touristiques – dont la seule ville de Paris compte près de 15 000 – fait baisser l'offre classique sans forcément répondre à des besoins effectifs. Mais si je partage l'objectif de l'amendement, sa forme devrait être améliorée. D'abord, la formule du code du tourisme couvre les personnes tant physiques que morales. Par ailleurs, certains sites et plateformes – comme Airbnb – n'offrent pas directement la location d'un meublé de tourisme, se contentant de mettre en relation locataire et propriétaire. Il en va de même pour les professionnels de la location de tourisme. Afin de construire un dispositif qui permette au tourisme de se développer – notamment dans la capitale – tout en évitant les abus, je propose de retravailler votre amendement en séance.

L'amendement est retiré.

Article 5

(article 40 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986)

Adaptation des nouvelles dispositions de la loi de 1989 aux baux des habitations à loyers modérés et aux baux de la loi de 1948

L'article 5 du projet de loi 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. Il s'agit donc d'un amendement de coordination juridique.

Votre Commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, un amendement de rédaction globale poursuivant deux objectifs.

Premièrement, il s'agissait de corriger certaines erreurs matérielles.

Deuxièmement, il s'agit de modifier l'article 40 de la loi de 1989 concernant les modalités de transferts de bail dans le secteur HLM. En effet, aux termes de cet article, les descendants ne peuvent bénéficier du transfert de bail prévu à l'article 14 de la même loi ⁽¹⁾ qu'à la double condition de remplir les conditions de ressources et que logement soit adapté à la taille de la famille. Or, il arrive fréquemment qu'à la suite du décès du locataire, le descendant qui vivait avec lui se retrouve seul dans un appartement trop grand ; par ailleurs, il s'agit souvent de personnes de condition modeste qui remplissent parfaitement les conditions de ressources pour prétendre à l'attribution d'un logement social. Il s'agit donc de permettre à l'organisme bailleur disposant dans son patrimoine d'un logement adapté à la situation de l'intéressé de lui en proposer la location de manière prioritaire de façon à ne pas avoir à gérer un deuxième déménagement du descendant pour sous-occupation du logement de son ascendant décédé. Cette possibilité permet de ne pas pénaliser les descendants ayant de faibles ressources et qui se trouvent écartés de la possibilité de bénéficier du transfert de bail uniquement pour des raisons de taille du logement.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CE 797 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement réécrit quasiment entièrement l'article 5, corrigeant des erreurs matérielles et introduisant une nouvelle disposition. Actuellement, le descendant ne peut bénéficier d'un transfert de bail lorsqu'à la suite du décès du locataire, il se retrouve seul dans un appartement trop grand. La nouvelle rédaction de l'article tend à permettre à l'organisme bailleur disposant dans son patrimoine d'un logement adapté à la nouvelle situation de l'intéressé de lui en proposer la location de manière prioritaire.

M. le président François Brottes. Cette disposition vaut-elle pour l'ascendant dans le cas où c'est le descendant qui décède ?

M. le rapporteur. Non, et ce détail mériterait d'être corrigé en séance.

(1) Cet article définit les conditions de transfert du bail suite au décès du locataire.

Mme la ministre. La remarque est juste. Il s'agit de ne pas ajouter au déchirement que constitue la perte d'un membre de sa famille celui que peut provoquer l'obligation de déménager dans des conditions parfois complexes. Je donne un avis favorable à cet amendement que je propose de retravailler en prévision du débat en séance.

M. Michel Piron. Plusieurs autres aspects mériteraient également d'être précisés. Ainsi, la formule « l'organisme bailleur peut proposer un relogement dans un logement plus petit » me paraît mal choisie : si l'on veut y obliger le bailleur, il faudrait écrire « le bailleur propose » ; si le bailleur dispose simplement de cette possibilité, pourquoi légiférer ?

M. le rapporteur. Pour que le bailleur puisse le faire de manière prioritaire !

Mme la rapporteure. Dans les zones détendues, l'organisme HLM peut décider de maintenir le descendant dans un logement même trop grand pour lui ; dans ce cas, il n'est pas obligé de lui en proposer un plus petit. En revanche, dans les zones tendues, le bailleur peut préférer le transférer dans un logement plus adapté. Ces deux possibilités expliquent la formulation de l'amendement.

Mme Laure de La Raudière. Cette disposition concerne-t-elle uniquement les organismes bailleurs publics ?

M. le rapporteur. Tout à fait.

M. Michel Piron. Je salue votre intention, mais me permets d'insister sur la formulation. Il serait plus approprié d'écrire que l'intéressé « sera prioritaire » dans le cadre de la proposition de l'organisme bailleur.

M. Jean-Marie Tetart. Un bailleur social a tout intérêt à utiliser cette possibilité pour la bonne gestion de son parc !

M. le président François Brottes. Les règles d'attribution étant très particulières, mieux vaut l'inscrire dans la loi.

M. le rapporteur. En cas de décès, le locataire restant doit être prioritaire pour l'accès à un logement plus adapté ; mais marquer la possibilité permet de ne pas contraindre l'organisme bailleur à le reloger.

Mme la ministre. Le délai d'attribution d'un logement adapté doit être réduit pour le locataire restant ; pour court-circuiter les procédures classiques d'attribution sans se voir accuser de se livrer au passe-droit, le bailleur doit donc pouvoir s'appuyer sur une disposition législative. Nous réétudierons le dispositif pour y inclure le cas des ascendants et trouver la formulation la plus adéquate.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 5 modifié.

Article 6

Dispositions transitoires

L'article 6 du projet de loi fixe les conditions d'application de la présente loi aux contrats de location en cours à la date de son entrée en vigueur. De manière générale, ces contrats demeurent soumis aux dispositions qui leur étaient applicables au moment de leur conclusion.

Toutefois, il prévoit que pour les locations nues soumises à la loi de 1989 dans sa rédaction antérieure au présent projet de loi, certaines dispositions modifiées s'appliqueront dès la promulgation de la présente loi :

– les nouvelles dispositions relatives aux obligations du locataire (article 7) ;

– les nouvelles dispositions relatives aux conditions de poursuite et de transfert du contrat de location (article 14) ;

– les nouvelles dispositions relatives à la révision annuelle du loyer (article 17-1) ;

– les nouvelles dispositions relatives aux litiges concernant l'indécence des logements (article 20-1) ;

– les nouvelles dispositions relatives à la quittance (article 21) ;

– les nouvelles dispositions relatives aux charges récupérables (article 23) ;

– les nouvelles dispositions relatives aux congés dans le cadre d'opérations de vente à la découpe pour les congés délivrés après l'entrée en vigueur de la présente loi (article 11-1).

S'agissant des locations meublées, l'article 6 du projet de loi précise que sont applicables dès l'entrée en vigueur de la présente loi :

– les nouvelles dispositions relatives à la décence du logement (article 6) ;

– les nouvelles dispositions relatives aux obligations des locataires, à l'exception de celles autorisant le bailleur à souscrire une assurance pour compte (article 7) ;

– les nouvelles dispositions relatives aux litiges concernant l'indécence des logements (article 20-1) ;

– les nouvelles dispositions relatives aux compétences des commissions départementales de conciliation en matière de litiges relatifs aux logements meublés (article 25-2-9).

Votre Commission a adopté un unique amendement de précision.

*
* *

*La commission **adopte** l'amendement de précision CE 798 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 6 **modifié**.*

Article 7

(article L. 632-1 du code de la construction et de l'habitation)

Coordination

L'article L. 632-1 du code de la construction et de l'habitation est relatif aux logements meublés (voir commentaire de l'article 4).

Afin de tirer les conséquences de l'insertion dans la loi de 1989 d'un nouveau Titre Ier *bis* dédié aux rapports entre bailleurs et locataires dans les logements meublés résidence principale, l'article 7 du projet de loi procède à la réécriture de cet article.

Ainsi, toutes les dispositions de l'article L. 632-1 du code de la construction et de l'habitation relatives aux droits et obligations des bailleurs et des locataires sont supprimées, le premier alinéa de l'article L. 632-1 précisant dorénavant qu'*une location d'un logement meublé constituant la résidence principale du preneur est soumise aux dispositions du Titre Ier bis 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 revanche, les dispositions de l'article L. 632-1 du code de la construction et de l'habitation relatives au cas où le bailleur est titulaire d'un bail commercial venant à expiration sont maintenues en l'état actuel du droit.

*
* *

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CE 799 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 7 **modifié**.*

Article additionnel après l'article 7

(article 7 bis [nouveau])

(article L. 215-1 [nouveau] du code des assurances)

Extension des compétences du bureau central de tarification à l'assurance habitation

Sur la proposition de votre rapporteur, la Commission a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 7 visant à étendre à l'assurance habitation les compétences du bureau central de tarification par la création en son sein d'une nouvelle section.

Ce nouvel article entend répondre aux difficultés rencontrées par les locataires pour s'assurer dès lors que leur contrat d'assurance, le plus souvent multi-risques habitation (MRH), a été résilié par leur précédent assureur.

Le droit applicable

Le g) de l'article 7 de la loi de 1989 fait obligation au locataire de s'assurer contre les risques auquel il expose le bien immobilier donné à bail, et d'en justifier lors de la remise des clés puis, chaque année. Le défaut d'assurance constitue une clause classique de résolution d'un bail d'habitation, dans un délai d'un mois à la suite de son constat, conformément aux dispositions législatives précitées.

Il est donc impératif pour le locataire de pouvoir souscrire une assurance habitation sous peine de se retrouver à la rue.

Les problèmes rencontrés par les locataires résiliés

Les associations de consommateurs dénoncent depuis quelques années ⁽¹⁾ un phénomène récent qui fait peser un risque significatif sur les locataires. Il apparaît que les compagnies d'assurance souhaitent restreindre au maximum leur exposition au risque et n'hésitent plus à résilier des contrats en raison d'une « sinistralité excessive ».

Dans un marché parfaitement fluide, cette pratique ne soulèverait aucune difficulté puisqu'il suffirait, en théorie, de se tourner vers un nouvel assureur, éventuellement au prix d'une prime plus élevée en proportion du risque à garantir. Toutefois, les choses sont plus complexes.

En effet, la plupart des contrats-types que présentent désormais les courtiers ne sont ouverts qu'aux clients qui n'ont connu aucune résiliation dans une période antérieure pouvant aller jusqu'à cinq ans. Il est extrêmement difficile,

(1) http://www.60millions-mag.com/actualites/articles/exclu_de_l_assurance_habitation
<http://www.quechoisir.org/argent-assurance/assurance/assurance-des-personnes/communique-treuve-des-expulsions-l-exclusion-assurantielle-des-locataires-elle-ne-s-arrete-pas>

voire impossible, de trouver un assureur qui accepte de couvrir un risque ayant précédemment donné lieu à une résiliation. Il convient par ailleurs de noter qu'en l'état actuel du droit, l'assureur souhaitant résilier le contrat qui le lie à son client à l'échéance annuelle n'est pas tenu de motiver sa décision, ni de la justifier. En conséquence, si certains locataires pourraient admettre la résiliation de leur contrat du fait d'un certain nombre de sinistres, d'autres n'ont d'autre choix que d'accepter la décision de l'assureur, sans possibilité de la contester ni d'en saisir le motif.

Cette situation est particulièrement injuste pour le locataire de bonne foi, d'une part car la sinistralité excessive découle souvent de la vétusté de l'immeuble et d'un manque de diligence du propriétaire dans ses obligations d'entretien, d'autre part car il ne lui est même pas proposé d'offre à une prime majorée.

En définitive, le locataire se trouve toujours en difficulté : soit il ne trouve pas d'assureur et doit, à terme, quitter l'appartement, soit il paraphe en désespoir de cause un document fondé sur une fausse déclaration qui le conduit à garantir *de facto* lui-même, sur ses deniers, le risque de nouveau sinistre. De plus, un particulier peu au fait de la règle de droit pourrait rapidement accepter un contrat-type dont le formulaire ne demande aucun renseignement quant à l'historique des résiliations, mais dont les clauses générales supposent acquis son caractère vierge. L'assureur est alors également en capacité de dénoncer le contrat pour fausse déclaration au moindre nouveau sinistre, s'il parvient à collecter l'information auprès de l'assureur précédent.

La solution proposée

Votre rapporteur a proposé d'apporter à cette difficulté, qui s'apparente à un déni d'assurance, la solution déjà retenue dans d'autres secteurs, et notamment dans le secteur de l'assurance automobile. Il reviendrait au bureau central de tarification (BCT), défini aux articles L. 212-1 à L. 212-3 du code des assurances, de calculer la prime statistiquement exigible pour assurer le bien immobilier, et de contraindre un assureur à proposer un contrat à ce tarif. Le locataire pourrait enfin remplir ses obligations légales, et l'assureur ne supporterait aucun risque excessif puisque la prime serait calculée en toute indépendance en accord avec les spécificités de l'espèce.

LE BUREAU CENTRAL DE TARIFICATION

Le Bureau Central de Tarification (BCT) est une autorité administrative indépendante.

Quel est son rôle ?

Il peut être saisi par toute personne physique ou morale assujettie à une obligation d'assurance qui s'est vu refuser la garantie par une entreprise d'assurance dont les statuts n'interdisent pas la prise en charge de ce risque.

Il a pour rôle exclusif de fixer la prime moyennant laquelle l'entreprise d'assurance désignée par l'assujetti est tenue de garantir le risque qui lui a été proposé.

Pour quel type d'assurance obligatoire intervient-il ?

Le Bureau central de tarification comporte 4 sections qui correspondent aux assurances obligatoires pour lesquelles il peut être saisi : responsabilité civile automobile, assurance construction (responsabilité décennale/dommage ouvrage), assurance des catastrophes naturelles, assurance de la responsabilité civile médicale.

Il n'a actuellement pas compétence pour intervenir pour des assurances obligatoires autres que celles énumérées ci-dessus.

Si une personne s'est vue refuser la garantie pour un de ces risques, il lui faut saisir la section compétente du BCT, le plus tôt possible.

La procédure est entièrement gratuite

La composition du BCT et la procédure de saisine sont-elles réglementées ?

Le bureau central de tarification est un organisme paritaire comprenant des représentants des sociétés d'assurance et des représentants d'assujettis. Chaque section a une composition différente fixée par décret.

La procédure de saisine, qui diffère également selon les sections, est fixée par le code des assurances.

Lorsque le BCT aura fixé le tarif, il adresse au demandeur sa décision. Il appartient ensuite à ce dernier de se rapprocher de l'assureur choisi pour que celui-ci établisse le contrat.

Source : <http://www.bureaucentraldetarification.com.fr/BCTA>

Lors de ses auditions, votre rapporteur a rencontré les représentants des sociétés d'assurance, selon lesquels ce problème est marginal. D'après eux, le marché de l'assurance multi-risques habitations est concurrentiel, avec plus d'une centaine d'acteurs. Il ne leur paraît donc pas nécessaire de prévoir une telle procédure, les cas de locataires ne parvenant pas à trouver une société d'assurance acceptant de les assurer étant quasiment nuls. Pourtant, il suffit de solliciter les plus grandes compagnies d'assurance en se faisant passer pour un locataire dont le contrat a été résilié afin de réfuter cet argument.

Lors de l'examen du projet de loi en Commission, Mme la ministre chargée du logement a émis un avis défavorable à cet amendement, estimant que la réponse apportée ne permettrait pas d'atteindre l'objectif visé.

Pourtant, ce dispositif paraît parfaitement adapté, dans la mesure où le problème identifié n'est pas uniquement d'ordre financier – un montant de prime trop élevé – mais bien l'impossibilité pour le locataire de respecter la loi. Ainsi, alors qu'il existe une obligation de s'assurer, aucune obligation d'assurer n'est prévue en ce domaine.

Le nouvel article L. 215-1 du code des assurances s'inspire donc de la législation applicable en matière d'assurance automobile. Il fait de l'assurance habitation au sens du g) de l'article 7 de la loi de 1989 une assurance obligatoire.

En pratique, lorsqu'un locataire ne parviendra pas à s'assurer, et se sera vu opposer plusieurs refus, il lui sera possible de saisir le BCT afin que ce dernier fixe le montant de la prime auquel un assureur choisi par le locataire devra proposer un contrat. Comme pour l'assurance automobile, le BCT sera habilité à déterminer le montant d'une franchise qui reste à la charge de l'assuré. De même, les sanctions à l'égard de la compagnie d'assurance récalcitrante sont reprises du

dispositif défini à l'article L. 212-3, *toute entreprise d'assurance qui maintient son refus de garantir le risque dont la prime a été fixée par le bureau central de tarification [étant] considérée comme ne fonctionnant plus conformément à la réglementation en vigueur.*

Votre rapporteur n'a pas reçu d'arguments capables d'ébranler sa conviction sur le sujet. Mais alors que les automobilistes ayant connu un grand nombre d'accidents ou de sinistres peuvent se retourner vers une structure leur garantissant d'être assuré, il lui paraît anormal que la même possibilité ne soit pas offerte aux locataires, d'autant plus que si un conducteur peut choisir d'arrêter d'utiliser son véhicule en cas de défaut d'assurance, un locataire est bien obligé de se loger.

Par ailleurs, si les cas de locataires ne parvenant pas à s'assurer sont si rares, la création de cette nouvelle section au sein du BCT n'entraînera pas une charge de travail insurmontable pour ses membres. De surcroît, elle n'a aucune conséquence budgétaire, les membres du BCT exerçant leurs fonctions à titre gratuit.

Votre rapporteur est donc convaincu de la pertinence d'un tel dispositif qui pourra d'une part permettre aux locataires de respecter leurs obligations légales, et peut-être aussi conduire certaines compagnies d'assurance à modifier leurs pratiques.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CE 800 du rapporteur portant article additionnel après l'article 7.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à élargir les compétences du bureau central de tarification (BCT) à l'assurance habitation. La loi fait obligation au locataire de s'assurer contre les risques auxquels il expose le bien immobilier donné à bail, et d'en justifier lors de la remise des clés, puis chaque année. Le défaut d'assurance constitue une clause classique de résolution d'un bail d'habitation, dans un délai d'un mois à la suite de son constat. Il est donc impératif pour le locataire de pouvoir souscrire une assurance habitation sous peine de se retrouver à la rue.

Or les associations de consommateurs dénoncent un phénomène récent qui fait peser un risque significatif sur les locataires. Les compagnies d'assurance souhaitent restreindre au maximum leur exposition au risque et n'hésitent plus à résilier des contrats en raison d'une « sinistralité excessive ». Dans un marché parfaitement fluide, cette pratique ne soulèverait aucune difficulté puisqu'il suffirait de se tourner vers un nouvel assureur, éventuellement au prix d'une prime

plus élevée en proportion du risque à garantir. Toutefois, la situation apparaît plus complexe.

La plupart des contrats-types que présentent désormais les courtiers ne sont ouverts qu'aux clients qui n'ont connu aucune résiliation dans une période antérieure pouvant aller jusqu'à cinq ans. Il est extrêmement difficile, voire impossible, de trouver un assureur qui accepte de couvrir un risque ayant précédemment donné lieu à une résiliation pour sinistralité excessive. De plus, un particulier peu au fait de la règle de droit pourrait rapidement accepter un contrat-type dont le formulaire ne demande aucun renseignement quant à l'historique des résiliations, mais dont les clauses générales supposent acquis son caractère vierge. L'assureur est alors en capacité de dénoncer le contrat pour fausse déclaration au moindre nouveau sinistre, s'il parvient à collecter l'information auprès de l'assureur précédent.

Cette situation est particulièrement injuste pour le locataire de bonne foi, alors que la sinistralité excessive découle souvent de la vétusté de l'immeuble, d'un manque de diligence du propriétaire ou d'un accident passager. Or le locataire se trouve toujours en difficulté : soit il ne trouve pas d'assureur et doit quitter l'appartement, soit il paraphe en désespoir de cause un document fondé sur une fausse déclaration qui le conduit à garantir lui-même, sur ses deniers, le risque de nouveau sinistre.

Le présent amendement propose d'apporter à cette difficulté la solution déjà retenue dans le secteur de l'assurance automobile. Il reviendrait au BCT de calculer la prime statistiquement exigible pour assurer le bien immobilier, et de contraindre un assureur à proposer un contrat à ce tarif. Le locataire pourrait enfin remplir ses obligations légales, et l'assureur ne supporterait aucun risque excessif puisque la prime serait calculée en toute indépendance, en accord avec les spécificités de l'espèce.

En outre, le BCT étant formé de membres bénévoles, un tel dispositif ne provoquerait aucune charge publique nouvelle.

Mme la ministre. N'oublions pas que la nouvelle possibilité, pour le propriétaire, de se substituer au locataire pour la souscription de l'assurance locative permettra de résoudre certaines difficultés.

L'amendement du rapporteur propose de créer une nouvelle branche du BCT, dédiée à la responsabilité locative. Avec plus d'une centaine d'acteurs en France, le marché de l'assurance multirisque habitation représente pourtant aujourd'hui l'un des marchés assuranciers les plus concurrentiels. Les locataires font davantage face à un problème de coûts qu'à celui de refus d'assurance. Or en matière d'assurance automobile, le BCT fonctionne non comme outil de contrôle de la tarification, mais bien comme réponse aux cas où la personne n'arrive pas à se faire assurer, pouvant justifier d'un ou plusieurs refus explicites d'assurances.

À mes yeux, davantage que l'impossibilité de s'assurer, cet amendement concerne les contrats comportant des clauses de nullité en cas de sinistralité passée ; il ne me paraît donc pas apporter la réponse appropriée aux difficultés soulevées par le rapporteur. Le Gouvernement demande son retrait ; le ministre de l'économie et des finances Pierre Moscovici poursuivra la réflexion afin d'identifier les causes et les motifs des problèmes, et d'y remédier de façon adéquate.

M. le rapporteur. La possibilité, pour le propriétaire, de souscrire une assurance à la place du locataire permet de répondre à la situation où celui-ci, de mauvaise foi, ne souhaite pas s'assurer, ou ne produit pas d'assurance. Pourtant, le refus d'assurance constitue bien une réalité. Si nous appelions maintenant les grands réseaux d'assurances en disant que notre précédent contrat a été résilié, il est fort à parier qu'ils refuseraient de nous assurer, nous suggérant de nous tourner vers des réseaux moins connus. C'est pourquoi je maintiens mon amendement.

Mme Laure de La Raudière. Les assureurs moins connus – réassureurs ou assureurs couvrant des risques plus importants – permettront justement au locataire de s'assurer à un prix plus élevé. Comme l'a souligné Mme la ministre, ce n'est donc pas l'absence d'assurance qui pose problème. Certes, dans certains domaines, il est difficile de s'assurer, mais en général on finit toujours par y arriver. Pour légiférer en toute connaissance de cause, nous devrions approfondir le sujet par le biais d'une étude d'impact.

M. Jean-Marie Tetart. Quelles sont les raisons du refus d'assurance ? La sinistralité n'est pas de même nature pour les habitations et pour les véhicules automobiles : l'on n'enchaîne pas les séries de sinistres de la même manière.

M. le rapporteur. La sinistralité n'est pas nécessairement le fait du locataire, par exemple lors d'un dégât des eaux ou d'une porte cassée. Mais, même alors, nous connaissons des cas concrets de refus de réassurance – et non simplement de relèvement de la prime – par les réseaux classiques. Nombre des réseaux habituels concluent des contrats-types dont toutes les clauses ne sont pas très clairement définies au départ et les réseaux qui peuvent réassurer proposent parfois des primes sans commune mesure avec le risque encouru. Nous avons eu le même débat à propos de l'assurance automobile et c'est alors que nous avons créé le bureau central de tarification. Une étude d'impact supplémentaire à propos de l'assurance multirisques habitation ne me paraît donc absolument pas nécessaire.

Le dispositif proposé permettrait de traiter le cas des nombreux particuliers qui sont exclus de fait de l'assurance.

M. le président François Brottes. Nous n'avons pas les chiffres, mais les cas existent, madame de La Raudière.

M. Christophe Borgel. Mme la ministre propose d'étudier à nouveau la question avec le ministre de l'économie et des finances, mais le parlementaire que je suis depuis peu a déjà eu le temps d'entendre le Gouvernement souscrire des engagements qui ne perduraient pas au-delà du lendemain de la réunion. Je ne vous vise pas, madame la ministre, pas plus que je ne vise M. Moscovici : c'est un problème général d'équilibre des pouvoirs. Le groupe SRC votera donc l'amendement s'il est maintenu, ce qui laissera au Gouvernement le temps d'en proposer, d'ici à la séance, une rédaction plus appropriée.

M. Henri Jibrayel. Je suis d'accord avec mon collègue Borgel et j'approuve l'amendement du rapporteur. Souvent, un locataire est exclu de l'assurance à cause d'un voisin. Je ne doute pas de la qualité de ce que nous proposera la ministre, mais je voterai l'amendement.

La commission adopte l'amendement.

Après l'article 7

Puis elle examine l'amendement CE 587 de Mme Laurence Abeille portant article additionnel après l'article 7.

Mme Laurence Abeille. Il s'agit d'instaurer un permis de diviser, ou permis de mise en copropriété, conformément à une revendication récurrente des collectifs qui luttent contre les opérations spéculatives de vente à la découpe. Ce permis serait exigé pour toute opération de division par lots d'immeubles comprenant au moins cinq logements. Cela permettrait de limiter la spéculation immobilière, dont les conséquences sociales sont souvent dramatiques pour les plus modestes.

M. le rapporteur. La vente à la découpe pose indéniablement un problème, mais je ne suis pas certain que le permis de diviser, tel qu'il est proposé ici, soit le moyen le plus efficace de la combattre. Il convient de revoir le dispositif global en séance. Avis défavorable.

Mme la ministre. Le permis de diviser serait sans doute considéré comme anticonstitutionnel car attentatoire au droit de propriété : en refusant la mise en copropriété, dans nombre de cas, l'on interdit de fait au propriétaire de disposer de son bien.

Le Gouvernement souhaite encadrer plus strictement la vente à la découpe. J'ai indiqué hier qu'il réfléchissait à plusieurs dispositions en ce sens, notamment à un droit de préemption du lot, le locataire étant maintenu dans les lieux dans l'intervalle. Cela permettrait de satisfaire l'amendement dans un cadre constitutionnel avéré.

Je vous suggère donc, madame Abeille, de retirer votre amendement au bénéfice de ces futures dispositions.

Mme Laurence Abeille. J'accepte de retirer l'amendement étant donné le risque d'inconstitutionnalité. Nous nous réjouissons que vous annonciez des dispositions permettant de lutter efficacement contre la vente à la découpe, mais nous sommes également preneurs de toute autre mesure propre à empêcher la spéculation immobilière et la mise à la porte des locataires, qui touche souvent les classes moyennes. J'en ai moi-même récemment fait l'expérience.

L'amendement est retiré.

CHAPITRE II

METTRE EN PLACE UNE GARANTIE UNIVERSELLE DES LOYERS

Article 8

Instauration d'une garantie universelle des loyers

Le Chapitre II du présent projet de loi est composé d'un article unique visant à instaurer une garantie universelle des loyers.

A.— L'EXISTANT : LA GARANTIE UNIVERSELLE DES RISQUES LOCATIFS

En tant que rapporteur budgétaire pour avis du budget « logement » au sein de la mission « **égalité des territoires, logement et ville** », **vo**tre rapporteur **avait interrogé l'an dernier le Gouvernement sur le fonctionnement et le bilan de la garantie des risques locatifs (GRL). La réponse apportée figure ci-dessous.**

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT À LA QUESTION DE M. DANIEL GOLDBERG, RAPPORTEUR POUR AVIS SUR LE BUDGET « LOGEMENT » AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE (AUTOMNE 2012)

L'objectif de la garantie universelle des risques locatifs (GRL) est d'assurer une sécurisation des propriétaires bailleurs. Elle doit permettre à la fois d'élargir la base des locataires acceptés par les bailleurs et de desserrer le frein au développement d'une offre locative privée que constitue le risque d'impayés, ce qui devrait encourager un accroissement du parc locatif.

La GRL est proposée aux bailleurs par les entreprises d'assurances proposant un contrat d'assurance contre les impayés de loyers qui respecte un cahier des charges fixé par décret ⁽¹⁾. Ce cahier des charges permet d'accepter tout locataire dès lors qu'il présente un taux d'effort inférieur à 50% ⁽²⁾, indépendamment de son profil. Le surcroît de risque généré par l'élargissement du public des locataires couverts par rapport à la « norme » est intégralement financé soit par Action Logement,

(1) Décret n° 2009-1621 du 23 décembre 2009 fixant le cahier des charges prévu au g de l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation au titre de la garantie universelle des risques locatifs.

(2) Rapport entre le montant des ressources - qui incluent, le cas échéant, les aides personnelles au logement perçues par le locataire - et le montant du loyer et des charges et taxes locatives

soit par l'État. Ce financement permet d'abaisser de manière significative, par rapport aux pratiques actuelles, les critères d'accessibilité financière des candidats locataires et de les dispenser d'apporter des cautions. En outre, les sinistres donnent lieu, si nécessaire et à l'initiative d'Action Logement, à un accompagnement social et à des modalités de recouvrement adaptées.

La GRL remplace depuis le 1^{er} janvier 2010 la garantie *Loca-Pass* qui consiste en une caution solidaire de la part d'un collecteur d'Action Logement. Celle-ci n'est désormais plus distribuée dans le parc locatif privé⁽¹⁾. S'agissant du parc locatif social, le recours à l'assurance impayés apparaît moins utile dans la mesure où la taille du parc permet d'assurer une certaine mutualisation entre les locataires. Pour cette raison, la distribution de la garantie *Loca-pass* se poursuit.

Historique et évolution de la GRL

La convention du 20 décembre 2006 conclue entre l'État et l'Union d'économie sociale du logement (UESL) a prévu la mise en place d'un dispositif de garantie universelle des risques locatifs (GRL). La loi du 5 mars 2007 a institué auprès de l'UESL le fonds permettant le financement du dispositif et la loi de finances rectificative pour 2007 la garantie de l'État portant sur ce dispositif. (...)

Un nouveau dispositif, en vigueur depuis le 28 décembre 2009, permet de couvrir un très large public puisqu'est éligible tout locataire dont le taux d'effort est inférieur ou égal à 50%, indépendamment de la nature de son contrat de travail et de la stabilité de son revenu.

Ce dispositif fait l'objet de contrats distribués par les entreprises d'assurances partenaires du dispositif de la GRL, c'est-à-dire qui ont conclu une convention avec l'association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL), chargée du pilotage du dispositif.

Modalités de fonctionnement du dispositif

Sont concernées par le dispositif GRL, les résidences principales du parc privé, louées nues ou meublées, dont le loyer mensuel et les charges et taxes locatives, y compris leur révision contractuelle, est inférieur ou égal à 2 000 €.

Sont exclus de la GRL, les logements conventionnés APL à l'exception de ceux bénéficiant d'aides de l'Anah ; les baux commerciaux, ruraux et professionnels et les logements faisant l'objet d'une sous-location.

Les assureurs qui distribuent des contrats GRL ont l'obligation, pour les logements concernés, de renoncer à distribuer d'autres types de contrats contre les impayés (pour les bailleurs isolés) ou de distribuer au moins 80% de contrats GRL (pour les autres bailleurs). Est éligible à la GRL tout locataire, quel que soit son profil, dont le taux d'effort est inférieur ou égal à 50%⁽²⁾. (...)

Bilan de la « GRL »

À partir de 2007, une première génération de contrats de garantie universelle des risques locatifs ou GRL1 a été distribuée. Au plus fort du dispositif, fin 2009, environ 110 000 logements du parc locatif privés étaient couverts par des contrats GRL1. Ces logements étaient détenus par un peu plus de 85 000 bailleurs.

Au total, dix compagnies d'assurance ou filiales de compagnie d'assurance (sociétés anonymes ou mutuelles d'assurances contrôlées par une compagnie d'assurance) ont adhéré au dispositif.

Selon les premières études réalisées, cette garantie a permis effectivement un accès plus facile aux logements couverts par le dispositif pour certaines catégories de ménages, en particulier des salariés aux revenus modestes. Elle a également encouragé le maintien sur le marché de certains biens soumis

(1) Elle continue à être distribuée dans ce parc exclusivement pour les logements appartenant à des personnes morales conventionnés APL. En effet, ces logements n'entrent pas dans le champ du dispositif de la GRL.

(2) 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.

à un risque de vacance en l'absence d'ouverture à des locataires présentant des garanties limitées. Enfin, elle a permis un certain apaisement de la relation locative en palliant l'impasse de certaines situations, en particulier l'absence de caution.

En revanche, elle est restée relativement méconnue et son fonctionnement est apparu peu lisible pour les locataires, les non-professionnels et un certain nombre d'agences immobilières. Le recours à ce dispositif à l'image sociale a pu également être ressenti comme stigmatisant pour les locataires. Les propriétaires ou leurs représentants ont pu se sentir insuffisamment informés sur le traitement social et la gestion du recouvrement de l'impayé. Enfin, les conditions concurrentielles de son développement ne sont pas apparues satisfaisantes dans le cadre du marché d'assurances impayés privées.

Mise en place de la nouvelle GRL : la GRL2

Un décret ⁽¹⁾ a mis fin au dispositif GRL1 et a introduit un nouveau dispositif recentré, la GRL2. À ce stade, trois entreprises d'assurances ont adhéré au nouveau dispositif. (...)

Si qualitativement, le dispositif a bien facilité l'accès au logement de populations fragiles comme les jeunes salariés, les intérimaires, les contrats à durée déterminée, le bilan est plus mitigé en termes de production. Avec 231 000 contrats en cours à fin 2011 et environ 300 000 contrats souscrits en cumulé, le développement quantitatif est loin de l'objectif initial de 400 000 contrats à la même date.

La GRL souffre notamment en zone tendue de la sélectivité des bailleurs qui choisissent des locataires solvables et continuent de privilégier le cautionnement. Par ailleurs, la faible adhésion des assureurs et la concurrence d'un produit d'assurance non réglementé plus ancien, la garantie loyers impayés (GLI) ⁽²⁾, ne contribuent pas à son développement.

En définitive, comme le souligne l'étude d'impact annexée au projet de loi, 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. Par ailleurs, force est de constater que le dispositif ne s'est pas implanté en zone tendue, alors qu'il avait notamment été conçu pour répondre aux difficultés d'accès au logement particulières sur ces territoires : seuls 40% des contrats y ont été signés.

B — LA MISE EN PLACE DE LA GARANTIE UNIVERSELLE DES LOYERS

Afin de remédier aux lacunes des solutions existantes, **l'article 8** du projet de loi a pour objet de créer un nouveau dispositif de garantie universelle des loyers (GUL), qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2016.

Le II. de l'article 8 prévoit qu'un nouvel établissement public administratif (EPA), créé au plus tard le 1^{er} octobre 2014 sous le nom de l'Agence de la garantie universelle des loyers, sera chargé de préfigurer la mise en place de la GUL ainsi que d'administrer et de contrôler, directement ou indirectement, le régime de garantie issue de cette préfiguration.

(1) Décret du 23 décembre 2009 précité fixant le cahier des charges prévu au g de l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation au titre de la garantie universelle des risques locatifs.

(2) 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.

Aux termes du **III. de l'article 8**, cette agence sera administrée 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 (UESL) et de deux personnalités qualifiées en raison de leurs compétences dans le domaine du logement. Par ailleurs, un comité d'orientation sera chargé d'accompagner le conseil d'administration afin d'affiner le fonctionnement du dispositif.

Le **IV. de l'article 8**, enfin, liste les ressources dont pourra bénéficier cet établissement public. De manière classique, il est ainsi prévu que l'agence puisse recevoir :

- 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 ;

- les recettes fiscales affectées par la loi ;

- les emprunts et le produit des placements financiers qu'elle est autorisée à faire ;

- le produit des dons et legs ;

- les recettes accessoires, notamment la rémunération des services rendus aux tiers, dans des conditions fixées par le conseil d'administration ;

- toutes les ressources dont elle peut disposer en vertu des lois et règlements.

Si ces dispositions sont plutôt claires, quelques incertitudes pesaient sur l'objet même de la garantie universelle des loyers, et les modalités de sa mise en œuvre. Preuve que le dispositif n'était pas totalement stabilisé, le Gouvernement a déposé deux amendements précisant le champ de la GUL ainsi que ses objectifs. Couplés aux explications fournies par Mme la ministre chargée du logement devant la Commission des affaires économiques, ces amendements ont rassuré votre Commission, dont la majorité adhère pleinement au dispositif.

Ainsi, le **I. de l'article 8** modifié précise que la garantie universelle des loyers a pour objet de couvrir, sous la forme d'un système d'aides, les bailleurs contre les risques d'impayés de loyer, afin de favoriser l'accès au logement et de prévenir les risques d'expulsion. Seront concernés les logements à usage exclusif d'habitation ainsi que les logements meublés constituant la résidence principale du preneur soumis à la loi de 1989 (article 2, 25-1 et 25-2), c'est-à-dire les logements du parc privé. En revanche, en seront exclus les logements sociaux détenus par les bailleurs HLM.

S'il appartiendra au pouvoir réglementaire de fixer les modalités de remboursement des impayés et conditions exigées pour le bénéfice de la garantie, Mme la ministre a annoncé les principes fondamentaux du mécanisme. Certains points seront précisés à l'occasion du débat en séance publique, l'Inspection

générale des finances devant remettre à Mme la ministre une étude approfondie sur le sujet.

En somme, le dispositif sera financé par une taxe sur les revenus locatifs, dont le niveau ne devrait pas dépasser 1,5% du montant du loyer annuel, qui sera acquittée à parts égales par le bailleur et le locataire. En cas d'impayé, le bailleur ne sera pas fondé à alerter directement l'agence, mais devra déclarer l'impayé à un opérateur membre d'un réseau de gestion agréé. Cet opérateur, qui pourra être une société d'assurance, un administrateur de bien ou une autre structure agréée, sera chargé de la gestion de l'impayé. En somme, la relation conflictuelle est déléguée à un tiers. Dès lors, soit le conflit se résout de manière amiable, par l'acceptation par le locataire d'un plan de règlement des impayés, soit il s'enlise et l'opérateur saisi se retourne vers le fonds de garantie. C'est à ce moment que le fonds de garantie procède à l'indemnisation du bailleur, par le remboursement des impayés d'une part, par l'indemnisation des frais liés à la saisine de l'opérateur agréé d'autre part. Le fonds de garantie sera alors chargé d'établir un diagnostic social du locataire et de proposer, le cas échéant, des solutions de relogement. Ce traitement social de l'impayé est une condition fondamentale du succès du dispositif, la prise en charge le plus en amont possible des situations fragiles évitant un enlisement de la situation. Enfin, le fonds de garantie pourra recouvrir aux services du Trésor public pour recouvrer les impayés. Cette solution apparaît la plus efficace alors que le Trésor public présente un taux de recouvrement supérieur à 50%, contre 25 à 27% en moyenne pour les dispositifs privés – banques, assurance.

Bien évidemment, des précisions doivent encore être apportées au Parlement, notamment s'agissant du coût exact du dispositif⁽¹⁾ ou des conditions d'éligibilité au dispositif. Toutefois, votre rapporteur est persuadé de son utilité.

D'une part, alors qu'il existe au moins 3,5 millions de logements vacants dans notre pays, la mise en place de la GUL permettra sans nul doute de rassurer les propriétaires ne mettant pas leur bien en location en raison de leur réticence à traiter directement avec un locataire qui ne paierait pas son loyer. Cette garantie sera également un élément permettant de rassurer les très nombreux bailleurs privés pour lesquels les revenus locatifs constituent un élément déterminant de leur propre équilibre financier.

D'autre part, la GUL permettra de rétablir une certaine égalité entre tous les candidats locataires. En effet, à profil équivalent, deux candidats n'ont pas les mêmes chances d'obtenir un logement selon la garantie qu'ils peuvent présenter. Au-delà, la mise en œuvre de la GUL permettra de fluidifier le marché en diminuant la vacance : un bailleur n'attendra pas plusieurs mois avant de louer un

(1) Un premier pré-rapport de l'IGF rendu en mars 2013 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.

logement au candidat qu'il jugerait parfait en raison de solides garanties familiales ou amicales.

Alors que ses détracteurs pointent le fait que la mise en œuvre de la GUL est une procédure lourde et coûteuse pour un taux d'impayé avoisinant les 2,5%, votre rapporteur considère qu'il s'agit plutôt de mettre en place une sécurité sociale du logement : chacun cotise dans le but de pouvoir être accompagné en cas de problème. Le logement, comme la santé, constitue bien un élément que la société se doit d'assurer à chaque citoyen.

*

* *

La commission examine les amendements identiques CE 17 de M. Guy Teissier, CE 176 de M. Benoist Apparu et CE 512 de M. Jean-Marie Tetart.

M. Éric Straumann. L'amendement CE 17 est défendu.

M. Benoist Apparu. La garantie universelle des loyers – GUL – ici proposée est une nouvelle version de la garantie des risques locatifs – GRL – inventée par la CFDT du 1 % logement, avec Jean-Louis Borloo, en 2006. Il s'agissait de résoudre le problème suivant : les précaires – CDD, intérimaires, jeunes – ont du mal à se loger dans les zones tendues : ils n'ont accès ni aux logements sociaux, car il n'en existe pas assez, ni aux logements privés car leur précarité décourage les propriétaires de leur signer un bail.

Dans le dispositif créé en 2006, le 1 % logement jouait le rôle d'assureur. Nous l'avons réformé en 2009 par la « GRL 2 » qui, pour remédier aux dérives de la « GRL 1 », faisait de l'État, par l'intermédiaire du 1 % logement, le réassureur du système assurantiel privé. Ce système, qui étend le nombre de locataires potentiels, n'a porté ses fruits qu'en zone détendue, où les propriétaires privés peinent à louer leur bien. Mais en zone tendue, avec ou sans garantie, un propriétaire préférera toujours un non-précaire à un précaire. En outre, on a assisté à une dérive financière du dispositif.

Moi qui ai sincèrement cru en la GRL, je crains maintenant que la GUL que vous proposez – et qui n'est pas seulement universelle, mais aussi obligatoire – ne fonctionne pas mieux, pour les mêmes raisons. Elle risque même d'être moins efficace puisqu'un précaire ne bénéficiera plus d'un avantage discriminant par rapport à un autre locataire.

La GUL, comme la GRL avant elle, est également destinée à combattre la vacance de logements puisque si un propriétaire hésite à remettre un bien sur le marché, c'est parce que rien ne lui garantit que son loyer sera payé. Malheureusement, la garantie loyers impayés – GLI –, qui existe depuis longtemps à titre optionnel, n'a pas permis de résoudre ce problème. Le fait que la garantie devienne obligatoire n'y changera rien.

En somme, le constat de la CFDT est pertinent mais les solutions que les gouvernements successifs tentent d'apporter au problème sont malheureusement inefficaces.

Madame la ministre, vous allez créer une « taxe Duflot » en taxant à 3 % *a priori* – 1,9 % auquel s'ajoutent les frais divers et variés –, et à 2 % au mieux, 100 % des contrats locatifs, supprimer la caution, supprimer la GRL et la GLI, et tout cela pour 2,5 % d'impayés ! En outre, vous risquez de déresponsabiliser certains locataires du fait de l'aléa moral. Bref, il s'agit d'une fausse bonne idée qui n'atteindra pas son objectif.

Mme Michèle Bonneton. Monsieur Apparü, il existe en effet une garantie privée, payante, que peuvent souscrire les propriétaires ; mais les assureurs, qui n'aiment pas s'exposer à des risques, choisissent leurs dossiers et n'acceptent de fournir cette garantie que lorsque le risque est minimal. Quelques tests auprès des assureurs vous permettront de le vérifier.

M. Benoist Apparü. En GLI, mais pas en GRL !

M. Jean-Marie Tetart. Je défendrai l'amendement CE 512.

Je suis tout à fait d'accord avec Benoist Apparü. Vous nous direz, madame la ministre, que la taxe n'atteindra pas 2,5 %. Quoi qu'il en soit, si cette garantie est non seulement universelle, mais obligatoire, ce ne peut être qu'afin d'étendre l'assiette de la taxe pour en rendre le taux acceptable, de sorte que le modèle économique soit viable. C'est la seule explication possible de votre choix de faire cotiser tout le monde pour seulement 2,5 % d'impayés. Ce n'est pas admissible.

M. le rapporteur. Monsieur Apparü, vous avez montré lorsque vous étiez ministre que vous vouliez véritablement progresser dans ce domaine. Je vous le reconnais sans peine et je vous en remercie, même si nous ne sommes alors pas parvenus à corriger les effets négatifs de la réforme de 2009.

Le dispositif proposé n'établira aucune différence entre les personnes à très faible revenu et celles qui perçoivent des revenus très confortables. Cessons de penser que la garantie des loyers doit permettre à un propriétaire d'accepter le dossier d'un locataire au RSA plutôt que celui d'un concurrent qui gagnerait 3 000 euros par mois.

M. Benoist Apparü. C'est pourtant ce qui est indiqué dans l'étude d'impact.

M. le rapporteur. Pas dans le projet de loi, en tout cas.

En réalité, la GUL constitue un dispositif équilibré qui bénéficie aux locataires comme aux propriétaires.

Aujourd'hui, à niveau de revenu égal et à revenu pareillement structuré, deux personnes peuvent ou non bénéficier d'une caution selon qu'ils disposent ou non d'un réseau familial et amical. Le premier objectif de la GUL est d'en finir avec cette inégalité que subissent nombre de nos concitoyens.

La GUL vise ensuite à rassurer les propriétaires. En effet, la grande majorité des propriétaires privés qui louent de gré à gré n'ont aucune assurance de percevoir le loyer du mois d'août, voire celui de juillet ! L'on sait qu'ils ne puisent pas dans la caution au premier impayé et ne perçoivent donc pas le premier mois de loyer que le locataire ne leur a pas versé. Le dispositif permet également à ceux de ces propriétaires qui ne connaissent pas tous les « filets » sociaux existants d'éviter que leur locataire ne creuse sa dette.

Le Gouvernement a déposé un amendement CE 1077 que nous allons examiner et où il précise ses intentions de manière tout à fait satisfaisante. J'émet donc un avis défavorable aux amendements de suppression.

Mme la ministre. Même avis.

La commission rejette les trois amendements de suppression.

Elle en vient ensuite à l'amendement CE 1077 du Gouvernement.

Mme la ministre. Si vous le voulez bien, monsieur le président, je présenterai en même temps l'amendement CE 1080, amendement de cohérence avec le CE 1077.

Il s'agit de résoudre plusieurs problèmes, en réponse aux interrogations du rapporteur avec lequel nous avons beaucoup travaillé, ce dont je le remercie.

La décision de créer la GUL, annoncée par le Président de la République et le Premier ministre, tire les leçons de la mise en œuvre de dispositifs construits par différentes majorités. À l'origine, la couverture logement universelle était une idée de Marie-Noëlle Lienemann. La garantie universelle des loyers a ensuite été proposée par Jean-Louis Borloo, à peu près dans les mêmes termes qu'aujourd'hui, en raison des limites constatées de la GRL.

Il existe au moins 3,5 millions de logements vacants dans notre pays. Le fait que leurs propriétaires ne les mettent pas en location s'explique en partie par leur réticence à traiter directement avec un locataire qui ne paierait pas son loyer. Plus encore que de manquer d'argent, ils craignent d'être confrontés à une relation conflictuelle. D'où le besoin d'un tiers facilitateur, pour reprendre l'expression de Jean-Louis Borloo. C'est ce qui a conduit le Conseil régional d'Aquitaine, sous la présidence d'Alain Rousset, à créer CLÉ Aquitaine, caution solidaire proposée aux étudiants en contrepartie d'une cotisation limitée à 1,5 % du loyer. C'est également ce qui a motivé la création de la GRL, qui vise à sécuriser les publics les plus précaires, et de la GLI, dont les critères d'attribution par les assureurs

sont, s'agissant des locataires, plus restrictifs que ceux d'un bailleur, de sorte que le dispositif n'a aucune vocation assurantielle.

Pourquoi la GUL, fruit de la réflexion que nous avons menée avec plusieurs parlementaires ? Parce que ceux qui ont porté la GRL, et qui voulaient créer un système de cautionnement solidaire afin d'aider les plus précaires à accéder au logement, m'ont demandé d'insérer dans le texte une disposition obligeant les assureurs à délivrer cette prestation. Ceux-ci avaient du mal à le faire après de multiples appels d'offres et bien qu'ils aient eu recours à des courtiers en assurance, y compris britanniques, car, pour y parvenir, il aurait fallu mutualiser la garantie entre tous les locataires. Ce principe, que l'on peut certes contester, est celui des mutuelles de santé : des jeunes qui ne sont pas malades cotisent pour que des personnes âgées bénéficient de soins. De ce point de vue, la GRL pose les mêmes problèmes qu'une mutuelle de santé que l'on réserverait aux plus de 75 ans, soit une opération structurellement déséquilibrée.

Le dispositif que propose le Gouvernement mutualise donc effectivement le risque et sécurise véritablement le propriétaire. Il assure celui-ci que le loyer sera payé, très rapidement, par la caisse de garantie et lui permet de déléguer à un tiers la relation conflictuelle avec son locataire. On m'objecte souvent l'aléa moral, c'est-à-dire le fait que le locataire puisse ne pas payer parce qu'il sait qu'il existe une garantie. Mais la garantie universelle que nous proposons pourra, par son principe public, s'appuyer sur le dispositif de recouvrement par le Trésor public, dont le taux de recouvrement dépasse 50 %, contre 25 à 27 % en moyenne pour les dispositifs privés – banques, assurances. En outre, les mauvais payeurs seront de nouveau confrontés à la GUL lorsqu'ils voudront relouer un logement : ils ne pourront, si je puis dire, échapper à la patrouille. Les locataires de mauvaise foi – 30 % selon l'évaluation de l'ANIL –, qui profitent des failles de la loi de 1989, fondée sur la bonne foi, devront donc régler leurs dettes de loyer.

En somme, les mesures proposées permettront de remettre des logements vacants sur le marché en offrant de véritables gages de sécurité au propriétaire et de favoriser l'accès au logement de personnes dont le profil est peu sécurisant. On pourra dire qu'entre un locataire potentiel au RSA et un couple de cadres, un propriétaire choisira toujours les seconds. Pourtant, il a bien plus souvent le choix entre un couple de cadres et un couple de jeunes très sympathiques mais tous deux en CDD. Avec la GUL, il n'aura plus la moindre raison de craindre l'insécurité d'un CDD.

Le dispositif dépendra d'un établissement public qui centralisera les fonds et procédera à la mutualisation. Le coût de la contribution, qui se fondera sur l'étude de l'IGF, ne devrait pas dépasser 1,5 % du montant du loyer, y compris dans l'hypothèse la plus défavorable, celle où il inclurait une partie des frais de justice liés à la procédure que le propriétaire aurait engagée contre son locataire et qui peut aller jusqu'à l'expulsion. Le Gouvernement ayant décidé que le propriétaire et le locataire l'acquitteraient à part égale, le montant sera de 0,75 % pour chacun.

La caisse de centralisation nationale sera responsable de son propre équilibre, donc intéressée à la récupération. La distribution reprendra le principe du contrôle technique automobile. Obligatoire, normalisé, celui-ci fait l'objet d'un cahier des charges et les organismes agréés qui délivrent la prestation, et qui peuvent être de plusieurs types, sont eux-mêmes régulièrement contrôlés. De même, ici, le propriétaire choisira parmi des assureurs ou des professionnels de l'immobilier –habitués à ce type de démarche–, agréés par l'État et qui délivreront la même prestation à tous.

Ce système très robuste préserve la liberté des propriétaires et les sécurise, surtout ceux qui ont absolument besoin de leurs revenus locatifs, par exemple pour compléter leur pension de retraite. Simultanément, il facilite l'accès au logement en évitant les écueils des dispositifs antérieurs, notamment les dispositifs d'aide aux jeunes, très coûteux pour les finances publiques. Beaucoup moins cher, beaucoup plus efficace, durable, il autorise une souplesse et une réactivité propres à nous prémunir contre des problèmes qui entraînent souvent, aujourd'hui encore, des expulsions locatives.

M. le rapporteur. Je remercie la ministre de cet amendement, qui résout nombre des problèmes soulevés par la rédaction de l'article 8. Avis très favorable.

M. Jean-Marie Tetart. Le cautionnement sera désormais impossible. Mais pourquoi ne pourrait-on choisir librement entre cautionnement et GUL ? Tel que vous le présentez, madame la ministre, votre dispositif est si alléchant à tous égards – notamment du fait de l'égale répartition entre propriétaire et locataire, qui ne figurait pas dans le texte qui nous a été présenté – que la grande majorité des propriétaires devraient immédiatement opter pour lui. Rappelons qu'à l'heure actuelle, le cautionnement est gratuit, abstraction faite de l'enregistrement. Votre proposition étendrait en revanche l'assiette pour rendre le modèle économique plus satisfaisant.

M. Benoist Apparu. Je tiens tout de même à rappeler qu'à l'heure actuelle le marché de la location est garanti à 100 % *via* deux systèmes : le cautionnement pour 80 % des locations, l'assurance pour les 20 % restants : 15 % en garantie des loyers impayés – GLI – et 5 % en garantie des risques locatifs – GRL. L'article 8 ne faisant que remplacer le cautionnement par une sorte de système assurantiel global, votre argument selon lequel le propriétaire, désormais certain d'être payé, louera de nouveau ses logements vacants, n'est pas pertinent. Aujourd'hui, le propriétaire qui veut être certain de pouvoir récupérer ses loyers, le peut déjà grâce à la GLI. Or celle-ci ne touche que 15 % du marché : elle n'a donc eu aucun impact sur la vacance. Je crains malheureusement que votre garantie universelle des loyers n'ait pas plus d'effet !

Par ailleurs, attention aux chiffres ! Il n'y a pas 3 millions de logements vacants mais 3 millions de logements potentiellement vacants. La définition de la vacance est en effet liée à la taxe d'habitation : est déclaré vacant tout logement non occupé au 1^{er} janvier de l'année en cours.

Vous prétendez également que Jean-Louis Borloo voulait promouvoir la relation avec le tiers pour éviter le conflit : c'est vrai, mais il suffit pour cela de confier à un professionnel la gestion locative. Nul besoin de créer ce nouveau dispositif. Ce sont des marchands de bien qui ont pris tout le marché de la GLI et de la GRL dans le cadre de contrats de gestion et ce sont essentiellement les propriétaires individuels qui ne passent par un professionnel qui recourent au système de la caution.

Par ailleurs, votre garantie n'est pas universelle mais obligatoire. La garantie universelle eût été de fondre ensemble la GRL et la GLI, afin de couvrir l'ensemble du risque et non pas uniquement le bon risque.

Enfin, alors que la GLI, qui n'assure que le bon risque, coûte 1,9 %, comment la GUL, qui assurera tous les risques, ne pourra-t-elle coûter qu'1,5 % ?

M. Michel Piron. Disons que la GUL sera une garantie obligatoirement universelle...

Il convient de mutualiser sans déresponsabiliser – ce que tous les ministres ont cherché à faire. C'est pourquoi je salue le fait que le locataire et le propriétaire participeront chacun pour moitié au financement de la GUL : c'est une avancée en matière de responsabilisation.

Il conviendrait toutefois d'instituer un ticket modérateur – c'est ce qu'on fait les fondateurs de la sécurité sociale – en vue de maintenir une part de responsabilité, y compris pour celui qui rencontre des difficultés à un moment donné de sa vie. Rien ne serait pire qu'une assurance tous risques à 100 %, qui pourrait inciter certains à ne plus payer leur loyer.

Mme Laure de La Raudière. Je ne suis pas certaine que votre dispositif aura pour effet d'augmenter le parc locatif en remettant sur le marché des logements actuellement vacants.

Pour le savoir, il convient en effet de connaître préalablement le pourcentage de logements vacants en zone tendue et en zone non tendue, car un logement vacant peut être un logement qui ne trouve pas preneur en zone non tendue. Dans ma circonscription, les logements vacants sont plus nombreux en zone non tendue qu'en zone tendue : c'est pourquoi, ne faisons pas miroiter à ceux qui recherchent un logement une augmentation du marché locatif, et ce au moment où vous créez une nouvelle taxe pour financer la GUL.

L'honnêteté politique exige de publier la répartition des logements vacants entre zone tendue et zone non tendue.

M. Christophe Borgel. Je tiens à remercier Mme la ministre d'avoir présenté les détails de la garantie universelle des loyers en Commission des affaires économiques : elle répond ainsi à une interrogation des parlementaires, qui ne souhaitent pas avoir à en prendre connaissance en séance publique.

L'objectif premier de cette garantie est bien de remettre sur le marché de nombreux logements vacants. Ce n'est pas parce que les dispositifs précédents n'ont pas permis de garantir la relation entre propriétaires et locataires, en vue d'inciter les propriétaires à louer leurs logements vacants, que le politique ne doit plus avoir la volonté de trouver une solution à ce problème. L'étude d'impact revient du reste sur les raisons pour lesquelles les précédents dispositifs n'ont pas fonctionné : la GUL apportera, je crois, les bonnes solutions, s'agissant notamment des locataires qui rencontrent des difficultés à apporter des garanties en termes de caution. Peut-être le bilan que nous ferons plus tard de ce dispositif révélera-t-il certaines difficultés : il n'en reste pas moins que nous devons poursuivre cet objectif majeur au regard du nombre actuel de logements vacants.

Enfin, la GUL permettra d'améliorer le recouvrement des impayés.

C'est donc bien à une logique de mutualisation sans déresponsabilisation que répond ce dispositif, qui respecte également l'équilibre, que vise le projet de loi, entre propriétaires et locataires. Il complétera utilement les autres dispositifs du texte.

M. Guy Teissier. Il faut savoir que ce sont dans les quartiers les plus difficiles que les logements vacants sont les plus nombreux, qu'il s'agisse du parc public ou du parc privé – il en est ainsi de Marseille.

De plus, l'universalité de cette garantie entraînera l'administration du marché locatif par un organisme public, ce qui représente une perte de liberté.

Enfin, ce dispositif déresponsabilisera les locataires, dont certains préféreront voir la GUL payer leur loyer à leur place. L'exemple des mutuelles de santé, que vous avez évoqué, madame la ministre, n'est pas pertinent : en effet, une maladie ne se décrète pas, c'est un accident de la vie. En revanche, on peut décider d'arrêter de payer son loyer.

Il est en revanche très bien que le locataire participe financièrement au dispositif.

M. Jean-Marie Tetart. Il serait souhaitable que nous puissions obtenir une géographie des logements vacants avant la séance publique.

Mme la ministre. Lorsque nous avons renforcé la taxe sur les logements vacants, nous avons précisé que la mesure était nécessaire mais insuffisante, une disposition incitative devant suivre la disposition coercitive.

La GUL ne résoudra assurément pas l'intégralité du problème des logements vacants. Toutefois, comme le rapport de l'IGF a permis de l'établir, c'est l'élargissement de la mutualisation qui permettra d'écraser le coût du dispositif, d'autant que son taux de recouvrement sera beaucoup plus important que celui de la GLI, puisque c'est le Trésor public qui en sera chargé. Enfin, la mise en place d'une alerte précoce permettra aux professionnels, qui joueront le

rôle d'intermédiaires, d'envisager des solutions de relogement qui réduiront d'autant la durée du recours à la garantie universelle des loyers. En effet, une personne qui, en raison d'un accident de la vie – divorce, maladie, chômage – ne pourra plus payer son loyer, pourra, tout en bénéficiant éventuellement d'allocations, se voir proposer un autre logement, voire constituer un dossier DALO. En réduisant la durée de l'impayé, ces solutions permettront de diminuer d'autant le poids du remboursement par la GUL. Pensez au coût que représente aujourd'hui, pour le fonds de solidarité pour le logement – FSL –, des impayés de dix-huit mois !

Je rappelle enfin que l'immense majorité des jeunes salariés débutent par des CDD, qui ne favorisent pas l'accès au logement simplifié.

Par sa mutualisation, sa simplicité et sa souplesse, ce dispositif sera de nature à s'attaquer simultanément à plusieurs problèmes. Je vous donne rendez-vous dans dix ans ! On se demandera alors comment le marché de la location a pu fonctionner avant l'adoption de ce dispositif.

La commission adopte l'amendement CE 1077.

En conséquence, les amendements CE 629, CE 632 et CE 531 tombent.

La commission examine ensuite les amendements CE 580 et CE 579 de M. Christophe Caresche.

M. Christophe Caresche. L'amendement CE 580 vise l'agence de la garantie universelle des loyers que le texte prévoit de créer.

Autant je suis favorable à l'instauration de la GUL – la mutualisation permettra d'assurer la validité du système –, autant je suis réservé sur le mode de gestion du dispositif qui nous est d'ores et déjà proposé, *via* la création d'un établissement public chargé de la gestion du dispositif.

J'ai une confiance d'autant plus limitée dans ce type d'établissement, que la publication récente d'un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité affectée a révélé les dérives importantes qu'ont connues les organismes qui en bénéficient, en termes à la fois de coût de collecte et de gestion, et d'efficacité.

Alors que le Gouvernement a l'intention de mettre de l'ordre dans ce domaine, la création d'un nouvel établissement public me paraît prématurée : c'est pourquoi l'amendement propose une mission de préfiguration qui laisserait ouverte la question du mode de gestion de la GUL.

Ce dispositif pouvant, en effet, être géré par le privé – les assurances en France font bien leur travail –, pourquoi demander au Trésor public de se charger du recouvrement de la GUL et mettre en place un organisme public très lourd ?

Nous avons de plus deux ans devant nous puisque la GUL ne sera opérationnelle qu'au début de l'année 2016 : une mission de préfiguration serait hautement préférable à la création, dès aujourd'hui, d'un établissement public.

L'amendement CE 579 est de cohérence.

M. le rapporteur. Compte tenu de l'adoption de l'amendement CE 1077 du Gouvernement et du dispositif qui sera ainsi complété en séance publique, la garantie universelle des loyers devra être effective à compter du 1^{er} janvier 2016. La préparation du dispositif devant se faire entre douze et quinze mois avant cette date, l'établissement public doit être créé au plus tard le 1^{er} octobre 2014 comme le prévoit le texte, faute de quoi la GUL ne pourra pas être opérationnelle à la date prévue.

La préfiguration devra couvrir la période courant entre la promulgation de la loi et la création de l'établissement public le 1^{er} octobre 2014.

C'est pourquoi je suis défavorable à l'amendement.

Mme la ministre. Je partage l'avis du rapporteur. Nous avons prévu une montée en charge progressive d'un dispositif qui concernera, ne l'oublions pas, 6,5 millions de ménages.

M. Jean-Marie Tetart. Je suis favorable à l'amendement CE 580 qui propose une alternative inespérée à l'établissement public.

M. Christophe Caresche. Monsieur le rapporteur, veillons à ce que les parlementaires ne soient pas privés dans la pratique de leur droit d'amendement. Nous avons déjà eu cette discussion au cours de l'examen d'un autre texte. Je suis en droit de considérer que la rédaction du projet de loi que Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement, nous présente aujourd'hui en définit le périmètre. Il y aurait même un risque de censure du Conseil constitutionnel à procéder autrement.

Je tiens par ailleurs à insister sur ce point : avant de construire un dispositif très lourd dont, je le répète, l'architecture est contestée par la Cour des comptes, *via* le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité affectée, peut-être serait-il nécessaire de réfléchir à d'autres modes de gestion, notamment privés. Le public n'a pas vocation à se substituer au privé dans tous les domaines à partir du moment où existent déjà des organismes privés qui remplissent bien leurs missions, surtout dans la situation où se trouvent les finances publiques.

Une concertation avec les assureurs a-t-elle eu lieu sur cette question ? Étaient-ils prêts à prendre des engagements en la matière ? La GUL pourrait prendre la forme d'une assurance obligatoire sur le modèle, par exemple, de l'assurance habitation.

M. Christophe Borgel. Avant le dépôt de l'amendement CE 1077 qui a précisé les intentions du Gouvernement relativement à la GUL, j'aurais pu être sensible à l'argumentation de Christophe Caresche, s'agissant notamment de la pratique consistant pour un Gouvernement à déposer des amendements en séance publique, pratique qui nuit aux bonnes relations de travail entre le Gouvernement et les parlementaires.

L'adoption de l'amendement CE 1077 change la donne. C'est pourquoi le groupe socialiste se rangera à l'avis défavorable du rapporteur si l'amendement est maintenu.

M. Michel Piron. Je ne vois aucune contradiction entre les principes affichés par la GUL, qui restent à mettre en œuvre, et l'amendement CE 580 de M. Caresche. Créer une mission de préfiguration permettra d'examiner plusieurs options en ne fermant aucune porte à l'avance.

J'ai été également sensible à la défense du rôle du Parlement de M. Caresche. La délibération parlementaire peut contribuer à éclairer les décisions, fussent-elles d'initiative gouvernementale.

M. Daniel Fasquelle. Je suis favorable à l'amendement CE 580 de M. Caresche. Alors que l'encadrement des loyers, qui a été examiné hier, entraînera déjà la mise en place de structures complexes et coûteuses, voici que, ce matin, on nous en annonce encore une nouvelle ! Le public n'a vocation à intervenir que lorsque le privé n'est pas capable de le faire lui-même. Préservons le pouvoir d'achat en ne créant pas chaque jour une nouvelle usine à gaz.

M. François Pupponi. Comme l'a noté M. Piron, le débat n'a rien de contradictoire. Il n'y a aucune raison d'écarter les opérateurs existants qui font bien leur travail. N'est-ce pas d'ailleurs ce que prévoit le texte, puisque l'agence ne sera pas chargée de tout ?

M. le rapporteur. Je suis particulièrement sensible, comme je l'ai déjà déclaré au cours du débat sur les ordonnances, au respect scrupuleux du droit d'amendement des parlementaires. Or le Gouvernement a fait un geste en déposant aujourd'hui l'amendement CE 1077. Assurément, si Mme Duflot, que je remercie, ne l'avait pas fait, je n'aurais pas la même position mais les droits du Parlement et des parlementaires sont respectés : il sera possible d'amender le dispositif du Gouvernement en séance. Je suis également satisfait que ce texte fourni ne fasse pas l'objet d'une procédure accélérée : nous pourrions ainsi largement débattre de l'article 8 et des quatre-vingt-trois autres, sans compter les éventuels articles additionnels qui pourraient être adoptés.

Les amendements CE 580 et CE 579 visent à substituer à la création, considérée comme « prématurée », au 1^{er} octobre 2014, d'un établissement public, une mission de préfiguration. À mes yeux, si préfiguration il doit y avoir, elle devra avoir lieu avant le 1^{er} octobre 2014 et ne pas se substituer à la création d'un

établissement public. Si celui-ci n'est pas créé à cette date, je le répète, la GUL ne pourra pas être effective au 1^{er} janvier 2016. Je suis donc défavorable aux amendements CE 580 et CE 579.

Reste le débat de fond sur la place qui doit revenir, dans la garantie universelle, au système d'assurance privée et aux pouvoirs publics. Quand il était ministre, M. Apparu a choisi d'explorer la première voie ; nous choisissons de privilégier la seconde.

Mme la ministre. Avis défavorable.

La commission rejette successivement les amendements CE 580 et CE 579.

Elle adopte l'amendement CE 1080 du Gouvernement.

En conséquence, les amendements CE 513, CE 514, CE 680, CE 682 et CE 568 sont sans objet.

La commission en vient à l'amendement CE 569 de M. Christophe Caresche.

M. Christophe Caresche. Il s'agit d'associer le secteur des assurances à la gestion du dispositif. Selon l'étude d'impact, la garantie des risques locatifs a échoué non parce qu'elle était gérée par les assureurs, mais parce que l'assiette des cotisations était insuffisante.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

Mme la ministre. Même position.

La commission rejette l'amendement CE 569.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CE 570.

Elle étudie ensuite l'amendement CE 446 de M. Henri Jibrayel.

M. Henri Jibrayel. L'amendement rejoint le précédent. Il serait regrettable d'évacuer du dispositif les assureurs qui ont acquis une certaine expérience en matière de gestion des loyers impayés.

M. le rapporteur. Je vous suggère de retirer l'amendement qui est satisfait, puisque des assureurs pourront être associés au dispositif, au même titre que d'autres acteurs. Il faut distinguer le pilotage national du dispositif, de sa mise en place sur le terrain.

Mme la ministre. En créant un établissement public, nous sécurisons la mutualisation des risques, ce qu'une assurance privée obligatoire n'est pas en mesure de faire. D'ailleurs, les règles européennes ne permettraient pas qu'un seul

assureur propose un même dispositif à 6,5 millions de personnes. En revanche, il est possible de créer un agrément pour la délivrance de l'avis, tout en laissant au propriétaire le choix d'un opérateur remplissant le cahier des charges.

Le Gouvernement n'a aucun *a priori* négatif sur les opérateurs professionnels de l'immobilier. Ceux qui ont géré les systèmes de garantie contre les impayés pourraient fort bien s'insérer dans le dispositif.

M. François Pupponi. Quelle sera la place du système d'assurance privé dans le dispositif prévu par l'alinéa 9 ? Qu'en sera-t-il au niveau local et au niveau territorial ?

M. Christophe Caresche. Si je comprends bien, un établissement public collectera une taxe sur les loyers, acquittée à part égale par le propriétaire et le locataire. Je comprends mal quel rôle joueront les assurances dans ce système purement public, dont je ne conteste pas la cohérence.

M. le rapporteur. L'établissement public qui gèrera l'ensemble du dispositif apportera une garantie publique. Un propriétaire dont le loyer ne sera plus payé ira trouver l'opérateur agréé de son choix pour mettre en place la garantie universelle. La plupart de ces opérateurs étant privés, ils exerceront leur activité de manière concurrentielle. On peut comparer ce dispositif au contrôle technique automobile, qui dépend de l'État, mais qu'effectuent des acteurs privés travaillant en concurrence. Les baux seront enregistrés, ce qui permettra de connaître la situation des propriétaires comme des locataires.

Je regrette que l'amendement ne mentionne que les assureurs, à l'exclusion des autres opérateurs privés, ce qui m'amène à maintenir un avis défavorable.

M. Michel Piron. Je comprends l'articulation entre un cahier des charges national et des intervenants privés, mais comment les interlocuteurs agréés géreront-ils les contentieux et quel lien entretiendront-ils avec l'organisme national, qui ne peut être qu'une structure de mutualisation ? Ces questions restent en suspens, ce qui apporte de l'eau à notre moulin : une préfiguration aurait permis d'associer plus fortement le Parlement à la réflexion.

M. le président François Brottes. L'examen par la Commission en première lecture est une forme de préfiguration, puisque le texte va tranquillement suivre son chemin.

M. Henri Jibrayel. Forts de l'assurance du rapporteur et de la ministre, nous retirons l'amendement.

L'amendement CE 446 est retiré.

La commission examine l'amendement CE 631 de Mme Michèle Bonneton.

Mme Michèle Bonneton. Dans un souci de transparence, nous proposons que siègent, au conseil d'administration de l'agence de la garantie universelle des loyers, un représentant des associations de locataires ainsi qu'un représentant des bailleurs.

M. le rapporteur. Je vous suggère de retirer l'amendement. La composition de ce conseil d'administration sera précisée lorsque le texte arrivera en séance publique.

Mme Michèle Bonneton. D'accord, mais l'alinéa 10 mentionne tout de même certains de ses membres.

L'amendement CE 631 est retiré.

La commission aborde l'amendement CE 128 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Je crains que la garantie universelle des loyers ne vous amène à créer une nouvelle taxe, qui pèsera sur les propriétaires. Pourquoi ceux-ci serviraient-ils – même indirectement – de caution aux locataires ?

M. le rapporteur. Avis défavorable. L'amendement priverait l'établissement public d'une grande partie de ses recettes.

Mme la ministre. Même position.

La commission rejette l'amendement CE 128.

Elle adopte l'article 8 modifié.

Article 9

(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)

Modifications apportées à la réglementation applicable aux professionnels de l'immobilier

Le présent article vise à réformer sur plusieurs points la loi du 2 janvier 1970, dite « loi Hoguet », relative aux professionnels de l'immobilier.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

1. Les premières tentatives de réglementation des professions immobilières

Les premières tentatives pour embrasser l'ensemble des professions immobilières dans un même texte et les soumettre à une réglementation commune datent de l'entre-deux-guerres.

La première initiative revient au futur Président de la République René Coty, qui était alors député de la Seine-Inférieure (élu depuis juin 1923 sous l'étiquette « Républicains de gauche ») et qui déposa sur ce sujet une proposition de loi, le 28 novembre 1924. En 1937, c'est au tour du député de la Mayenne Jean Chaulin-Servinière, à la fois membre de la commission de l'aéronautique et de la commission du commerce et de l'industrie, de présenter une proposition de loi tendant à réglementer les professions d'agent immobilier et de négociateur en prêts hypothécaires.

Même si aucune suite ne fut directement donnée à l'une comme à l'autre de ces deux propositions, plusieurs textes permirent, par touches successives, d'esquisser les débuts d'une réglementation commune aux professions immobilières. Ainsi, la loi du 29 juin 1935 relative au règlement du prix de vente des fonds de commerce a notamment interdit aux personnes ayant encouru certaines condamnations d'intervenir dans la cession ou le nantissement de fonds de commerce. Néanmoins, faute de contrôle préalable efficace, cette mesure ne fut guère couronnée de succès, justifiant ainsi une proposition de loi plus tardive déposée en 1950 par le député Clément Taillade portant statut des professions d'agent immobilier, de mandataire en vente de fonds de commerce et de négociant.

Peu d'effet également de la part du décret de 1954 qui tendait à protéger l'épargne contre certaines activités répréhensibles dans le domaine de la construction ⁽¹⁾ et qui comportait à ce titre quelques mesures de nature à moraliser les entreprises du secteur de la construction. Même si sa philosophie était intéressante, l'ordonnance de décembre 1958 ⁽²⁾ sur le sujet n'eut que peu d'impact, son article 1^{er} se limitant à interdire à toute personne se livrant aux opérations de vente ou d'achat d'appartements ou de logements à usage principal d'habitation de percevoir ou d'accepter des dépôts, droits d'inscription ou cautionnements de quelque nature que ce soit tant que la transaction n'aurait pas été effective, l'article 2 établissant quant à lui le quantum de peines applicables en cas de méconnaissance de ces dispositions.

La véritable réglementation attendue n'intervint finalement qu'avec le vote d'une loi en 1960 ⁽³⁾ qui interdisait notamment aux agents des professions immobilières de percevoir, sauf exception mentionnée à son article 2, une somme d'argent quelconque avant d'avoir effectivement rempli leurs obligations. Par ailleurs, son article 6 prévoyait l'abrogation de l'ordonnance du 16 décembre 1958 à compter de la date de la publication du texte réglementaire d'application, ce qui

(1) Décret n° 54-1123 du 10 novembre 1954 tendant à protéger l'épargne contre certaines activités répréhensibles dans le domaine de la construction

(2) Ordonnance n° 58-1129 du 16 décembre 1958 portant réglementation des agences de transactions immobilières

(3) Loi n° 60-580 du 21 juin 1960 interdisant certaines pratiques en matière de transactions portant sur des immeubles et des fonds de commerce et complétant l'article 408 du code pénal

fut fait le 1^{er} octobre 1965, date d'entrée en vigueur du décret d'application du 25 mars 1965 ⁽¹⁾.

Or, l'application de la loi de 1960 mit en évidence « plusieurs difficultés d'interprétation [d'où] la nécessité de parfaire la protection qu'elle a[vait pu] apporter » ⁽²⁾.

C'est à la suite de ce constat que le député Michel Hoguet (1910-1997) déposa une proposition de loi pour essayer de réglementer enfin les professionnels du secteur de l'immobilier.

2. Les apports de la « loi Hoguet » du 2 janvier 1970

a) *Le contenu initial de la loi du 2 janvier 1970*

La proposition de loi fut débattue à l'Assemblée nationale en première lecture lors de la séance publique du 18 décembre 1968 avant de passer au Sénat et de revenir à l'Assemblée un an plus tard, lors de la séance du 11 décembre 1969, le Sénat ayant examiné le texte le 19 décembre de la même année.

Sans parvenir à créer de réglementation générale sur les professionnels de l'immobilier, la proposition de loi comportait néanmoins plusieurs dispositions d'envergure qui ont été enrichies au fil des lectures devant chacune des assemblées :

– elle instaurait tout d'abord une **exigence de qualification** pour l'exercice de toute profession immobilière : à cet égard, elle prévoyait la délivrance d'une carte professionnelle par les préfetures aux personnes attestant notamment « de leur aptitude professionnelle » (article 3) et d'une garantie financière permettant de certifier leur capacité à effectuer un certain nombre d'opérations ;

– elle élargissait le **champ des personnes concernées** par ce type d'exigences ; alors que la loi de 1960 se limitait aux seules personnes (physiques ou morales) se livrant principalement à des opérations d'achat ou de vente, d'échange ou de location d'immeubles ou de fonds de commerce, la loi du 2 janvier 1970 souhaitait également s'appliquer aux personnes qui « se livrent ou prêtent leur concours, même à titre accessoire » à ce type d'opérations, dont la liste fut par ailleurs enrichie (article 1^{er}) ;

(1) Décret n° 65-226 du 25 mars 1965 fixant les conditions d'application de la loi du 21 juin 1960 interdisant certaines pratiques en matière de transactions portant sur des immeubles et des fonds de commerce

(2) Claude LABBÉ, député, *Rapport fait au nom de la Commission de la production et des échanges sur la proposition de loi n° 68 de M. HOGUET tendant à instituer une carte professionnelle d'« Agent immobilier » et de « Mandataire en vente de fonds de commerce »*, A.N. 4^{ème} Législature, 1968-1969, Impressions 459 à 512, n° 474, p. 3

– reprenant une disposition figurant à l'article 1^{er} de la loi du 30 août 1947 relative à l'assainissement des professions commerciales, elle excluait des professions immobilières toutes les personnes ayant fait l'objet d'un certain nombre de **condamnations** (articles 9 à 13), plusieurs autres articles détaillant les peines encourues (peines d'amendes et d'emprisonnement) en cas d'exercice de ces professions en méconnaissance des prescriptions précédemment énoncées dans la loi ;

– elle abrogeait également la loi du 21 juin 1960 (à compter de sa date d'entrée en vigueur) et prévoyait sa mise en œuvre par un décret en Conseil d'État, qui intervint d'ailleurs un an et demi plus tard ⁽¹⁾.

La loi « Hoguet » fit ainsi office de texte de référence en termes de réglementation des professions immobilières. Elle a longtemps perduré telle quelle, jusqu'à ce qu'une ordonnance du 1^{er} juillet 2004 ne l'actualise à plusieurs titres.

b) Les modifications apportées par l'ordonnance n° 2004-634 du 1^{er} juillet 2004

L'ordonnance n° 2004-634 du 1^{er} juillet 2004, qui a modifié de nombreux articles de la loi du 2 janvier 1970, a été prise en application de l'article 27 de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

Concernant les règles applicables notamment aux agents immobiliers et aux syndicats de copropriété, elle visait à la fois à simplifier l'exercice des activités d'entremise et de gestion immobilières et à protéger la clientèle.

Tout en maintenant les exigences principales pesant sur les professionnels en termes d'aptitude et de garanties financières contre les conséquences pécuniaires de la responsabilité du professionnel (la légère modification effectuée à l'article 3-2° relevant plus de la simplification rédactionnelle que d'un changement de dispositif), l'ordonnance opéra essentiellement une refonte et une actualisation du Titre II consacré à l'incapacité d'exercer des activités d'entremise et de gestion des immeubles et fonds de commerce.

B.— L'APPORT DU PROJET DE LOI

L'article 9 du présent projet de loi instaure plusieurs modifications au sein de la loi Hoguet, qui peuvent se résumer en trois grandes séries de dispositions.

(1) 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

1. Les modalités de délivrance de la carte professionnelle

a) L'autorité délivrant la carte professionnelle

Le premier changement important résulte de **l'alinéa 9** qui prévoit que la carte professionnelle dont doivent disposer les professionnels visés par la loi du 2 janvier 1970 sera désormais délivrée non plus par le préfet (du département dans lequel le professionnel auteur de la demande a son siège) mais par le président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) compétente.

Ce changement répond à plusieurs objectifs.

D'une part, il est tout à fait en accord avec la modification des fonctions dévolues aux chambres de commerce et d'industrie, notamment depuis leur profonde réforme intervenue avec la loi du 23 juillet 2010, qui a renforcé leur « fonction de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services » auprès des pouvoirs publics (article L. 710-1 du code de commerce). Ainsi, l'article 53 de la loi n° 2008-776 de modernisation de l'économie du 4 août 2008 avait déjà confié aux chambres (ainsi qu'aux chambres de métiers et de l'artisanat) la délivrance de cartes professionnelles, en l'occurrence celles des commerçants non sédentaires (alinéa 3 de l'article R. 123-208-3 du code de commerce). Leur confier la délivrance de nouvelles cartes enrichit donc leur rôle de conseil et d'interlocuteur privilégié auprès des différents acteurs économiques au plan local.

D'autre part, cette dévolution, dont les négociations ont commencé dès 2011 avec le ministère de l'Intérieur, a été décidée en plein accord avec les parties intéressées qui ont non seulement été convaincues du gain de temps et des économies qui devraient en résulter, mais qui ont également été pleinement rassurées par les conditions de sécurité encadrant cette délivrance. À ce titre, il importe de souligner que, dans la droite ligne des dispositions déontologiques instaurées par la suite au même article, il est prévu que si le président de la CCIT exerce lui-même une activité visée par l'article 1^{er} de la loi du 2 janvier 1970, c'est à l'un des vice-présidents de la chambre de délivrer la carte demandée par le professionnel (**alinéa 10**).

b) Les autres précisions relatives à la délivrance de la carte

Elles sont au nombre de deux :

– en premier lieu, la carte est désormais délivrée « pour une durée fixée par décret en Conseil d'État » (**alinéa 9**) alors que, jusqu'alors, elle était délivrée pour une durée de 10 ans (article 80, alinéa 1^{er} du décret du 20 juillet 1972) ;

– en second lieu, il faut préciser que cette durée déterminée est la conséquence directe de l'obligation de « formation continue » qui pèse désormais sur tous les professionnels et qui conditionne le renouvellement de leur carte (**alinéa 13**).

Il convient enfin de préciser que ces diverses obligations ne s'appliquent pas aux ressortissants d'autres États membres de l'Union européenne ou d'États parties à l'Espace économique européen. Cette moindre exigence relève fort logiquement de l'article 8-1 de la loi du 2 janvier 1970 qui, relevant que ces ressortissants exercent leur activité immobilière « de façon temporaire et occasionnelle en France », ne pouvait conduire à les soumettre à des obligations aussi contraignantes que celles pesant sur les professionnels nationaux dont c'est la profession habituelle.

2. L'instauration de garanties financières et déontologiques

Une des grandes avancées de l'article 9 réside dans l'instauration de nouvelles exigences d'ordre déontologique et financier afin de garantir le sérieux des opérations effectuées tant par les professionnels de l'immobilier que par leurs collaborateurs ou leurs intermédiaires.

Il importe, de façon préalable, de rappeler que ce souci déontologique est partagé par les professionnels eux-mêmes, comme ils ont eu l'occasion de le démontrer dans les propositions faites dans le cadre du Livre blanc rédigé en mai 2011 ⁽¹⁾, dont certaines sont intégralement reprises par le présent projet de loi.

a) Des garanties financières renforcées

► Au profit des collaborateurs

Après avoir rappelé, de manière à la fois générale et liminaire, que les personnes habilitées par les professionnels visés à l'article 1^{er} de la loi du 2 janvier 1970 pour négocier ou s'engager pour leur compte devaient également justifier d'une compétence professionnelle (**alinéa 16**), l'alinéa suivant exige d'elles qu'elles contractent une assurance contre les conséquences pécuniaires de leur responsabilité civile professionnelle afin que leurs éventuelles erreurs n'aient aucun retentissement sur la personne physique ou morale dont elles dépendent ou pour le compte de laquelle elles travaillent (**alinéa 17**).

En outre, compte tenu de leurs moindres pouvoirs (le premier alinéa de l'article 4 de la loi Hoguet précisant que ces personnes ne sont qu'« habilitées par un titulaire de la carte professionnelle », ce qui, *a contrario*, signifie qu'eux-mêmes n'en sont pas titulaires), le projet de loi leur interdit d'effectuer un certain nombre d'opérations. Elles ne peuvent ainsi :

– 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 1^{er} de la loi du 2 janvier 1970 ;

(1) Propositions pour une réforme des métiers de l'immobilier, *Livre Blanc des États généraux des professions immobilières, mai 2011*

- 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 ;
- assurer la direction d'un établissement, d'une succursale, d'une agence ou d'un bureau.

► Au profit des professionnels eux-mêmes

L'article 4-1 de la loi de 1970 est considérablement modifié et enrichi (**alinéa 25**) puisqu'il est désormais spécifié que les professionnels visés à l'article 1^{er} de la loi doivent informer leurs clients de tout lien, de nature notamment capitalistique ou juridique, que celui-ci soit direct ou indirect, qu'ils pourraient avoir avec des banques, des sociétés financières ou de toute autre entreprise pouvant intervenir dans le champ des opérations mentionnées à ce même article 1^{er}. En outre, il convient de préciser que cette obligation s'étend désormais aussi bien aux personnes mentionnées au dernier alinéa de l'article 3 (il s'agit de celles qui assurent la direction d'un établissement, d'une succursale, d'une agence ou d'un bureau) qu'à celles visées à l'article 4, c'est-à-dire aux collaborateurs des professionnels.

L'ensemble de ces dispositions particulièrement fortes devrait être de nature à prévenir tout conflit d'intérêts, à rassurer les clients sur la probité des intervenants et à assainir la profession dans son ensemble.

b) Une clarification de certaines modalités d'intervention

Les conventions signées entre les professionnels et leurs clients doivent désormais spécifier les modalités selon lesquelles les annonces commerciales doivent être affichées et diffusées auprès du public (**alinéa 29**). Il est également prévu que, lorsqu'une convention comporte une clause d'exclusivité (c'est-à-dire une clause qui confère à l'agent immobilier l'exclusivité de la commercialisation d'un bien immobilier pendant une certaine durée, le mandant ne pouvant, pendant cette même durée, ni vendre le bien seul ou par le biais d'une autre agence), celle-ci doit préciser les engagements souscrits par le mandant afin d'exécuter la prestation qui lui a été confiée (**alinéa 30**).

L'**alinéa 33** est relatif aux conventions pouvant être conclues entre un professionnel marchand de fichiers ou de listes et le propriétaire d'un bien immobilier. Le système est le suivant : les consommateurs qui recherchent un bien immobilier à louer ou à acheter peuvent être amenés à contracter avec des professionnels, dits « marchands de listes », qui, moyennant un paiement forfaitaire initial, leur proposent des listes de biens disponibles. Il est désormais prévu que, lorsqu'une telle convention est conclue entre un professionnel et un propriétaire, qui cherche donc à vendre son bien, celle-ci doit comporter une clause d'exclusivité qui s'impose au propriétaire et qui interdit à ce dernier de contracter avec un autre intermédiaire afin de vendre ou de louer son bien.

Dans une optique de transparence à l'égard des clients, le nouvel article 6-1 instaure une obligation d'affichage de la rémunération perçue par l'intermédiaire qui reste à la charge de chacune des parties, client et professionnel de l'immobilier (**alinéa 35**).

3. La création d'un nouveau titre spécifiquement consacré aux modalités de contrôle de la déontologie des professionnels de l'immobilier

Les **alinéas 42 à 97** créent un nouveau Titre II *bis* « De l'encadrement et du contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières », qui instaure un système de contrôle que l'on peut décrire de la manière suivante.

a) La création d'instances de contrôle

► Il s'agit tout d'abord du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières (**alinéas 46 à 49**), dont la création avait été souhaitée par le Livre blanc auquel il a été déjà fait référence.

Une telle création était non seulement attendue, mais également nécessaire depuis la création d'une première chambre syndicale des agents immobiliers en 1921 qui avait essayé de cumuler à la fois fonctions syndicales et fonctions de régulation de la profession.

Comme cela est fréquent pour ce type d'instances, les modalités d'organisation, de composition ainsi que ses missions ne sont pas décrites dans la loi mais sont renvoyées à un décret, l'**alinéa 47** se contentant de dire, de manière tautologique tout autant que laconique, que le Conseil national « exerce une fonction de conseil » afin de permettre aux professionnels visés à l'article 1^{er} de la loi du 2 janvier 1970 d'exercer leurs missions de la meilleure manière qui soit.

Il est également prévu que le Conseil national (article 13-1 nouveau) aura la charge de proposer au Garde des Sceaux le nom des représentants ayant vocation à siéger au sein des commissions régionales et interrégionales de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières (**alinéa 48**).

► Il s'agit également des commissions régionales ou interrégionales de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières (**alinéas 59 à 69**, nouvel article 13-5).

Présidées par le préfet de région ou son représentant, ces commissions, qui rassemblent les différents acteurs en lice (professionnels, représentants des consommateurs, personnalités représentant l'État...), verront également leurs modalités de fonctionnement précisées par décret en Conseil d'État.

b) L'instauration d'une procédure disciplinaire à l'égard des professionnels de l'immobilier

L'article 13-4 nouveau (**alinéas 56 à 58**) pose le principe selon lequel les professionnels mentionnés à l'article 1^{er} de la loi du 2 janvier 1970 peuvent faire l'objet d'une sanction disciplinaire s'ils contreviennent à la réglementation existante ou à tout manquement en termes de probité ou d'honneur. À ce titre, afin d'assurer une sécurité juridique minimale, il est prévu que l'action disciplinaire se prescrive par une durée de cinq ans à compter de la date de la commission de l'éventuel manquement ou, si les activités ayant donné lieu à manquement se sont déroulées sur une certaine durée, à compter de leur achèvement.

Lorsque de tels faits ont été commis, la commission régionale ou interrégionale (dont les modalités de saisine sont appelées à être définies dans le décret auquel il a précédemment été fait allusion) sera habilitée, au terme d'une procédure contradictoire (**alinéa 70**), à prendre une sanction disciplinaire qui pourra prendre la forme d'un avertissement, d'un blâme, d'une interdiction temporaire (plafonnée à trois ans) ou définitive d'exercer tout ou partie des activités mentionnées à l'article 1^{er} de la loi du 2 janvier 1970 (article 13-8 nouveau, **alinéas 71 à 75**). Des peines complémentaires peuvent par ailleurs être prononcées (notamment la prescription de mesures conservatoires ou de contrôle et de suivi du professionnel sanctionné), assurant de la sorte un contrôle renforcé à leur égard.

Si l'**alinéa 83** (article 13-9) prévoit très classiquement que toute décision de la commission peut faire l'objet d'un recours devant le juge administratif, il spécifie, ce qui est peut-être plus original, que ce recours est non un recours pour excès de pouvoir mais un recours de pleine juridiction. Ce faisant, le projet de loi prend pleinement acte d'une jurisprudence relativement récente du Conseil d'État, inspiré par la Cour européenne des droits de l'homme, en vertu de laquelle « *il appartient au juge du fond, saisi d'une contestation portant sur une sanction que l'administration inflige à un administré, de prendre une décision qui se substitue à celle de l'administration et, le cas échéant, de faire application d'une loi nouvelle plus douce entrée en vigueur entre la date à laquelle l'infraction a été commise et celle à laquelle il statue ; que, par suite, compte tenu des pouvoirs dont il dispose ainsi pour contrôler une sanction de cette nature, le juge se prononce sur la contestation dont il est saisi comme juge de plein contentieux...* »⁽¹⁾. De ce fait, le projet de loi prend acte de la possibilité pour le juge de substituer sa propre décision à celle de l'administration en matière de sanctions administratives pour, notamment, appliquer une éventuelle sanction plus légère si cela lui est permis par la loi.

Une fois la sanction prononcée, la commission régionale ou interrégionale qui l'a prononcée doit communiquer sa décision, une fois celle-ci devenue

(1) Conseil d'État, Société ATOM, Assemblée, 16 février 2009

définitive, à la chambre de commerce et d'industrie territoriale qui a délivré la carte professionnelle à l'intéressé (**alinéa 81**). Il est également prévu que chaque commission régionale ou interrégionale tienne à jour un recueil des sanctions prononcées, les modalités de constitution et d'utilisation d'un tel recueil étant déterminées par décret en Conseil d'État après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (**alinéa 85**).

Enfin, l'article 17-1 nouveau (**alinéas 90 et 91**) sanctionne durement toute personne mentionnée à l'article 1^{er} de la loi du 2 janvier 1970 qui mettrait en location un bien qualifié d'habitat indigne au titre de l'article 1-1 nouveau de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 (article 14, alinéa 5, du présent projet de loi) ou un bien frappé d'un arrêté de péril et assorti d'une interdiction d'habiter. Dans ce cadre, il appartient au représentant de l'État ou au maire d'avertir l'administration chargée de la concurrence et de la consommation (la DGCCRF) afin que celle-ci puisse prononcer une amende dont le montant ne peut excéder 15 000 €.

C.— LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR

Votre rapporteur ne peut qu'approuver l'ensemble des mesures ainsi instaurées, qui devraient sans nul doute contribuer à rassurer les consommateurs et à renforcer la déontologie de l'ensemble des professionnels de l'immobilier. Il a néanmoins tenu à insérer dans le texte existant plusieurs précisions et compléments.

Outre certaines corrections ou précisions rédactionnelles, ces apports sont principalement de deux ordres.

1. Précisions apportées à l'égard des conditions d'exercice des professions immobilières

Votre rapporteur a tout d'abord souhaité **étendre le champ du premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi du 2 janvier 1970** en prenant également en considération les opérations de vente ou d'achat de parts de sociétés d'habitat participatif dont le statut peut être différent des sociétés immobilières de droit commun. Ce faisant, cet amendement prend également en considération l'essor de l'habitat participatif auquel le présent projet de loi consacre son article 22.

En ce qui concerne les règles déontologiques applicables, votre rapporteur a souhaité en clarifier le champ. En l'état actuel du projet de loi, l'obligation de transparence qui découle de l'alinéa 25 s'étend non seulement aux professionnels mais aussi à leurs collaborateurs ; de plus, il vise aussi bien les liens directs que les liens indirects que ceux-ci pourraient avoir avec des entreprises et des établissements de nature capitalistique ou juridique. Aussi, compte tenu des difficultés pratiques que peut faire peser cette exigence, votre rapporteur a fait adopter un **amendement qui exclut les seuls liens indirects** qui pourraient exister et qui, dans de nombreux cas, relèvent davantage de la sphère privée que de la

sphère professionnelle. Il est ainsi difficilement concevable qu'un professionnel fasse état des liens éventuellement indirects que sa compagne ou son compagnon pourrait avoir avec un établissement financier, cette relation n'étant pas de nature à avoir de répercussions sur l'exercice de sa profession ou sur sa propre probité. Ce faisant, cette modification est de nature à clarifier l'information apportée au client en évitant que celui-ci ne soit submergé par des informations qui n'ont pas d'effet sur sa situation.

Enfin, toujours dans le souci de clarifier l'information apportée au client, votre rapporteur a souhaité que le professionnel précise au client avec lequel il traite le **montant de ses honoraires** lorsqu'ils sont à la charge du locataire ou de l'acquéreur. Si les prix pratiqués par les professionnels sont déjà réglementés par l'arrêté du 29 juin 1990, tel n'est pas le cas, en revanche, des honoraires ; il était donc important d'imposer aux professionnels d'en préciser le montant, de façon totalement séparée du prix du bien afin de fournir une information à la fois complète et claire à l'acheteur ou au locataire.

2. Précisions apportées à la procédure disciplinaire applicable aux professionnels

Votre rapporteur avait souligné d'emblée la rédaction pour le moins malencontreuse de l'alinéa 47 relatif aux fonctions du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières.

C'est la raison pour laquelle, afin de lui donner davantage de consistance, il a souhaité **insister sur les principales missions dévolues à ce Conseil**, et notamment sur la fonction morale que celui-ci devrait remplir à l'égard des professionnels dans la mesure où c'est elle qui justifie ensuite la création, aux alinéas suivants, des commissions régionales et interrégionales, ainsi que la définition de la procédure disciplinaire qui leur est applicable. Dans cette perspective, la Commission des affaires économiques a adopté un amendement de votre rapporteur précisant notamment que le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières devrait concourir à la rédaction du code de déontologie applicable aux professionnels (ce code étant mentionné à l'**alinéa 53**). De plus, cet amendement précise que le Conseil participe à la détermination des modalités selon lesquelles s'effectue la formation continue à laquelle les personnes mentionnées à l'article 1^{er} de la loi du 2 janvier 1970 sont astreintes. Un autre amendement de votre rapporteur a également souhaité préciser que le Conseil proposerait les noms des personnes appelées à siéger au sein des commissions régionales et interrégionales non seulement au ministre de la justice mais, compte tenu du secteur concerné, au ministre en charge du logement, le reste de ses missions relevant en revanche du pouvoir réglementaire.

Même s'il était déjà prévu que la procédure permettant de sanctionner un professionnel devait respecter le **principe du contradictoire**, votre rapporteur a souhaité renforcer les précisions à cet égard. Ainsi, la Commission a, à son

initiative, adopté un amendement réécrivant la deuxième phrase de l'alinéa 70. Outre les éléments qui figuraient déjà dans la rédaction initiale, cet amendement a souhaité rappeler que le respect de la procédure contradictoire devait être un préalable au prononcé de la sanction. Ensuite, il précise que la personne mise en cause peut se faire assister d'un conseil de son choix. Il indique également que l'intéressé peut présenter des observations aussi bien orales qu'écrites, alors que la rédaction actuelle de l'alinéa 70 laissait plutôt entendre que la procédure n'était qu'orale, la personne pouvant être seulement « entendue ou dûment appelée ». Enfin, sur le modèle de ce que prévoient d'autres textes dans des hypothèses similaires, cet amendement a souhaité indiquer que la personne mise en cause disposait de soixante jours pour faire valoir ses arguments.

Votre rapporteur s'est également attaché à **renforcer l'effectivité de la procédure ainsi dessinée**. Dans cette optique, il a fait adopter un amendement prévoyant, en premier lieu, que toute sanction devenue définitive devait être notifiée à la chambre de commerce et d'industrie territoriale qui avait délivré la carte au professionnel ainsi sanctionné. Cet amendement prévoit, en deuxième lieu, que toute personne souhaitant obtenir une carte professionnelle devra désormais indiquer s'il s'agit ou non de sa première demande. Si tel n'est pas le cas, il devra indiquer quelle a été la chambre de commerce et d'industrie qui lui a délivré sa précédente carte afin que celle à laquelle il s'adresse puisse vérifier auprès de la précédente si la personne en question n'a pas fait l'objet d'une sanction qui la priverait du droit d'exercer sa profession et, partant, du droit d'obtenir une carte professionnelle.

Enfin, dans la même logique qui a conduit, par exemple dans le projet de loi relatif à la consommation récemment examiné par l'Assemblée nationale en première lecture, à **différencier la peine applicable selon qu'il s'agissait d'une personne physique ou d'une personne morale**, votre rapporteur a proposé à la Commission des affaires économiques un amendement, qu'elle a adopté, visant à différencier le quantum de peine applicable selon la nature de la personne sanctionnée (article 17-1 nouveau). Ainsi, si le plafond est de 15 000 € pour une personne physique, il est en revanche porté à 75 000 € pour une personne morale.

*

* *

La commission examine l'amendement CE 1006 du rapporteur.

M. le rapporteur. En abordant cet article, nous quittons les rapports locatifs pour en venir à l'examen des dispositions de la loi Hoguet, qui traite des professions de l'immobilier. L'amendement tend à inclure dans son périmètre l'achat et la vente de parts d'actions d'une société d'habitat participatif, qui font l'objet de l'article 22 du projet de loi.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement CE 1006.

Elle étudie l'amendement CE 240 de M. Daniel Fasquelle.

M. Daniel Fasquelle. L'amendement vise à élargir le champ d'application de la loi Hoguet à des activités qui n'existaient pas encore quand celle-ci a été votée, et qui, de ce fait, sont exercées aujourd'hui sans contrôle.

M. le rapporteur. Le I de l'amendement est en partie satisfait par l'article 1^{er} de la loi Hoguet. Le II, sur la vente et l'achat de baux commerciaux, sera traité dans le projet de loi que défendra Mme Pinel. Enfin, la prise en compte de l'habitat participatif est traitée par l'amendement CE 1006 que nous venons d'adopter. Je suggère donc le retrait. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

Mme la ministre. Même avis. Les compétences auxquelles se réfère l'amendement sont habituellement exercées par les avocats.

M. Daniel Fasquelle. Certaines opérations sont exécutées non par des avocats mais par des professionnels de l'immobilier. Par ailleurs, dès lors que le projet de loi se propose de modifier la loi Hoguet, il n'y a pas lieu, sur ces questions, de nous renvoyer à un autre texte.

La commission rejette l'amendement CE 240.

Elle adopte l'amendement CE 281 du rapporteur, qui est de conséquence.

Elle est saisie de l'amendement CE 633 de Mme Michèle Bonneton.

Mme Michèle Bonneton. Nous proposons que les cartes professionnelles continuent d'être délivrées par le préfet. Si cette mission est transférée aux chambres de commerce et d'industrie (CCI), le manque de transparence ouvrira la voie à des contestations de toute sorte.

M. le rapporteur. Je suggère le retrait ; à défaut, avis défavorable. Les discussions avec le ministère de l'intérieur sur ce transfert de compétence ont commencé en 2011. Par ailleurs, la loi de modernisation de l'économie a confié aux CCI la délivrance des cartes professionnelles pour les commerçants non sédentaires. Enfin, le dispositif est encadré sur le plan déontologique, puisque, si le président d'une CCI exerce une activité relevant de la loi Hoguet, c'est un de ses vice-présidents qui délivrera la carte.

Mme la ministre. En l'état actuel, le contrôle exercé par le préfet est administratif, puisqu'il porte uniquement sur l'existence d'une garantie financière. Nous voulons améliorer la formation des professionnels et de leurs salariés, ce qui apportera aux consommateurs une garantie supplémentaire. Pour cela, nous souhaitons que les CCI, comme elles l'ont proposé, vérifient les dispositions professionnelles. Je rappelle que, le 17 juillet, le comité interministériel pour la

modernisation de l'action publique (CIMAC) a jugé opportun de décharger les préfets d'une mission pour laquelle ils n'ont pas de compétence particulière.

Mme Michèle Bonneton. Je retire l'amendement, mais je souhaite qu'on continue de réfléchir au sujet. Il n'est pas sans risque de renoncer à la neutralité du préfet et de confier la délivrance d'une carte professionnelle aux seules CCI.

M. Daniel Fasquelle. Je reprends l'amendement. La délivrance d'un document qui permet d'exercer une profession réglementée relève de l'État et non d'une chambre de commerce. Celle-ci serait mieux armée que le préfet pour vérifier qu'une personne possède les garanties exigées ? Par ailleurs, en quoi l'intervention des CCI modifierait-elle la formation des personnels ? En outre, la mesure ne fait pas droit à une demande de la profession, auquel le projet de loi est particulièrement peu attentif.

M. le rapporteur. Vous n'avez pas assisté aux auditions auxquelles nous avons procédé. Dans un souci de simplification, les représentants de la profession souhaitent que le transfert s'opère des préfectures vers les chambres de commerce. Le contrôle exercé par le préfet n'est pas de nature déontologique. Celui-ci vérifie seulement – dans des délais qui ne satisfont pas la profession – que les pièces produites sont à jour.

M. Daniel Fasquelle. Si, comme nous, vous avez reçu les professionnels, je regrette que vous ne les ayez pas écoutés.

La commission rejette l'amendement CE 633.

Puis elle aborde l'amendement CE 151 de M. Daniel Fasquelle.

M. Daniel Fasquelle. L'amendement vise à renforcer le rôle des garants financiers, afin d'améliorer la sécurisation des fonds détenus par les professionnels pour le compte de leurs clients.

M. le rapporteur. Je suggère le retrait ; à défaut, avis défavorable. L'amendement est satisfait, puisque, au titre de l'alinéa 11, un décret définit les conditions dans lesquelles un garant exerce une mission de contrôle sur les fonds. Par ailleurs, le rôle des garants est déjà encadré par les articles 21 et suivants du décret du 20 juillet 1972.

Mme la ministre. Même avis que le rapporteur.

La commission rejette l'amendement CE 151.

Elle examine l'amendement CE 709 de M. Christophe Borgel.

M. Christophe Borgel. L'article 9 modifie à juste titre les conditions d'exercice de la profession de syndic, qui connaît actuellement de grandes

difficultés. La création d'une carte professionnelle S comme syndic complèterait utilement le projet de loi.

M. le rapporteur. Je propose le retrait. À défaut, j'émettrai un avis défavorable. La mesure est d'ordre réglementaire. Si le texte créait une carte S, il établirait une différence injustifiée avec les cartes G et T, détenues par les autres professionnels de l'immobilier.

Mme la ministre. La proposition étant intéressante, je m'engage à créer une carte S dans le cadre réglementaire. Le décret n° 72-678 du 20 juillet 1972 précise, dans son article 1^{er}, les mentions que peuvent comporter les cartes professionnelles.

M. Christophe Borgel. Fort de l'engagement du Gouvernement, je retire l'amendement.

L'amendement CE 709 est retiré.

La commission adopte l'amendement CE 285 du rapporteur, qui est de précision.

Elle en vient à l'amendement CE 206 de M. Daniel Fasquelle.

M. Daniel Fasquelle. Le projet de loi impose aux professionnels des contraintes qu'ils ne seront pas à même de respecter. Nous souhaitons supprimer l'obligation de transparence relative aux liens indirects qu'ils pourraient avoir avec des entreprises susceptibles d'intervenir au profit de leurs cocontractants, et préciser le champ d'application du texte.

M. le rapporteur. Je vous propose de retirer l'amendement, au profit de l'amendement CE 1008, au titre duquel les clients seront seulement informés des liens directs que pourraient avoir les professionnels ou leurs collaborateurs avec des établissements de nature capitalistique ou juridique.

Mme la ministre. L'amendement CE 1008 me semble également préférable.

M. Daniel Fasquelle. Je retire mon amendement au profit de l'amendement CE 1008.

L'amendement CE 206 est retiré.

La commission adopte l'amendement 1008 du rapporteur.

La commission adopte l'amendement rédactionnel CE 287 du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CE 1009 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit d'un amendement de clarification : la rémunération des professionnels visés à cet article prend en effet la forme d'honoraires et non de commissions, comme dans le cas de leurs collaborateurs.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement CE 1009.

Puis elle adopte l'amendement CE 1010 du rapporteur.

Elle en vient ensuite à l'amendement CE 11 de M. Guy Teissier.

M. Guy Teissier. L'encadrement par le pouvoir réglementaire du montant de la clause pénale applicable en cas de non-respect de l'exclusivité des mandats relève d'une véritable tarification du droit à dédommagement et dénie au juge le droit d'en apprécier le quantum. L'amendement CE 11 vise à éviter une telle situation.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Le plafonnement de ces sommes permet d'en éviter le renchérissement, qui risquerait d'être répercuté en aval et de peser finalement sur l'acheteur.

Conformément à l'avis défavorable du rapporteur, l'amendement CE 11 est rejeté.

Puis la Commission examine l'amendement CE 153 de M. Daniel Fasquelle.

M. Daniel Fasquelle. Cet amendement a le même objet que les amendements CE 1009 et CE 1010 du rapporteur mais porte sur d'autres alinéas de l'article 6 de la loi Hoguet.

M. le rapporteur. Avis favorable.

Mme la ministre. Même avis.

Conformément à l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CE 153.

La commission examine ensuite l'amendement CE 681 de M. Jean-Pierre Le Roch.

M. Dominique Potier. Cet amendement vise à protéger les consommateurs vis-à-vis des marchands de liste, en prévoyant que les conventions conclues en application de l'article 1^{er} de la loi Hoguet précisent les conditions de remboursement de tout ou partie de la rémunération lorsque la prestation fournie au client n'est pas conforme à la nature promise dans ladite convention. Il s'agit ainsi de remettre en cause la suppression, par une ordonnance de 2004, de dispositions antérieurement prévues par la loi.

M. le rapporteur. Avis favorable. Le dernier alinéa de l'article 6 de la loi Hoguet prévoit qu'aucune somme d'argent ne peut être versée à une personne se livrant à la vente de listes ou de fichiers relatifs à l'achat, la vente, la location ou sous-location d'immeubles avant que l'ensemble de la prestation n'ait été fourni. Or, dans le cas des marchands de liste, ce versement est précisément effectué avant que le consommateur ne puisse vérifier le contenu de la liste qui lui est fournie. Il est donc nécessaire dans cette hypothèse de préciser les conditions de remboursement de tout ou partie de la rémunération, lorsque la prestation n'est pas conforme à la nature de la convention établie entre les parties – celle-ci devant désormais, aux termes de l'alinéa 33 du projet de loi, comporter une clause d'exclusivité.

Mme la ministre. Même avis.

*Conformément à l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement.*

Puis elle examine l'amendement CE 8 de M. Guy Teissier.

M. Guy Teissier. Le projet de loi introduit une distorsion de concurrence et une inégalité de traitement tout à fait injustes entre les professionnels de l'immobilier d'une part, et les autres professionnels s'adonnant à des activités immobilières d'autre part – qu'il s'agisse des notaires, des avocats ou des marchands de listes –, en ne faisant peser que sur les seuls agents immobiliers une obligation de transparence sur le montant des honoraires qu'ils appliquent.

M. le rapporteur. Avis défavorable. L'alinéa que vous souhaitez supprimer tend à améliorer l'information des consommateurs sur le montant des rémunérations perçues aux différentes étapes d'une transaction immobilière. En outre, mon amendement CE 1007 précisera davantage le montant des honoraires perçus.

Mme la ministre. Même avis. Cet alinéa constitue une véritable avancée pour l'ensemble des acteurs concernés en améliorant l'information de chacune des parties.

*Conformément à l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CE 8.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CE 292 du rapporteur.*

Elle en vient ensuite à l'amendement CE 1007 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à limiter l'obligation de publicité pesant sur les honoraires appliqués par tout intermédiaire d'une transaction immobilière aux seuls honoraires à la charge de l'acquéreur et du locataire, à l'exclusion de ceux qui sont à la charge du vendeur ou du bailleur.

Mme la ministre. Si je comprends l'objectif poursuivi par le rapporteur, il me paraît cependant préférable que cette obligation de transparence porte sur l'ensemble des honoraires appliqués.

M. Guy Teissier. Mais cette transparence existe déjà ! Le rapporteur pourrait-il donc préciser ce qu'il vise exactement ?

M. le rapporteur. Nous visons ici les annonces immobilières. Je rappelle que dans sa version initiale, l'alinéa 35 de l'article 9 précise que toute publicité effectuée par une personne soumise à la loi Hoguet 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. Or, je propose qu'il ne soit mentionné dans ces annonces que les seules charges destinées à peser sur ceux qui y répondent et non sur ceux qui les proposent.

M. Guy Teissier. Mais les honoraires de vente sont déjà tarifés actuellement et sont toujours inclus dans le prix de vente, TVA comprise ! Ils sont par ailleurs toujours supportés *in fine* par l'acquéreur, qui connaît donc par avance le prix du bien, augmenté du tarif des honoraires.

M. le président François Brottes. Ces honoraires ne sont néanmoins pas toujours payés par l'acquéreur même si c'est lui qui les finance ... Il y a donc une nuance.

Or, vous n'êtes pas sans savoir que les tarifs des honoraires constituent un élément de concurrence entre les agences ...

M. Guy Teissier. Tout à fait !

M. Daniel Fasquelle. Ce dispositif s'applique-t-il également aux notaires ?

M. le rapporteur. Il s'applique à l'ensemble des professionnels soumis à la loi Hoguet.

M. le président François Brottes. Les notaires, eux, ne sont pas en concurrence ...

M. Daniel Fasquelle. Je ne suis pas d'accord ! D'abord, pour instaurer une véritable transparence, encore faudrait-il qu'elle s'applique aussi aux frais de notaire. Ensuite, les notaires peuvent parfaitement effectuer des transactions immobilières.

M. le rapporteur. Mais ils ne sont pas soumis à la loi Hoguet.

M. Daniel Fasquelle. Vous stigmatisez donc les agents immobiliers en créant un régime à deux vitesses.

M. Guy Teissier. C'était précisément l'objet de mon amendement que de l'éviter. Car vous introduisez effectivement une différence de traitement entre les avocats et les notaires, d'une part, et les agents immobiliers d'autre part.

M. le rapporteur. J'entends bien. Mais c'est ici la loi Hoguet que nous réformons, et non l'ensemble des règles applicables aux professionnels effectuant des transactions immobilières. En outre, le régime des professions de notaire et d'avocat diffère de celui des agents immobiliers.

M. Benoist Apparu. Certes, nous réformons la loi Hoguet. Cela signifie-t-il donc que demain, seules les agences immobilières auront à préciser dans leurs annonces les frais qu'elles appliquent, mais pas les notaires ?

M. le rapporteur. Effectivement, car c'est la loi Hoguet que nous réformons.

M. Benoist Apparu. Il faudrait alors que vous proposiez un amendement comparable pour les notaires et les avocats.

M. le rapporteur. Certes mais pas à cet endroit du texte.

M. Benoist Apparu. Engagez-vous dans ce cas à le proposer ailleurs.

M. le président François Brottes. Autrement nous aurons un problème constitutionnel...

M. Guy Teissier. Ceci confirme la recevabilité de mon amendement.

Mme la ministre. S'il est vrai qu'un avocat peut, sans être soumis aux obligations de la loi Hoguet, être mandataire en transactions immobilières, il doit, dans ce cadre, en référer à son ordre – sa garantie professionnelle se substituant alors à la garantie exigée par la loi Hoguet. Et ce n'est que si la transaction aboutit qu'elle peut donner lieu à forfaitisation d'honoraires. Seulement, c'est la publicité dans les annonces que nous organisons ici. Or, il ne me semble pas qu'un avocat ait la possibilité de publier des annonces puisqu'il n'a pas le droit de faire de la publicité. La question ne se pose donc que pour les notaires.

La position du Gouvernement est tout à fait équilibrée : nous souhaitons en effet que les règles de publicité soient identiques pour toutes les professions réglementées. Je m'engage donc à travailler avec la garde des sceaux afin d'assurer un parallélisme des formes entre ces professions et à apporter en séance publique une réponse précise sur les modalités d'application du dispositif, si tant est que cela soit nécessaire pour les notaires.

M. Guy Teissier. Je vous remercie, madame la ministre, d'avoir mieux compris le sens de mon amendement et vous confirme que les notaires ont la possibilité de faire de la publicité.

M. Benoist Apparu. Lorsque nous avons rendu obligatoire la publication dans les annonces immobilières des diagnostics de performance énergétique portant sur les biens immobiliers, nous avons prévu que cette réforme concernerait l'ensemble des annonces immobilières – qu'elles soient publiées sur internet, par les agences immobilières ou par les notaires.

Par ailleurs, si cette réforme de la loi Hoguet vise les agences immobilières, qu'en sera-t-il des annonces gratuites impliquant un intermédiaire susceptible de percevoir des commissions mais non soumis à cette législation ?

M. le rapporteur. Si cet intermédiaire est un professionnel de l'immobilier soumis à la loi Hoguet, il lui faudra respecter le dispositif. Nous verrons par ailleurs ce qu'il en est pour les professions réglementées.

M. Jean-Marie Tetart. Cette question très importante doit être réglée d'ici à la séance publique car les notaires publient déjà des annonces immobilières affichées dans la rue. Quant aux huissiers, ne font-ils pas eux aussi partie de cette catégorie ?

M. le président François Brottes. La ministre s'est engagée à vous répondre en séance publique.

La commission adopte l'amendement CE 1007.

Elle examine ensuite l'amendement CE 10 de M. Guy Teissier.

M. Guy Teissier. L'interdiction de reconduction tacite des mandats exclusifs ne me paraît pas pertinente dans la mesure où il reste possible de la dénoncer par écrit à tout moment aux termes des trois premiers mois du mandat. Je propose donc de supprimer les alinéas 36 et 37 de l'article 9.

M. le rapporteur. Il ne me semble pas y avoir de lien entre l'objet de cet amendement et le contenu de l'exposé sommaire que vous venez de nous présenter. Les alinéas 36 et 37 n'interdisent en rien la reconduction tacite. Ils prévoient seulement à l'adresse du client une information sur les modalités de sa mise en œuvre par référence au droit applicable au secteur de la consommation. On voit mal pourquoi, de ce fait, les conventions visées à l'article 6 de la loi Hoguet ne pourraient pas bénéficier d'une non-reconduction tacite.

Il est par ailleurs précisé, au regard de ces modalités spécifiques, que lorsqu'une convention écrite comprend une clause d'exclusivité d'une durée moyenne de trois mois, visant à confier exclusivement à un agent immobilier la vente ou la recherche d'un bien en vue de son acquisition, une telle clause ne peut être reconduite qu'expressément. Le dispositif me semble équilibré mais sa rédaction pourrait être améliorée. C'est pourquoi je vous propose de retirer l'amendement CE 10 au profit de l'amendement CE 258 de M. Daniel Fasquelle.

L'amendement CE 10 est retiré.

La commission examine l'amendement CE 258 de M. Daniel Fasquelle.

M. Daniel Fasquelle. Cet amendement a un double objet.

En premier lieu, si l'on comprend tout à fait la nécessité de protéger les consommateurs, pourquoi le dispositif devrait-il également s'appliquer à l'immobilier d'entreprise ? Nous proposons donc d'exclure ce secteur de son champ d'application.

Quant au mandat, je partage le point de vue défendu par Guy Teissier : il n'y a aucune raison d'empêcher la reconduction tacite des clauses d'exclusivité qui sont nécessaires à l'équilibre et au bon fonctionnement des agences immobilières, dès lors que le consommateur peut, à tout moment, mettre un terme à cette exclusivité.

M. le rapporteur. Avis favorable pour les raisons évoquées précédemment.

Mme la ministre. Même avis.

La commission adopte l'amendement CE 258.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CE 294 du rapporteur.

Puis la commission en vient à l'amendement CE 299 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'alinéa 47 de l'article 9 crée un Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières chargé de moraliser et de professionnaliser l'activité des professionnels soumis à la loi du 2 janvier 1970. Il devrait à cet effet participer à l'élaboration du code de déontologie qui leur sera applicable et veiller au respect des principes auxquels ils sont soumis.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Conformément à l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CE 267 de M. Daniel Fasquelle.

La commission est ensuite saisie de l'amendement CE 303 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à préciser que la liste des représentants des professionnels chargés de siéger au sein des commissions régionales et interrégionales de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières sera également soumise au ministre chargé du logement.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement CE 303.

Puis elle est saisie de l'amendement CE 683 de M. Christophe Borgel.

Mme Frédérique Massat. Cet amendement vise à garantir la présence de représentants d'associations de consommateurs au sein du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières.

M. le rapporteur. Avis favorable.

Mme la ministre. Même avis.

La commission adopte l'amendement CE 683.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CE 1090 et CE 370 du rapporteur.

Elle en vient ensuite à l'amendement CE 143 de M. Daniel Fasquelle.

M. Daniel Fasquelle. Allant dans le même sens que l'amendement CE 683 de Mme Frédérique Massat, l'amendement CE 143 vise à remplacer, dans la liste des membres des commissions régionales ou interrégionales de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières, les « personnes représentant les cocontractants » par un « représentant d'une association de défense des consommateurs représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1 du code de la consommation ». Il s'agit ainsi de s'inspirer du projet de loi relatif à la consommation qui vient d'être voté et de retenir une notion plus précise que celle de « personnes représentants les cocontractants ».

M. le rapporteur. Votre amendement tend à limiter le nombre de représentants des cocontractants à une seule personne, ce qui me paraît manquer de souplesse pour définir le nombre adéquat de ces représentants au sein de chacune des commissions concernées.

M. Daniel Fasquelle. Si je suis d'accord pour faire figurer plus d'un représentant parmi la liste des membres de ces commissions, il importe en revanche de disposer de garanties quant aux personnes censées représenter les consommateurs. Or, il existe pour ce faire des associations agréées. Il convient d'y recourir, comme nous l'avons fait dans le cadre du projet de loi relatif à la consommation. Autrement, sur quels critères ces représentants seront-ils choisis ? Cela étant, j'accepte de retirer mon amendement afin de le retravailler d'ici à la séance publique.

L'amendement CE 143 est retiré.

La commission examine ensuite l'amendement CE 379 du rapporteur

M. le rapporteur. Cet amendement vise à préciser que, dans le cadre de la procédure contradictoire à laquelle un professionnel est susceptible d'être

convoqué devant une commission régionale ou interrégionale de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières, celui-ci a la possibilité de se faire assister d'un conseil pouvant présenter ses observations oralement ou par écrit. Il précise en outre le délai dont il dispose pour ce faire.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement CE 379.

Elle adopte ensuite successivement l'amendement de cohérence rédactionnelle CE 381, l'amendement de précision CE 384, l'amendement de cohérence rédactionnelle CE 387 et l'amendement de cohérence rédactionnelle CE 389 du rapporteur.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 1005 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement précise le cadre dans lequel se déroule la procédure disciplinaire dont peut faire l'objet un professionnel de l'immobilier : il prévoit ainsi que lorsqu'une commission régionale ou interrégionale de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières a pris une décision devenue définitive – soit après épuisement des voies de recours –, elle la notifie à la chambre de commerce et d'industrie territoriale qui a délivré sa carte au professionnel.

Toute personne souhaitant obtenir une carte professionnelle devra indiquer s'il s'agit ou non de sa première demande : en cas de renouvellement, il lui faudra préciser quelle chambre de commerce et d'industrie lui a délivré sa carte précédente afin que la chambre de commerce à qui la personne adresse sa demande puisse vérifier auprès de la précédente si le demandeur a fait l'objet d'une sanction le privant du droit d'exercer sa profession et donc d'obtenir une carte professionnelle.

Mme la ministre. Avis favorable, sous réserve d'une rectification tendant à préciser que la carte visée dans la première phrase de l'amendement est la carte « professionnelle mentionnée à l'article 3 » de la loi Hoguet.

La commission adopte l'amendement CE 1005 ainsi rectifié.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CE 391 du rapporteur.

Elle examine ensuite l'amendement CE 404 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement précise la différence de quantum de la peine encourue dans le cadre d'une procédure disciplinaire, selon qu'elle s'appliquera à une personne physique ou morale, à l'image de ce que prévoient par ailleurs d'autres réglementations. Il nous paraît en effet logique d'établir une différence de peine selon la nature de la personne contrevenante.

Nous avons en l'occurrence établi un rapport d'un à cinq entre la peine encourue par une personne physique, de 15 000 euros, et celle encourue par une personne morale, de 75 000 euros.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CE 396 du rapporteur.

Puis la Commission est saisie de l'amendement CE 9 de M. Guy Teissier.

M. Guy Teissier. À l'image d'amendements évoqués précédemment, cet amendement vise à éviter toute distorsion de concurrence entre les professionnels de l'immobilier, d'une part, et les avocats et notaires d'autre part.

M. le rapporteur. Avis favorable.

Mme la ministre. Même avis.

La commission adopte l'amendement CE 9.

En conséquence, l'amendement CE 1076 du rapporteur est satisfait.

Puis elle adopte successivement les amendements de conséquence CE 393 et CE 280 du rapporteur.

La commission examine ensuite les amendements CE 537 et CE 541 de Mme Annick Lepetit qui font l'objet d'une présentation commune.

Mme Annick Lepetit. L'amendement CE 537 vise à soumettre à autorisation les locaux loués pour de courtes durées à une clientèle de passage dans la mesure où ils ne peuvent être considérés comme des locaux à usage d'habitation au sens de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation. Il s'agit ainsi d'éclaircir le flou de la législation actuelle en ce domaine, sachant que ce phénomène ne cesse de s'étendre dans les grandes villes.

Quant à l'amendement CE 541, il prévoit qu'un propriétaire ne peut demander une autorisation de changement d'usage de son logement en local d'habitation à des fins de location à titre temporaire qu'après avoir obtenu l'accord de l'assemblée générale des copropriétaires. Une telle mesure me paraît tout à fait bénéfique même si elle risque sans doute d'allonger la durée des réunions de copropriété.

M. le rapporteur. Je tiens à remercier Annick Lepetit et les autres signataires de cet amendement qui clarifie la situation des locaux meublés loués pour une courte durée à une clientèle de passage. Si ce type de locations répond aux besoins des vacanciers dans les lieux touristiques, il en existe en réalité aussi dans les grandes agglomérations où s'est développée une forte demande de

locations de courte durée, soit que les demandeurs y effectuent des stages de quelques mois, soit qu'ils soient en déplacement professionnel, soit encore qu'ils aient fait l'objet d'une mutation. J'émet donc un avis favorable à ces deux amendements qui clarifient utilement le régime juridique qui leur est applicable.

Mme la ministre. Même avis. Il sera par ailleurs nécessaire de faire évoluer la procédure actuelle de changement d'usage des locaux. C'est pourquoi nous proposerons ultérieurement de modifier les articles L. 631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

M. Jean-Marie Tetart. Les gîtes ruraux seront-ils concernés par la mesure ?

Mme la ministre. Leur régime est déjà encadré, contrairement à celui des locaux visés par ces amendements.

M. le président François Brottes. Il s'agit somme toute de combler un vide juridique.

La commission adopte les amendements CE 537 et CE 541.

Elle adopte ensuite l'article 9 modifié.

CHAPITRE IV

AMÉLIORER LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS

Section 1

Traiter les impayés le plus en amont possible

Article 10

(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, articles L. 353-15-1 et L. 442-6-1 du code de la construction et de l'habitation)

Obligation de saisine des commissions départementales de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CAPEX) pour les bailleurs personnes morales hors SCI familiales

A.— L'ÉTAT DU DROIT

L'article 24 de la loi de 1989 fixe les conditions selon lesquelles le propriétaire peut mettre fin au bail si le locataire ne respecte pas son engagement de payer le loyer aux échéances convenues. Afin de prévenir au maximum les

expulsions locatives tout en respectant les droits des bailleurs, la procédure ainsi déterminée est strictement encadrée.

La plupart des contrats de location comprennent une clause résolutoire indiquant que le bail sera résilié de plein droit, c'est-à-dire automatiquement, si le locataire ne paie pas son loyer et ses charges aux échéances convenues. Dans ce cas, la mise en œuvre de la clause résolutoire ne peut intervenir que deux mois après le commandement de payer non suivi d'effet. Durant cette période, le locataire peut régulariser sa situation ou saisir le juge afin d'obtenir des délais de paiement. À l'issue du délai de deux mois – ou du délai de paiement accordé par le juge –, le propriétaire est fondé à saisir le tribunal d'instance en référé afin de constater que le bail est résilié et prononcer l'expulsion⁽¹⁾.

Néanmoins, il appartient auparavant à l'huissier de justice de notifier au préfet l'assignation aux fins de constat de la résiliation, au moins deux mois avant l'audience. Selon la situation du locataire, le préfet peut saisir les organismes dont relèvent les aides au logement – principalement la CAF – le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ou les services sociaux compétents sur le territoire, en vue de faire réaliser une enquête sociale et financière du locataire en situation d'impayés. Afin de prévenir au maximum l'expulsion, le commandement de payer mentionné ci-dessous doit informer le locataire, à peine de nullité, de la possibilité de saisir le FSL en vue d'obtenir un accompagnement personnalisé.

Enfin, l'article précise que lorsque les obligations du contrat de location sont garanties par un cautionnement, le commandement de payer est signifié à la caution dans un délai de quinze jours à compter de la signification du commandement de payer au locataire.

Toutefois, la politique de prévention des expulsions locatives ne se limite pas aux seules dispositions de l'article 24 de la loi de 1989. Comme le souligne l'étude d'impact, elle « *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 ;*

(1) En l'absence de clause résolutoire, le propriétaire doit directement assigner le locataire, par acte d'huissier, devant le tribunal d'instance, pour demander la résiliation du bail et son expulsion.

– 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 ⁽¹⁾.

(1) p.94 de l'étude d'impact.

MESURES RELATIVES A LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS

DISPOSITIFS EXISTANTS ET BILAN DE MISE EN ŒUVRE

- L'action de prévention des expulsions locatives dans les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées

L'article 60 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL), modifiant l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement, a fait de la prévention des expulsions locatives une action obligatoire de tous les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Le décret d'application n° 2007-1688 du 29 novembre 2007 impose notamment que soient fixés par le comité de pilotage du plan, des objectifs précis en matière de réduction du nombre de commandements de quitter les lieux et du nombre d'expulsions locatives, permettant un véritable suivi et une évaluation des actions, mobilisant l'ensemble des outils de droit commun, dont les fonds de solidarité logement (FSL) et les procédures d'attribution prioritaire de logements sociaux, ceci en lien étroit avec les chartes de prévention des expulsions.

Dans la plupart des PDALPD en cours de révision, un des axes prioritaires des actions du plan est la prévention des expulsions locatives.

- Les aides au maintien des fonds de solidarité logement (FSL)

Les aides FSL au maintien peuvent prendre la forme d'un prêt, d'une subvention et/ou d'un cautionnement.

Chaque année, entre 60 000 et 70 000 ménages sont aidés par les FSL, pour un montant moyen de l'aide proche des 1 000 €. En 2011, les FSL ont soutenu environ 75 000 ménages en impayés, pour un montant total d'aides financières de 65,2 M€.

- Les chartes départementales pour la prévention des expulsions

Les chartes pour la prévention des expulsions locatives doivent fixer la stratégie locale de l'ensemble des partenaires en matière de prévention des expulsions en contribuant à une bonne articulation entre le travail social et la procédure judiciaire. La mise en place des CCAPEX a été l'occasion de lancer la révision des chartes dans un nombre important de départements.

- L'enquête financière et sociale dans le cadre de la procédure d'expulsion locative

L'article 60 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion confère une portée juridique à la réalisation d'une enquête intitulée enquête financière et sociale au cours de laquelle le locataire et le bailleur sont mis en mesure de présenter leurs observations dans le cadre d'une procédure judiciaire d'expulsion locative, afin que le juge puisse prendre sa décision en toute connaissance de cause. Auparavant la réalisation de cette enquête était seulement préconisée par une circulaire du 17 février 1999.

- La mise en place d'un dispositif d'urgence pour les locataires de bonne foi s'engageant à reprendre le paiement de leur loyer (protocole)

La circulaire UHC/DH2/10 du 13 mai 2004 relative à la mise en œuvre d'un dispositif d'urgence visant à la prévention des expulsions prévoyait, dans le parc HLM, la signature d'un protocole permettant le maintien du ménage dans les lieux et le rétablissement de l'aide personnelle au logement, même après résiliation de bail, sous réserve du respect par le locataire de ses engagements : reprise du paiement régulier du loyer et des charges ou versement de l'indemnité d'occupation lorsque le bail a déjà été résilié, début d'apurement de l'arriéré locatif.

L'article 98 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a inscrit ce dispositif dans la loi tout en précisant que le protocole, conclu entre le bailleur et l'occupant, devait intervenir après résiliation effective du bail (la signature d'un tel protocole, entraînant le rétablissement de l'aide personnelle au logement, était en tout état de cause déjà possible avant résiliation du bail par décision judiciaire). La loi de cohésion sociale a également

prévu que la saisine de la commission départementale des aides publiques au logement et des organismes payeurs des aides au logement depuis la création de la CCAPEX, est obligatoire, sous peine d'irrecevabilité de la demande, aux fins de constat de résiliation de bail.

Le protocole est conclu pour une durée maximale de 2 ans. Il peut être éventuellement prolongé de 3 années supplémentaires en cas de modification du plan d'apurement. Le rétablissement de l'aide personnelle au logement intervient y compris pour la période comprise entre la résiliation du bail et la conclusion du protocole. Dès lors que l'occupant respecte ses engagements figurant au protocole, le bailleur doit renoncer à poursuivre la procédure judiciaire d'expulsion et, au terme du protocole, conclure un nouveau bail avec l'occupant.

- La prévention des expulsions dans le cadre du droit au logement opposable

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) rend les personnes de bonne foi menacées d'expulsion, susceptibles d'être reconnues par les commissions de médiation, éligibles à une attribution prioritaire en urgence de logement ou d'hébergement.

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion contient des mesures d'amélioration du dispositif DALO, notamment pour les personnes expulsées, dont les principales sont les suivantes.

Source : Ministère de l'égalité des territoires, réponse au questionnaire budgétaire PLF 2013

Les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX)

Par ailleurs, l'**article 59** de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a rendu obligatoire la mise en place d'une commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX).

Auparavant, l'**article 60** de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, avait modifié l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, afin de donner la possibilité au comité responsable du plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) d'instaurer une commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX).

Ces commissions ont pour mission de délivrer des avis aux instances décisionnelles en matière d'aides personnelles au logement, d'attribution d'aides financières sous forme de prêts ou de subventions et d'accompagnement social lié au logement, en faveur des personnes en situation d'impayés. Les modalités de fonctionnement et la composition de la commission étaient renvoyées à un décret.

Le fonctionnement des CCAPEX

Ce décret⁽¹⁾ a déterminé la composition et les modalités de fonctionnement de ces commissions. Coprésidée par le préfet et le président du conseil général, la CCAPEX comprend un représentant de chacun des organismes payeurs des aides personnelles au logement, le maire de la commune sur le territoire de laquelle se

(1) Décret n° 2008-187 du 26 février 2008 relatif à la commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives.

trouve le logement des ménages concernés, le président de l'EPCI ayant conclu une convention avec l'État pour l'attribution d'aides en matière de logement et sur le territoire duquel se trouvent les logements concernés.

Par ailleurs, un représentant des bailleurs sociaux, des propriétaires bailleurs privés, des associations de locataires, des associations de défense du logement, des associations locales d'information sur le logement et de la commission de surendettement peut demander à participer à la commission avec voix consultative. Le préfet et le président du conseil général nomment les membres de la commission pour la durée du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Enfin, le secrétariat ainsi que l'instruction et le suivi des dossiers sont assurés par l'État, le conseil général ou un organisme payeur des APL.

La mission des CCAPEX

La CCAPEX est chargée d'émettre des avis auprès d'instances décisionnelles comme les organismes payeurs des APL, le Fonds de solidarité pour le logement ou le préfet, en matière d'aides du FSL, d'accompagnement social, de maintien et suspension des aides personnelles au logement, de relogement ou d'hébergement et, si le préfet le souhaite, sur le concours de la force publique.

Par ailleurs, il lui appartient de formuler des recommandations auprès des personnes physiques et de certains organismes tels que les bailleurs, les maires, les représentants d'EPCI, la commission de surendettement ou les responsables du dispositif départemental en charge de l'hébergement. La CCAPEX est également fondée à suggérer des pistes d'amélioration des différents dispositifs en faveur du logement des personnes défavorisées et de la prévention des expulsions.

De manière concrète, la mission première de ces commissions est d'examiner les dossiers difficiles au cas par cas afin d'aider les ménages en difficulté à trouver une solution à leur situation, le plus en amont possible de la procédure. Elle permettra de rendre plus cohérent le traitement d'un dossier aux différents stades de la procédure d'expulsion.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 10 du projet de loi vise à renforcer les dispositifs existants afin de traiter encore plus en amont possible les impayés dans le but d'éviter au maximum les expulsions locatives. Pour ce faire, il modernise en profondeur l'article 24 de la loi de 1989, en prévoyant d'associer systématiquement les CCAPEX à la procédure d'accompagnement social.

Le 2° (alinéas 2 à 6) de l'article 10 réorganise l'écriture de l'article 24 de la loi de 1989. Ainsi, le nouveau I. (créé par les alinéas 2 à 5) de l'article 24

reprend les dispositions existantes relatives au commandement de payer : effectivité de la clause résolutoire pour défaut de paiement du loyer à compter de deux mois suivant un commandement de payer demeuré infructueux, conditions formelles du commandement de payer, qui doit informer le locataire – à peine de nullité – de son droit à solliciter une aide du FSL, transmission du commandement de payer à l'éventuelle caution du locataire dans un délai de quinze jours suivant sa transmission au locataire.

L'alinéa 6 de l'article 10 du projet de loi insère un nouveau II. à l'article 24 de la loi de 1989. Aux termes de ce II., à partir du 1^{er} janvier 2015, tout bailleur personne morale (hors SCI familiales jusqu'au quatrième degré) devra saisir la CCAPEX au moins deux mois avant l'assignation, sous peine d'irrecevabilité de celle-ci. En l'état actuel du droit, 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. Le présent projet de loi étend donc cette obligation à tous les bailleurs personnes morales hors SCI familiales, et pour tous leurs locataires. Toutefois, la deuxième phrase du II. précise que cette saisine est réputée constituée dès lors que la situation d'impayé a été signifiée aux organismes payeurs des aides au logement. En effet, alors que les nouvelles dispositions draineront nécessairement un grand nombre de dossiers supplémentaires vers les CCAPEX, il convient de ne pas les surcharger outre mesure.

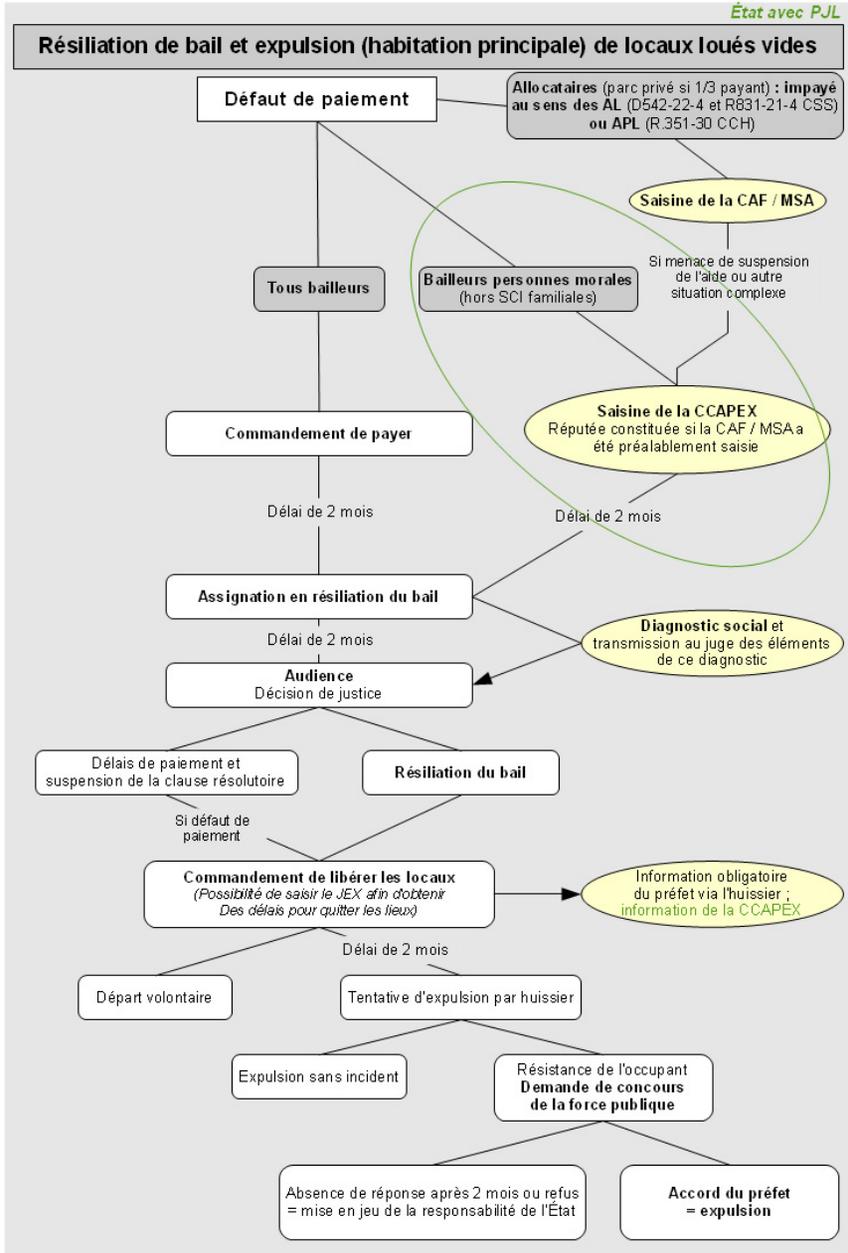
Le 3^o (alinéas 7 à 12) de l'article 10 du projet de loi apporte des ajustements de coordination, notamment en vue de la création d'un III. au sein de l'article 24 de la loi de 1989. Ce dernier traite des conditions de recevabilité de l'assignation aux fins de constat de la résiliation du contrat de location. Il reprend les dispositions existantes (notification au préfet, saisine éventuelle des organismes payeurs de l'aide au logement, du FSL ou des services sociaux), moyennant quelques modifications de cohérence : le diagnostic social et financier – qui se substitue à l'enquête sociale – devra dorénavant être transmis au juge et à la CCAPEX.

Les alinéas 13 et 14 de l'article 10 du projet de loi reprennent, en en faisant un IV. les dispositions du dernier alinéa de l'article 24 de la loi de 1989 dans sa version actuelle.

Les 5^o et 6^o (alinéas 15 et 16) de l'article 10 du projet de loi apportent des modifications rédactionnelles : les dispositions existantes relatives au pouvoir du juge d'accorder, même d'office, des délais de paiement supplémentaires au locataire, devient un V. au sein du nouvel article 24 ; les trois derniers alinéas de l'actuel article 24, dont la place a simplement changé en son sein, sont abrogés.

Enfin, le dernier alinéa de l'article 10 du projet de loi abroge les articles du L. 442-6-1 et du L. 353-15-1 du code de la construction et de l'habitation, auxquels se substituent les dispositions visant la saisine obligatoire de la CCAPEX.

LA PROCÉDURE D'EXPULSION PRÉVUE PAR LE PROJET DE LOI



Source : Étude d'impact, p.94-95

C.— LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR

Votre rapporteur se réjouit des évolutions apportées par le projet de loi, même s'il s'est inquiété du risque de surcharge des CCAPEX.

Il a par ailleurs souhaité compléter le dispositif en prévoyant que la notification de la décision de justice prononçant l'expulsion mentionne la possibilité de saisir la commission de médiation chargée de se prononcer sur le caractère prioritaire d'une demande de logement ou d'hébergement. En effet, un déterminant majeur de la prévention des expulsions locatives réside dans l'information des personnes sur la possibilité d'engager un « recours DALO ». En l'état actuel, la circulaire du 26 octobre 2012 prévoit l'information des ménages sur la possibilité d'exercer un recours dès lors qu'ils ont reçu un commandement de quitter les lieux. Pourtant, le Comité national de suivi du droit au logement opposable estime, en se basant sur le nombre de commandements de quitter les lieux délivrés en 2012, que seuls 5,5 % de l'ensemble ménages menacés d'expulsion ont été reconnus prioritaires au titre du « DALO ». Ce chiffre extrêmement faible atteste de l'absence de recours en matière de droit au logement opposable, dont une part importante doit être attribuée au défaut d'information des personnes concernées. Aux yeux de votre rapporteur, cette information doit, pour être efficace, figurer dans la décision de justice génératrice de la situation ouvrant l'éligibilité au droit au logement opposable.

Votre Commission a adhéré à la proposition de votre rapporteur.

*

* *

La Commission examine l'amendement CE 619 de Mme Michèle Bonneton.

M. Éric Alauzet. Il convient de ne pas limiter la saisine de la commission de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX) aux seuls bailleurs personnes morales.

M. Daniel Goldberg, rapporteur. Avis défavorable.

Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement. Le Gouvernement travaillant à une disposition visant à élargir la saisine de la CCAPEX, je vous prie de bien vouloir retirer votre amendement.

M. Éric Alauzet. Dans ces conditions, je le retire.

L'amendement CE 619 est retiré.

La Commission étudie l'amendement CE 802 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il convient de systématiser la saisine des services sociaux par le préfet en vue de la réalisation d'un diagnostic social et financier au stade de l'assignation pour impayés de loyers.

Mme la ministre. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CE 675 de Mme Catherine Troallic.

Mme Catherine Troallic. Un médiateur doit intervenir dans les situations d'impayés, et pour que le paiement du loyer soit garanti au propriétaire, et pour éviter au locataire d'entrer dans le cercle vicieux de l'endettement.

M. le rapporteur. Je vous invite à retirer votre amendement car je ne suis pas certain de sa validité législative et j'ignore quelle personne la CCAPEX devrait précisément dépêcher à cette fin.

Mme la ministre. De même que le rapporteur a proposé que soit mentionnée la possibilité de recourir à un paiement par le Fonds de solidarité pour le logement (FSL), ce type d'intervention relève des compétences des conseils généraux. Cela se fera d'une façon un peu différente après la mise en place de la garantie universelle des loyers (GUL) mais en attendant et quoique je ne sois pas opposée sur le fond à cet amendement, je doute des conditions de sa mise en œuvre. Je vous prie donc de bien vouloir le retirer.

Mme Catherine Troallic. Il conviendra en effet de travailler sur cette question dans le cadre de la GUL. Je retire mon amendement.

L'amendement CE 675 est retiré.

La Commission adopte l'amendement de précision CE 803 du rapporteur.

Puis elle étudie l'amendement CE 867 du rapporteur.

M. le rapporteur. La décision de justice prononçant l'expulsion mentionne la possibilité, pour le locataire, d'engager un « recours DALO » alors qu'à ce jour seulement 5 % des ménages menacés d'expulsion étaient reconnus comme prioritaires au titre du DALO.

M. Benoist Appar. J'espère que tout le monde en a conscience : cet amendement et une petite phrase de l'article 11 interdisent quasiment *de facto* les expulsions de locataires.

Dès lors que les « commissions DALO », sauf en cas de mauvaise foi, accordent le droit au logement opposable et qu'une circulaire ministérielle ordonne expressément aux préfets que les « DALO » ne doivent plus être expulsés, toutes les personnes qui sont dans cette situation seront invitées à engager un « recours DALO » et elles ne pourront plus être expulsées.

En outre, les moyens financiers du ministère de l'intérieur affectés au paiement des loyers impayés semblant fondre comme neige au soleil, je crains qu'une difficulté supplémentaire ne se fasse jour.

Je ne suis pas convaincu du caractère très équilibré de ce texte.

M. le rapporteur. Je ne suis pas de cet avis.

Informé un locataire susceptible d'être expulsé de la possibilité d'engager un « recours DALO » n'interdit en rien la poursuite de la procédure.

Mme la ministre. Nous ne créons aucun dispositif supplémentaire : nous informons simplement les locataires de ceux qui existent déjà. Contrairement à ce que vous avez dit, monsieur Apparu, les expulsions ne disparaîtront pas.

Le rapporteur souhaite que la possibilité de saisir la commission de médiation figure sur la décision de justice mais, sachant qu'il n'est pas possible d'enjoindre le juge quant aux modalités de rédaction de son propre jugement, je propose de rectifier l'amendement en précisant que cette mention sera portée dans la notification accompagnant le jugement.

Avis favorable à cet amendement sous réserve de cette précision.

M. le rapporteur. Mme la ministre a tout à fait raison. L'amendement serait ainsi rédigé : « La notification de la décision de justice prononçant l'expulsion mentionne la possibilité de saisir la commission de médiation... ».

M. Benoist Apparu. Existe-t-il ou non une circulaire ministérielle donnant consigne aux préfets de ne pas expulser de personnes dont la situation est reconnue comme prioritaire et urgente au titre du DALO ?

Mme Laure de La Raudière. Ce mécanisme complémentaire d'information entraînera-t-il donc la fin des expulsions ?

Mme la ministre. Il est bon que les préfets appliquent une circulaire interministérielle, en l'occurrence signée par votre serviteur et le ministre de l'intérieur, indiquant qu'il n'est pas possible de recourir à la force publique pour expulser des ménages dont la situation est reconnue prioritaire et urgente – et non de tous ceux qui saisiraient la commission de médiation –, laquelle pourrait entraîner la condamnation de l'État en cas de non-relogement.

La Commission adopte l'amendement CE 867 rectifié.

Puis elle est saisie de l'amendement CE 535 de M. Christophe Borgel.

M. Christophe Borgel. Avec l'accord du bailleur, un locataire de bonne foi doit pouvoir continuer de bénéficier de l'Aide personnalisée au logement (APL) en cas d'impayés, sa suspension rendant le retour à l'équilibre plus difficile encore.

M. le rapporteur. Avis plutôt favorable mais qu'en est-il de la notion de bonne foi – même s'il est vrai que l'accord du bailleur peut suffire à en attester ?

Mme la ministre. L'intention de M. Borgel est bonne mais il conviendrait de compléter le dispositif proposé parce qu'il n'est pas possible de maintenir durablement dans les lieux un locataire qui ne pourrait jamais rembourser sa dette de loyer et qu'il n'est pas non plus possible de trouver des dispositions similaires pour les allocations logement.

Je vous propose de travailler ensemble afin de trouver un amendement parfaitement calibré d'ici à la séance publique afin de répondre à l'objectif que vous poursuivez.

M. Michel Piron. Je suis très favorable à cette rédaction qui me semble tout à fait équilibrée. Cet amendement constitue une excellente base pour gérer les relations entre un locataire qui traverse des difficultés passagères et un bailleur qui, de surcroît, reconnaît la bonne foi de ce dernier.

M. Christophe Borgel. Je retire cet amendement afin de le retravailler d'ici à la séance publique.

L'amendement CE 535 est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement CE 689 de Mme Jacqueline Maquet.

M. Hervé Pellois. Un représentant des bailleurs sociaux doit pouvoir participer à la commission de surendettement lors de l'examen de la situation d'un locataire.

M. le rapporteur. Avis favorable.

Mme la ministre. Avis défavorable. L'association des bailleurs aux commissions de surendettement est utile mais il me semble toutefois plus équilibré d'y associer une représentation de la CCAPEX, laquelle est directement confrontée aux questions de la dette locative et des risques d'expulsion. Je vous propose de retravailler l'amendement en ce sens.

M. Hervé Pellois. Je le retire donc.

L'amendement CE 689 est retiré.

La Commission adopte l'article 10 modifié.

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

(article L. 412-5 du code des procédures civiles d'exécution ; articles 7-1, 7-2 [nouveau] et 7-3 [nouveau] de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ; article 121 de la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions)

Renforcement de la coordination des actions de prévention des expulsions

A.— L'ARTICLE L. 412-5 DU CODE DES PROCÉDURES CIVILES D'EXÉCUTION

En l'état actuel du droit, l'article L. 412-5 du code des procédures civiles d'exécution prévoit que dès le commandement d'avoir à libérer les locaux, l'huissier de justice chargé de l'exécution de la mesure en informe le préfet en vue d'assurer la prise en compte de la demande de relogement de l'occupant dans le cadre du PDALDP (en ce qui concerne le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, se reporter au commentaire de l'article 14).

Afin de tenir compte des modifications apportées par l'article 10 du projet de loi, et conformément à l'objectif porté par le Gouvernement de renforcer le rôle des CCAPEX dans les actions de prévention des expulsions locatives, **le I. de l'article 11** du projet de loi modifie l'article L. 412-5 du code des procédures civiles d'exécution. Aux termes de cet article modifié, l'huissier de justice chargé de l'exécution de la mesure d'expulsion devra d'une part informer la CCAPEX, et d'autre part indiquer au ménage qu'il lui est possible de saisir la commission de médiation en vue d'une demande de relogement au titre du droit au logement opposable. Il est précisé que cette information peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités déterminées par décret.

B.— LA CONSÉCRATION DES CCAPEX DANS LA LOI DU 31 MAI 1990 VISANT À LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT

Le II. de l'article 11 consacre l'existence des chartes pour la prévention de l'expulsion et des CCAPEX, renforce leur rôle et assure une meilleure articulation de leurs actions avec celles du FSL.

Le 1° du II. procède à la réécriture des dispositions de l'article 7-1 de la loi de 1990. En l'état actuel, cet article prévoit les conditions d'application du PALDP à Mayotte. Ces dispositions spécifiques n'ont plus lieu d'être au regard des évolutions statutaires de Mayotte, devenue un département français à part

entière. Le nouvel article 7-1 impose donc l'élaboration dans chaque département d'une charte pour la prévention de l'expulsion, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés (associations, services de l'État, etc.). Avant publication, cette charte devra être validée par le comité responsable du PALDP, puis faire l'objet d'une évaluation annuelle devant ce même comité ainsi que devant la CCAPEX.

Le 2° du II. insère dans la loi de 1990 deux nouveaux articles relatifs aux CCAPEX qui, en l'état actuel du droit, ne sont mentionnées qu'à l'article 4 de la loi de 1990 précitée (voir article 10 du projet de loi). En somme, il s'agit d'une part d'élever au niveau législatif des dispositions réglementaires, et ce afin de consacrer l'importance de telles commissions, et d'autre part de préciser les missions de ces dernières.

Le nouvel article 7-2 rappelle l'obligation de créer une commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives dans chaque département. Cette commission est chargée de deux missions principales :

– coordonner, évaluer, orienter le dispositif de prévention des expulsions locatives défini par le PALDP. Dans ce cadre, la CCAPEX est également chargée de l'évaluation de la charte susmentionnée ;

– 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.

En cohérence avec le dispositif exposé au I. de cet article, il est précisé que les CCAPEX doivent être informées par le préfet de toute situation faisant l'objet d'une procédure d'expulsion. Pour le traitement de ces situations individuelles, la CCAPEX peut être saisie par l'un de ses membres, le bailleur, le locataire ou toute personne ayant un intérêt à agir.

Par ailleurs, **les alinéas 16 à 19** prévoient que la CCAPEX 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 ;

– 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.

De plus, **l'alinéa 20 de l'article 11** du projet de loi précise que la CCAPEX est chargée d'émettre des avis et recommandations en matière

d'attribution d'aides financières sous forme de prêt ou de subvention, ainsi qu'en matière d'accompagnement social lié au logement.

Les alinéas 21 et 22 précisent également qu'elle est tenue informée de la volonté du préfet de recourir à la force publique et des décisions prises à la suite de ses avis. Elle est aussi destinataire du diagnostic social et financier mentionné à l'article 24 de la loi de 1989 (voir article 10).

Les alinéas 23 et 24 affirment la soumission des membres de la CCAPEX au secret professionnel, dont la transgression est punie d'un an d'emprisonnement et de 15000 euros d'amende aux termes de l'article 226-13 du Code pénal. Toutefois, les professionnels de l'action sociale et médico-sociales sont autorisés à y déroger afin de fournir aux services instructeurs de la commission les informations confidentielles permettant de mieux évaluer la situation du ménage concerné par une procédure d'expulsion en vue de faciliter le relogement.

Enfin, le **dernier alinéa du nouvel article 7-2** renvoie à un décret en Conseil d'État la détermination de la composition des CCAPEX ainsi que ses modalités de fonctionnement.

Le nouvel article 7-3 tire 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, à l'occasion de la création des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion précitée.

C.— LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR

Votre rapporteur, comme la Commission, partagent la volonté du Gouvernement de consacrer dans la loi le rôle et les missions des CCAPEX. Il a souhaité apporter une précision visant à ce que la CCAPEX soit automatiquement saisie par la CAF lorsque le ménage encourt la suspension de ses droits APL, et ce afin d'avoir un avis collégial sur le dossier et d'organiser une recherche de solution entre les différents partenaires avant le prononcé de la décision de suspension. En effet, en l'état actuel des textes, la décision de maintien ou de suspension de l'APL est confiée aux caisses d'allocations familiales (CAF). Votre Commission s'est ralliée à la position de votre rapporteur.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CE 182 de M. Benoist Appar.

M. Benoist Appar. Je reviens sur le raisonnement que j'ai tenu.

Le locataire est informé de son droit au « recours DALO ». Par principe, les « commissions DALO » reconnaissent comme prioritaires et urgentes les situations de ceux d'entre eux susceptibles d'être expulsés. Enfin, les préfets ont la consigne de ne pas expulser ces derniers. Conclusion : il n'y aura plus d'expulsions.

M. le rapporteur. Avis défavorable à un amendement qui limiterait l'information du ménage locataire menacé d'expulsion en ne lui indiquant pas qu'il peut saisir la commission de médiation.

Mme la ministre. Dès lors que le recours est déposé avant que la force publique n'intervienne, le délai d'attribution d'un logement au titre du DALO est plus rapide, ce qui permet de reloger des locataires avant que la décision effective leur imposant de quitter les lieux ne soit rendue.

Je ne comprends pas votre logique, monsieur Apparu, sauf à considérer que le DALO ne devrait pas s'appliquer et qu'il aurait pour seule fonction de laisser des locataires dans un appartement sans payer leur loyer.

Avis défavorable.

M. Benoist Apparu. Faut-il ou non expulser les « DALO » ? Votre circulaire a tranché. Lorsque l'on assure un locataire qu'il ne sera jamais expulsable, on encourage la mauvaise foi.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte successivement l'amendement de coordination CE 805 et l'amendement rédactionnel CE 806 du rapporteur.

La Commission étudie l'amendement CE 194 de M. Benoist Apparu.

M. Benoist Apparu. Il est défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

Mme la ministre. Même avis.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CE 869 du rapporteur.

M. le rapporteur. Afin de prévenir les expulsions, il est opportun que la CCAPEX soit automatiquement saisie par les caisses d'allocations familiales (CAF) préalablement lorsque le ménage encourt la suspension de ses droits APL.

Mme la ministre. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle **adopte** successivement les amendements de coordination CE 807, CE 808, CE 809 ainsi que l'amendement de précision CE 810 du rapporteur.

La Commission étudie l'amendement CE 770 de M. Benoist Apparu.

M. Benoist Apparu. Il est défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

Mme la ministre. Même avis.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle **adopte** l'article 11 **modifié**.

Après l'article 11

La Commission examine l'amendement CE 642 de Mme Monique Orphé portant article additionnel après l'article 11.

M. Henri Jibrayel. Actuellement, les ressources prises en compte par la CAF pour calculer le montant de l'APL sont celles de l'avant-dernière année précédant la demande. Ce dernier doit être désormais égal à la moyenne des ressources perçues au cours des trois derniers mois.

M. le rapporteur. Les lacunes du système actuel de calcul de l'APL sont patentes mais j'ignore si le dispositif proposé par cet amendement est techniquement possible.

De surcroît, je crains qu'il ne fige le niveau de l'APL versé sans possibilité d'actualisation.

Je vous prie donc de bien vouloir le retirer. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

Mme la ministre. Je comprends le sens de cet amendement mais il est satisfait puisque si l'allocataire ou son conjoint se trouvent depuis au moins deux mois consécutifs au chômage total ou partiel et perçoivent les allocations chômage, l'aide est recalculée sur la base de ressources diminuées de 30 %.

De même, en cas de séparation, les revenus n-2 sont revus à la baisse.

Le fait de pouvoir disposer d'une authentification des revenus par l'administration fiscale simplifie considérablement la déclaration puisqu'il n'y a pas de calculs à faire sur la base de fiches de paies ou d'autres documents.

Je vous prie de bien vouloir retirer votre amendement quitte à ce que nous engagions une réflexion de nature réglementaire sur les problèmes existants dans

la prise en compte des baisses de revenus. Selon un rapport que j'ai récemment reçu, ce point-là n'est pas considéré comme délicat mais je suis ouverte à l'examen de cas qui vous auraient été confiés et qui seraient susceptibles d'entraîner une modification des décrets d'application de l'APL.

M. le président François Brottes. Tous les parlementaires reçoivent plusieurs dizaines de fois par an des demandes d'interventions personnalisées sur ces questions. Dans quel rapport prétend-on que tout va bien ? J'invite son auteur à venir faire un stage dans nos permanences.

M. Henri Jibrayel. Je retire l'amendement.

L'amendement CE 642 est retiré.

Article additionnel après l'article 11

(article 11 bis [nouveau])

Demande de rapport sur le calcul de l'aide personnalisée au logement

Sur la proposition du groupe SRC, votre Commission a adopté un amendement visant à ce que le Gouvernement remette au Parlement, avant la fin de l'année 2014, un rapport sur « *les modalités de calcul du montant de l'allocation personnalisée au logement prenant en compte la moyenne des ressources perçues au cours des trois derniers mois précédant la demande.* »

Votre rapporteur n'a jamais été favorable à la pratique consistant à demander des rapports au Gouvernement, d'une part car ces rapports ne sont pas systématiquement transmis au Parlement, d'autre part car leur contenu n'est pas toujours des plus pertinent. Toutefois, il s'est montré favorable à cet amendement, premièrement car de nombreux ménages souffrent du fait du mode de calcul de l'APL, fondé actuellement sur les revenus de l'année N-2, c'est-à-dire totalement déconnectés de la réalité de la situation, deuxièmement car le Gouvernement s'est engagé à traiter cette question rapidement et efficacement. Votre rapporteur veillera à lui rappeler ses engagements.

*

* *

La Commission étudie l'amendement CE 649 de Mme Monique Orphé.

M. Henri Jibrayel. Un rapport doit être transmis au Parlement quant aux modalités de calcul du montant de l'APL.

M. le rapporteur. Je n'ai guère d'appétence pour les demandes de rapports au Gouvernement. Avis défavorable même si de vrais problèmes se posent quant à la prise en compte de la réalité des revenus pour l'APL.

Mme la ministre. Avis favorable, l'inspection générale des affaires sociales ayant attiré notre attention sur des difficultés concernant la prise en compte de la baisse des revenus liée à une mutation professionnelle.

J'invite les parlementaires confrontés aux situations qui viennent d'être décrites à nous adresser les éléments permettant de nourrir notre réflexion.

M. le rapporteur. Je suis favorable à la remise d'un rapport sur ce point précis.

La Commission adopte l'amendement.

TITRE I^{ER}

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

CHAPITRE V

FACILITER LES PARCOURS DE L'HÉBERGEMENT AU LOGEMENT

Le présent chapitre du projet de loi traduit un certain nombre d'engagements pris dans le cadre du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2013 : rendre les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) pleinement opérationnels, renforcer la cohérence et l'efficacité des documents programmatiques en fusionnant les plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) et les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), mettre fin à la gestion « au thermomètre » de l'hébergement d'urgence et prioriser l'accès au logement, etc. Il témoigne d'une volonté de renforcer les outils et instruments de programmation en vue de favoriser une politique toujours plus intégrée du logement et de l'hébergement.

Section 1

Accueil, hébergement, accompagnement vers le logement

Sous-section 1

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

Avant l'article 12

La Commission examine l'amendement CE 273 de M. Benoist Apparü.

M. Benoist Apparü. Cet amendement est surtout pour moi l'occasion d'interroger la ministre sur l'organisation administrative et politique de

l'hébergement et du logement. Depuis quelques années maintenant, et c'est heureux, le ministère du logement possède la double compétence hébergement et logement mais au niveau de l'administration centrale, les deux compétences sont toujours dissociées et relèvent de deux ministères différents. Au niveau déconcentré, en Île-de-France, comme au ministère, les deux compétences sont regroupées tandis qu'en province, elles sont, comme dans l'administration centrale, dissociées. Bref, il n'y a guère de cohérence administrative dans la gestion des compétences hébergement et logement. D'où le rapport que je demande dans cet amendement sur le rapprochement des services chargés du logement, de la construction, de l'urbanisme et de la prise en charge des personnes sans abri ou mal-logées.

Mme Audrey Linkenheld, rapporteure. Pourquoi n'avez-vous pas remédié à ces incohérences lorsque vous étiez aux affaires ?

M. Benoist Apparu. Une réorganisation administrative prend d'un an à un an et demi pour être menée à bien et il faut au moins aussi longtemps pour qu'elle entre dans les faits !

M. le rapporteur. Vous savez ce que je pense des rapports que l'on demande au Gouvernement de remettre au Parlement ! Sur le fond, un rapprochement des dispositifs de l'hébergement et du logement interviendra bien. L'article 13 notamment étend au domaine de l'hébergement les attributions des comités régionaux de l'habitat (CRH), qui vont devenir des comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH).

Mme la ministre. Le rapprochement auquel vous songez, monsieur Apparu, a fait partie des scénarios étudiés par la commission Weiss-Rebière chargée d'un rapport sur l'organisation territoriale de l'État, mais c'est un autre scénario que le Premier ministre a retenu. Le Gouvernement est donc défavorable à cet amendement. Pour avoir vu l'inconvénient qu'avait présenté la fusion d'un certain nombre d'administrations au sein du grand ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), j'ai, dès mon arrivée, exprimé le souhait que l'administration centrale ne soit pas réorganisée dans le champ de compétences de mon ministère. L'urgence de la situation exige néanmoins de favoriser certains dispositifs et de fusionner certains d'entre eux, comme le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et le plan départemental d'action accueil, hébergement, insertion (PDAHI), ce qui sera chose faite.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CE 274 de M. Benoist Apparu.

M. Benoist Apparu. Je retire cet amendement qui n'est pas bien placé dans le texte. Nous le redéposerons en séance.

L'amendement est retiré.

Article 12

(articles L. 345-2, L. 345-2-4 à L. 345-9 [nouveaux] du code de l'action sociale et des familles)

Statut législatif des services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO)

L'article 12 du projet de loi consacre juridiquement les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SAIO) et précise leurs missions afin d'en faire l'instance unique pour les missions d'urgence et d'insertion à l'échelle du département et renforcer la cohérence des interventions en faveur des personnes sans domicile.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a prévu la mise en place de différents dispositifs visant à améliorer la transparence du processus d'attributions et à favoriser l'accès au logement des personnes défavorisées.

Les services intégrés d'accueil et d'orientation (SAIO) ont été institués par une circulaire du 8 avril 2010 relative au service intégré de l'accueil et de l'orientation dans le but « d'améliorer l'orientation et la prise en charge des personnes sans abri ou risquant de l'être et de construire des parcours d'insertion adaptés, conduisant chaque personne à une amélioration de ses conditions de vie et à son autonomie ».

Quatre missions leur sont confiées : la régulation des orientations des personnes sans abri ou risquant de l'être, la coordination des acteurs locaux de l'hébergement et du logement, le soutien à l'accompagnement personnalisé et l'observation dans le but d'ajuster au fil du temps l'offre aux besoins. Trois principes fondamentaux sont, par ailleurs rappelés : **la continuité de la prise en charge des personnes, l'égalité face au service rendu et l'adaptation des prestations aux besoins des personnes.**

Les SIAO ont vocation à participer au dispositif de veille sociale prévu, dans chaque département, par l'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles. Sous l'autorité du préfet, ce dispositif de veille sociale est chargé « d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures qu'appelle leur état ».

À ce jour, l'étude d'impact annexée au projet de loi précise que l'ensemble des départements de métropole et d'Outre-mer (hormis Mayotte) ont mis en place

un SIAO. Les opérateurs qui les portent sont variés : opérateurs 115, associations, structures d'hébergement, bailleurs sociaux, GIP, etc.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

En premier lieu, l'article 12 du projet de loi consacre juridiquement les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SAIO) et précise leurs missions.

À cette fin, le I de cet article modifie l'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles qui prévoit la mise en place, dans chaque département, sous l'autorité du préfet, d'« un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures qu'appelle leur état ». Il le complète en précisant que l'orientation des personnes sans abri est assurée par un service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) dont l'existence est ainsi consacrée juridiquement (**alinéa 3**).

Le rôle de ce service est précisé par une convention conclue, à l'échelle de chaque département, avec le représentant de l'État dans le but d'assurer les missions définies par le nouvel article L. 345-2-4 introduit au II de l'article L. 345-2-4.

Ces missions, définies aux **alinéas 7 à 14**, consistent à :

– recenser toutes les places d'hébergement, les logements en résidences sociales ainsi que ceux des organismes exerçant des activités d'intermédiation locative ;

– gérer le service d'appel téléphonique du 115 ;

– veiller à la réalisation d'une évaluation sociale, médicale et psychique des personnes ou familles sans abri ainsi qu'au traitement équitable de leurs demandes et à la formulation de propositions d'orientation adaptées à leurs besoins ainsi que leur transmission aux organismes concernés ;

– suivre le parcours des personnes prises en charge jusqu'à la stabilisation de leur situation et contribuer à l'identification de celles prêtes à accéder à un logement, si besoin avec un accompagnement ;

– assurer la coordination des personnes concourant au dispositif de veille sociale ;

– 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 et participer à l'observation sociale.

Le contenu de la convention prévue entre l'État et le SIAO est également précisé dans un nouvel article L. 345-2-5 (**alinéas 15 à 20**). L'objectif est

notamment de prendre en compte les modalités spécifiques d'organisation de certains départements, « eu égard aux caractéristiques et contraintes particulières » qui leur sont propres. La convention doit également comporter les financements accordés par l'État. De fait, comme cela a été rappelé au cours des auditions menées par votre rapporteur, si la reconnaissance du rôle des SAIO est importante, la question des moyens dont ils disposeront pour remplir leurs missions l'est tout autant.

Au plan opérationnel, le SIAO peut par ailleurs conclure des conventions avec les organismes susceptibles d'accueillir les personnes qu'il est chargé d'orienter et dont la liste est énumérée dans un nouvel article L. 345-2-6 (**alinéas 22 à 31**) : personnes morales de droit public ou de droit privé participant au dispositif de veille sociale, organismes intervenant dans l'intermédiation locative, logements-foyers, résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS), collectivités territoriales, bailleurs sociaux, agences régionales de santé, etc.

Des obligations particulières sont, en outre, prévues pour les personnes morales gérant des places d'hébergement et les pensions de famille (article L. 345-2-7 nouveau) ainsi que pour les organismes gérant des places de logement accompagné (organismes intervenant dans l'intermédiation locative, logements-foyers, RHVS, etc.), à l'exception des pensions de famille (article L. 345-2-8 nouveau). Dans le premier cas, les personnes morales doivent mettre à disposition du SIAO les places d'hébergement dont elles disposent, l'informer des places vacantes ou susceptibles de l'être et accueillir les personnes orientées. En cas de refus d'admission, les motifs retenus doivent être précisés (**alinéas 33 et 34**). Dans le second cas, elles doivent également informer le SIAO des places vacantes ou susceptibles de l'être et examiner les propositions d'orientation qui leur sont transmises et les mettre en œuvre selon les procédures qui leur sont propres (**alinéas 37 et 38**).

L'article 12 met en place une animation régionale des SIAO, sous la forme d'une conférence régionale en Ile-de-France ou de modalités définies par le représentant de l'État dans les autres régions métropolitaines (article L. 345-2-9 nouveau – **alinéas 39 et 40**).

Enfin, le III de cet article renvoie à un décret en Conseil d'État les informations et données échangées entre l'État et les personnes morales participants à la prise en charge des personnes sans domicile, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (**alinéas 41 et 42**).

C.— LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR

L'affirmation du rôle des SIAO *via* leur consécration législative ainsi que la définition de leurs missions sont de nature à accroître leur visibilité tout en favorisant un pilotage unifié ainsi qu'une meilleure intégration des problématiques d'urgence et d'insertion.

Votre rapporteur se félicite de cette initiative, tout en appelant l'attention sur les moyens nécessaires à la mise en œuvre des différentes missions confiées aux SAIO (gestion des « 115 », réalisation des diagnostics sociaux, etc.). Il estime également nécessaire de veiller à l'articulation entre le dispositif prévu par cet article et les dispositions figurant dans le présent projet de loi, voire dans d'autres textes. Ainsi, l'idée d'une conférence régionale en Île-de-France – et dans les autres régions métropolitaines si le représentant de l'État retient cette formule – permettant au préfet de coordonner l'action des SIAO de chaque département doit être rapprochée de l'extension des compétences des comités régionaux de l'habitat (CRH) à l'hébergement, prévue par l'article 13 du présent projet de loi, et la mise en place d'un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) en Île-de-France par le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

À l'initiative de votre rapporteur, plusieurs modifications ont été apportées en Commission à l'article 12 :

– les publics visés par les SIAO étant proches de ceux visés à l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation, la rédaction du texte a été harmonisée en faisant référence à l'accès à un logement « décent et indépendant » ;

– la mission des SIAO étant d'identifier les personnes en demande de logement, individuel ou collectif, afin d'organiser, avec leur consentement, la satisfaction de leurs besoins dans les plus brefs délais, la formulation de « personnes en demande de logement » a été préférée à celle de « personnes prêtes à accéder au logement » ;

– la mention des pensions de famille parmi les structures d'hébergement a été retirée car ces pensions ont vocation à accueillir de façon pérenne les personnes qui ne sont pas en situation d'accéder à un logement autonome.

*

* *

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CE 364 du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CE 814 du rapporteur.

M. le rapporteur. Les publics visés par les systèmes intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) sont très proches de ceux visés à l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation. Il est donc proposé d'aligner la rédaction du texte sur celle de ce code en ajoutant après le mot « logement », les mots « décent et indépendant ».

Mme la ministre. Le Gouvernement est favorable à cet amendement.

La Commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CE 184 de M. Benoist Apparu.

M. Benoist Apparu. Il est défendu.

M. le rapporteur. Il me semble satisfait.

Mme la ministre. Je suis de l'avis du rapporteur. L'alinéa 34 de l'article 12 dispose que les structures « mettent en œuvre les propositions d'orientation des SIAO » et que tout refus de leur part devra être motivé.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CE 815 du rapporteur.

M. le rapporteur. Nous proposons dans cet amendement de parler de « personnes en demande d'un logement » plutôt que de « personnes prêtes à accéder au logement ».

Mme la ministre. Avis favorable.

M. le président François Brottes. Excellente proposition.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CE 368, CE 821 à CE 824 du rapporteur.

Elle est vient à l'amendement CE 816 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à supprimer la mention des pensions de famille parmi les structures d'hébergement puisque celles-ci n'hébergent pas, mais logent leurs occupants.

Mme la ministre. Les pensions de famille proposent en effet des logements pérennes, et non des hébergements. Le principe est même que les personnes puissent rester dans ces pensions sans limitation de durée : elles proposent des logements adaptés, accompagnés mais durables, à des personnes ne pouvant être totalement autonomes. Je suis donc favorable à cet amendement.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CE 825, CE 1110 et CE 826 du rapporteur.

Elle adopte ensuite l'article 12 modifié.

Après l'article 12

La Commission est saisie de l'amendement CE 191 de M. Benoist Apparu tendant à insérer un article additionnel.

M. Benoist Apparu. Je pense que le rapporteur et la ministre seront défavorables à cet amendement. Mais je tenais à rappeler que nous sommes confrontés sur le terrain à la difficulté que crée le déport des personnes déboutées du droit d'asile sur les programmes d'hébergement d'urgence, qui bloque toute rotation dans les places d'hébergement. La solution que je propose n'est pas totalement satisfaisante, j'en suis bien conscient, car elle remet en question non pas l'inconditionnalité de l'accueil mais le principe de non-remise à la rue. Partout en France, depuis trois ans, les places d'hébergement sont de fait occupées par des personnes déboutées du droit d'asile, ce qui oblige le ministère à multiplier les créations de places pour répondre aux besoins de droit commun.

M. le rapporteur. On ne peut pas parler d'accueil inconditionnel uniquement en période de grand froid ! J'entends bien vos observations, monsieur Apparu, mais l'accueil doit rester inconditionnel en droit et valoir en toutes circonstances.

Mme la ministre. Je partage l'avis du rapporteur. M. Apparu ne s'étonnera pas que le Gouvernement soit défavorable à son amendement.

L'amendement est retiré.

Sous-section 2

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

Article 13

(articles L. 301-3, L. 302-2, L. 302-3, L. 302-9, L. 302-9-1 ; L.302-12, L. 302-13 ; L. 441-10, L. 443-7 et L. 364-1 du code de la construction et de l'habitat)

Extension des compétences du comité régional de l'habitat (CRH)

Afin de favoriser une politique intégrée du logement et de l'hébergement, l'article 13 du projet de loi étend la compétence des comités régionaux de l'habitat aux questions d'hébergement.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a institué, auprès du représentant de l'État dans la région, un comité

régional de l'habitat « chargé de procéder aux concertations permettant de mieux répondre aux besoins en matière d'habitat et de favoriser la cohérence des politiques locales » (article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation). Les membres du comité régional de l'habitat (CRH) sont nommés pour une période de six ans renouvelable, par arrêté du préfet de région.

Présidé par le préfet, ce comité rend chaque année un avis collégial sur la politique régionale de l'habitat. Il est, par ailleurs, consulté à différentes reprises, notamment sur le projet de répartition entre les différents EPCI et les départements du montant des aides publiques en faveur de la construction de logements locatifs sociaux, de la rénovation de l'habitat privé et de création de places d'hébergement (article L.301-3 du code de la construction et de l'habitation). Les compétences du comité sont donc essentiellement orientées sur les questions de logement, malgré certaines consultations préalables, avant l'approbation du plan départemental pour le logement des personnes défavorisées, par exemple.

Le deuxième alinéa de l'article L. 364-1 précité précise qu'en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin, les attributions du comité régional de l'habitat sont exercées par un conseil départemental de l'habitat (CDH), présidé par le président du conseil général ou du conseil territorial.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Parallèlement à la fusion du plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) et du plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), l'article 13 du projet étend les compétences du CRH aux questions d'hébergement des personnes en difficulté.

Cette extension se traduit par la substitution d'une nouvelle dénomination de « comité régional de l'habitat et de l'hébergement » (CRHH) dans tous les articles du code de la construction et de l'habitat prévoyant une intervention du comité.

De la même manière, la référence au conseil départemental de l'habitat (CDH) dans les départements et régions d'outre-mer (à l'exception de Saint-Martin) est remplacée par la dénomination de « conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement ».

Les dispositions relatives à la composition et aux compétences du comité sont de nature réglementaire.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CE 827 et CE 828 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 13 **ainsi modifié**.*

Article 14

(article L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles – article 1-1 [nouveau], articles 2 à 4-2 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990)

Institution d'un plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)

L'article 14 du projet de loi institue un « plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées » en procédant 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).

A.— L'ÉTAT DU DROIT

1. Le plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes défavorisées (PDAHI)

Institué par la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 relative à la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, le plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes défavorisées (PDAHI) couvre l'ensemble des places d'hébergement, des capacités d'accueil de jour, des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et des logements temporaires à l'échelle du département (article L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles).

Élaboré par le préfet en concertation avec les acteurs locaux pour une durée maximale de cinq ans, ce plan doit également prendre en compte les services d'accompagnement social, d'adaptation à la vie active, d'insertion sociale et professionnelle ainsi que les dispositifs de veille sociale.

Ce plan d'accueil des personnes sans domicile est inclus dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) afin de mieux prendre en compte les situations justifiant un hébergement.

2. Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)

Institué par la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, le PDALPD constitue un outil essentiel de connaissance des besoins, d'adaptation de l'offre et de pilotage du dispositif d'hébergement.

Co-animé par l'État et le conseil général, ce plan est établi pour une durée minimale de trois ans. L'encadré ci-dessous détaille le contenu de ce plan :

LE PLAN DÉPARTEMENTAL D'ACTION POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES (PDALPD)

Le PDALDP définit les mesures destinées à permettre aux personnes ou familles éprouvant des difficultés :

- d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir ;
- de disposer de la fourniture d'eau d'énergie et de services téléphoniques.

L'État, par le biais du préfet, et le Conseil général sont responsables de l'élaboration du PDALPD.

La loi ENL a renforcé le rôle du PDALPD, créé par la loi du 31 mai 1990, notamment en développant son contenu et les compétences de son comité responsable. La prévention des expulsions locatives, la lutte contre l'habitat indigne et la coordination des attributions sont en particulier, inscrites dans la loi comme un contenu obligatoire du PDALPD.

Contenu du plan

En matière d'attribution des logements sociaux

Le plan précise, à partir de l'évaluation territorialisée quantitative et qualitative des besoins, quelles sont les personnes définies comme prioritaires pour l'attribution d'un logement social.

Le droit de réservation de l'État des logements dans le département, est exercé prioritairement au profit des demandeurs reconnus prioritaires par la commission de médiation et auxquels doit être attribués en urgence un logement, puis aux autres personnes prioritaires précisées par le PDALPD.

Le plan précise les conditions dans lesquelles les droits de réservation des autres réservataires contribuent au logement des personnes définies comme prioritaires pour l'attribution d'un logement social.

Il détermine, parmi les demandeurs reconnus prioritaires par la commission de médiation et auxquels doivent être attribués en urgence un logement, les personnes qui peuvent bénéficier des accords collectifs et celles prioritaires pour l'attribution des logements très sociaux.

En matière de prévention des expulsions locatives

Le plan définit :

- les objectifs à atteindre en matière de réduction du nombre de commandements de quitter les lieux et du nombre d'expulsions locatives,
- les actions principales à mener en tenant compte des orientations de la charte pour la prévention des expulsions,
- les modalités du concours du département, des communes et de leurs groupements, des organismes sociaux compétents et des associations spécialisées en vue de la réalisation des évaluations de la situation juridique, sociale et économique des ménages en situation de contentieux locatif,
- les modalités d'articulation avec le fonds de solidarité pour le logement et, le cas échéant, les fonds locaux (voir infra).

En matière de lutte contre l'habitat indigne

Le plan définit :

- les objectifs à atteindre en matière de nombre de logements à traiter,
- les mesures et les actions à mettre en œuvre, notamment les programmes d'intérêt général et les opérations programmées d'amélioration de l'habitat,
- les modalités de suivi et d'évaluation de ces mesures et actions,

- les missions et le mode de fonctionnement de l'observatoire nominatif des logements indignes et des locaux impropres à l'habitation.

Concernant le fonds de solidarité pour le logement et les fonds locaux

Le plan détermine sa contribution :

- à l'accès au logement des personnes prioritaires notamment, des personnes bénéficiant des accords collectifs, et des personnes prioritaires pour l'attribution en urgence d'un logement, d'une place dans un établissement ou un logement de transition, une résidence sociale, un logement foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale ;

- à la prévention des expulsions

Le plan définit les modalités d'articulation du fonds de solidarité pour le logement avec l'action de la commission départementale des aides publiques (CDAPL), des organismes payeurs des aides personnelles au logement et la commission de surendettement ainsi qu'avec, le cas échéant, la commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives.

Le plan définit en outre les modalités d'articulation des actions du fonds de solidarité pour le logement avec les autres dispositifs du plan, afin que les personnes et familles visées par le plan puissent bénéficier de ces dispositifs lorsqu'une aide du fonds de solidarité pour le logement, ne suffit pas à répondre à l'objectif d'accès ou de maintien dans le logement.

Source : ANIL

Votre rapporteur précise qu'outre ces deux plans, chaque département dispose d'un schéma d'organisation sociale et médico-sociale qui apprécie les besoins sociaux et médico-sociaux, l'offre et ses perspectives d'évolution. Dans la mesure où ce schéma concerne les besoins en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), un lien a été établi par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL) avec PDALPD afin de mieux prendre en compte dans le PDALPD les besoins en logement des personnes hébergées dans des CHRS.

À noter que, pour sa part, le programme local de l'habitat (PLH) tient compte des besoins en logements sociaux et en places d'hébergement répertoriés dans le PDALPS et le PDAHI.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Afin de procéder à la fusion de ces deux documents, le **I de l'article 14** supprime les dispositions relatives au plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile (PDAHI) introduites par la loi précitée du 25 mars 2009. Une référence au nouveau « plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées » (PDALHPD) y est substituée. Il est précisé que ce plan 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 (**alinéa 2**).

Le **II de l'article 14** modifie la loi dite « Besson » du 31 mai 1990 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.

Préalablement, les articles définissant l'habitat indigne, l'habitat informel et les situations de précarité énergétiques sont déplacés au sein de la « loi Besson » (**alinéas 5, 6 et 7**).

Le nouveau plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) figure désormais à l'article 2 de la « Besson » (**alinéas 10, 11 et 12** de l'article 14).

Parmi les aménagements apportés à ce plan par le projet de loi, on relève :

– la fixation d'une durée maximale du plan, qui n'existait pas jusqu'alors, à six ans (**alinéa 20**) ;

– l'association de nouveaux acteurs au comité responsable du plan, chargé du suivi de sa mise en œuvre. Il s'agit des organismes qui exercent des activités de maîtrise d'ouvrage, d'ingénierie sociale, financière et technique et d'intermédiation locative sociale ainsi que des personnes concernées, en application du principe de participation (**alinéa 14**).

– une évaluation territorialisée des besoins des personnes rencontrant des difficultés à se loger, qui tient notamment compte du périmètre des EPCI compétents en matière d'habitat (**alinéa 22**).

Le **IV de l'article 14** précise les objectifs et mesures correspondantes qui doivent figurer dans le PDALHPD (**alinéas 25 à 34**) :

– le suivi des demandes de logement de personnes et familles concernées ;

– la création ou la mobilisation d'une offre adaptée de logement et d'hébergement ;

– les principes propres à améliorer la coordination des attributions prioritaires de logements ;

– la prévention des expulsions locatives et les actions de diagnostic et d'accompagnement social correspondantes ;

– la contribution des fonds de solidarité pour le logement (FSL) ;

– la résorption des logements indignes, non décents et, s'il y a lieu, des secteurs d'habitat informel ;

– la mobilisation de logements dans le parc privé, *via* notamment l'intermédiation locative ;

– les objectifs d'évolution de l'offre relevant de l'accueil, de l'hébergement ou de l'accompagnement vers l'insertion et le logement ;

– l'offre globale de services d'accompagnement vers et dans le logement et la répartition des diagnostics et actions dans ce domaine, entre les partenaires du plan.

C.— LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La Commission a apporté plusieurs aménagements à l'article 14 du projet de loi, en vue notamment d'affirmer la place de l'accompagnement des personnes qui le souhaitent.

1. Renforcer la place de l'accompagnement dans le PDALHPD

Suite à l'examen de plusieurs propositions en ce sens, la Commission a adopté un amendement visant à renforcer la place de l'accompagnement dans le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, en l'inscrivant explicitement parmi les objectifs du plan et en précisant que le plan devra permettre d'améliorer la coordination des actions menées en matière de diagnostics sociaux et d'accompagnement et la coopération entre les partenaires concernés.

La Commission a également souhaité réaffirmer le principe d'accueil inconditionnel qui, dans les faits, n'est pas toujours mis en œuvre du fait de la saturation des dispositifs CADA et de l'hébergement pour les demandeurs d'asile, notamment au sein des dispositifs d'urgence.

2. Préciser le périmètre du PDALHPD

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a précisé le périmètre du PDALHPD qui doit couvrir l'intégralité des champs initialement couverts par le PDALPD et les PDAHI (cf. *supra*). Ont ainsi été réintroduits, dans le champ du nouveau plan, la prise en compte des activités et services d'accueil et d'insertion (centres d'accueil des demandeurs d'asile, actions d'adaptation à la vie active et d'insertion social et professionnelle des personnes et familles en difficulté) ainsi que des services d'accompagnement sociaux.

En outre, l'évaluation des besoins sur laquelle se fonde le nouveau plan prendra désormais en compte toutes les formes d'habitat – y compris celles définies comme illicites (squats, *etc.*) – afin de ne pas en « fausser » partiellement le résultat. Il ne s'agit pas de reconnaître ces formes d'habitat mais de les prendre en compte dans les repérages de situations servant à l'élaboration du plan d'action.

3. Les acteurs

Enfin, la Commission a jugé utile d'élargir la gouvernance des PDALHPD aux associations de lutte contre l'exclusion en général.

À l'initiative de vos rapporteurs, la Commission a également précisé que lorsque les EPCI, compétents en matière d'habitat, deviennent acteurs uniques de la lutte contre l'habitat indigne, il leur revient de coordonner l'ensemble des actions au titre de cette politique, sur leur territoire.

*
* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements CE 829 et CE 830 du rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CE 1082 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à renforcer l'accompagnement dans les futurs plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD).

Mme la ministre. Avis favorable.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Elle en vient à l'amendement CE 690 de M. Hervé Pellois.

M. François Pupponi. Cet amendement vise à réaffirmer le principe d'accueil inconditionnel qui n'est, hélas, pas toujours respecté. Il y a des situations dramatiques du fait de la saturation des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA).

M. le rapporteur. Avis favorable.

Mme la ministre. Le Gouvernement propose par un sous-amendement de remplacer les mots « aux dispositions de l'article L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles » par les mots « aux dispositions des articles L. 312-5-3, L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles. »

M. le président François Brottes. Il s'agirait d'un sous-amendement CE 1123.

M. Benoist Apparü. Ces dispositions rendent-elles l'inconditionnalité de l'accueil opposable, auquel cas cet amendement créerait une charge nouvelle et aurait pu être déclaré irrecevable au titre de l'article 40 ?

Dans tous les départements, l'ensemble des structures d'hébergement d'urgence sont saturées avec les personnes déboutées du droit d'asile et ne peuvent plus prendre en charge les personnes de droit commun. C'est le cas depuis trois ans, mais la situation s'aggrave. Si le ministère de l'intérieur ne propose pas de solution, on risque de mettre en péril l'ensemble des réformes entreprises *via* les SIAO.

Mme la ministre. Le principe d'inconditionnalité de l'accueil ne sera pas plus opposable qu'aujourd'hui. Des tribunaux administratifs rendent déjà des décisions à ce titre.

La situation des CADA préoccupe le Gouvernement. C'est d'ailleurs pourquoi lors de la conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, il a été décidé de créer 4 500 places nouvelles dans ces centres.

La Commission adopte successivement le sous-amendement CE 1123 et l'amendement CE 690 ainsi sous-amendé.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CE 831 du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CE 691 de M. Hervé Pellois.

M. François Pupponi. Cet amendement renforce le droit à l'accompagnement social pour toute personne hébergée, quel que soit son mode d'hébergement. On trouve des solutions d'hébergement pour les personnes les plus éloignées du logement mais sans accompagnement social, elles risquent de se retrouver ensuite assez vite de nouveau dans une situation de précarité et sans abri.

M. le rapporteur. Je comprends ce qui motive cet amendement mais il est satisfait par le CE 1082 que nous venons de voter.

Mme la ministre. En effet.

L'amendement est retiré.

La Commission en vient à l'amendement CE 817 du rapporteur.

M. le rapporteur. Le PDALHPD, qui résulte de la fusion entre le PDALPD et le PDAHI, doit inclure la totalité des champs initialement couverts par ces deux plans et intégrer donc les CADA. Tel est l'objet de cet amendement.

Mme la ministre. Le Gouvernement y est favorable. Je ne commente pas l'acronyme PDALHPD, avec lequel on semble avoir atteint un sommet !

M. le président François Brottes. Il devient difficile de lutter contre l'exclusion avec de tels acronymes.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CE 818 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à élargir la gouvernance des PDAHLPD aux associations de lutte contre l'exclusion en général.

Mme la ministre. Le Gouvernement y est favorable. Si d'ici à l'examen du texte en séance publique, un parlementaire a eu une idée pour remplacer l'acronyme PDAHLPD par une abréviation plus facile à prononcer et plus parlante, qu'il n'hésite pas à déposer un amendement en ce sens. Cela faciliterait le travail de beaucoup de ceux qui œuvrent dans le champ de la lutte contre l'exclusion.

La Commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CE 819 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à ce que le PDAHLPD prenne en compte tous les types d'habitat existants, y compris les squats et les bidonvilles.

Mme la ministre. Les associations qui aident les personnes en situation d'extrême mal-logement militent pour qu'il soit tenu compte de ces situations. Bien que ni les squats ni les bidonvilles ne soient une forme d'habitat reconnu dans la mesure où ils sont illégaux – et loin de nous l'idée de vouloir les reconnaître –, leurs habitants n'en doivent pas moins être pris en compte dans les plans d'action. Le Gouvernement est donc favorable à cet excellent amendement.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CE 836, CE 837, CE 838 et CE 839 du rapporteur.

Elle est enfin saisie de l'amendement CE 919 des deux rapporteurs.

Mme la rapporteure. Depuis la création des PDALPD, qui virent le jour à une époque où l'État était pourtant plus centralisateur qu'aujourd'hui, les compétences des EPCI ont été élargies, en particulier en matière d'habitat indigne. L'amendement vise seulement à préciser que ce sont bien les EPCI, lorsqu'ils sont dotés d'un plan local de l'habitat (PLH) exécutoire, qui, sur l'ensemble de leur territoire, coordonnent l'ensemble des actions au titre de la lutte contre l'habitat indigne.

Mme la ministre. Avis favorable.

M. Michel Piron. Je voudrais être sûr que cette compétence reconnue aux EPCI qui ont délégation en ce domaine n'exclue pas que le préfet garde le contrôle du contingent préfectoral. Suite à la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 et à l'action du préfet Régnier, partout en province, le stock de personnes ayant besoin d'une solution d'hébergement

d'urgence a pu être résorbé en une année seulement grâce à l'ordre donné aux préfets d'utiliser le contingent préfectoral pour loger les populations sans abri ou mal logées, et il n'y a plus maintenant qu'à gérer le flux. En Île-de-France, où se concentrent près des deux tiers des personnes pouvant bénéficier d'un relogement au titre du DALO, l'état des lieux ne le permet hélas pas. Bien que profondément attaché à la décentralisation, je ne voudrais pas que l'on dépossède les préfets de cette compétence d'État essentielle.

Mme la rapporteure. Je ne vais pas répondre ici à M. Piron même si je pourrais le rassurer. Nous aurons le débat à ce sujet lors de l'examen de l'article 56 du texte. En l'occurrence, il n'est question que de coordination de la politique en matière d'habitat indigne.

La Commission adopte l'amendement CE 919.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CE 841 du rapporteur.

Elle adopte ensuite l'article 14 modifié.

Article 15

(articles 5, 6, 6-1, 6-2, 6-3 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990)

Fonctionnement des fonds de solidarité pour le logement (FSL)

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

A.— L'ÉTAT DU DROIT

Institués par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990, dite « loi Besson », les fonds de solidarité pour le logement (FSL) ont été transférés aux conseils généraux par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. À la suite de cette réforme, ils constituent un fonds unique, par département, pouvant traiter, dans le même temps, les dettes de loyers et les impayés de fourniture d'eau, d'énergie et de téléphone.

Les règlements intérieurs des FSL définissent les modalités d'octroi des aides, y compris des nouvelles aides aux impayés d'eau, d'énergie et de téléphone, ainsi que de l'aide au financement des suppléments de dépenses de gestion, les conditions d'éligibilité aux aides ainsi que l'organisation du fonds, notamment de son secrétariat. Tous les projets de règlement intérieur ou de modification sont soumis pour avis au comité responsable du PDALPD.

Dans la majorité des cas, les décisions d'aides sont prises par des commissions partenariales réunissant, selon les cas, des représentants des caisses

d'allocations familiales, des bailleurs, des fournisseurs de fluides, des communes, EPCI ou CCAS, des associations et, parfois, de l'État.

À partir de 2008, le rôle des communes et des centres communaux d'action sociale (CCAS) dans le fonctionnement du FSL a été renforcé. En effet, lorsque le FSL est saisi d'une demande d'aide relative à une situation d'impayé d'une facture d'électricité, de gaz, de chaleur ou d'eau, il en informe, dans les meilleurs délais, les services sociaux communaux concernés. Sa décision d'accorder ou de refuser l'aide est prise après consultation des services sociaux communaux. En outre, une disposition complémentaire a été introduite par la loi n° 2011-156 du 7 février 2011 dite loi « Cambon » imposant au FSL de notifier toute demande d'aide au maire de la commune de résidence du demandeur.

D'après l'étude d'impact annexée au projet de loi, le montant total des dépenses des FSL pouvait être estimé à 331 millions d'euros en 2010, étant précisé qu'il ne s'agit que d'une estimation qui dépend des remontées des conseils généraux.

En raison de la diversité des modes d'intervention des FSL selon les territoires, un décret n°2007-1688 du 29 novembre 2007 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) a prévu des dispositions concrètes pour que les FSL contribuent à la mise en œuvre des objectifs de ces plans. Cette articulation est précisée par l'article 15 du projet de loi.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

1. Les aides susceptibles d'être apportées par les FSL

Un des objectifs du présent article est d'affirmer le rôle des FSL pour faciliter les relogements par le désendettement des ménages.

Le 2° de l'article 15 modifie ainsi l'article 6 de la loi du 31 mai 1990, dite « loi Besson », qui crée les fonds de solidarité pour le logement dans chaque département, afin que :

– chaque FSL se prononce, dans le cadre de son règlement intérieur, sur les modalités d'octroi d'aides au titre des dettes de loyer et de factures d'énergie, d'eau et de téléphone, y compris dans le cadre de l'accès à un nouveau logement (**alinéa 5**) ;

– les diagnostics sociaux, en particulier ceux concernant les ménages menacés d'expulsion, réalisés dans le cadre du travail social ordinaire, puissent être financés par les FSL (**alinéa 6**) ;

– chaque FSL se prononce, dans le cadre de son règlement intérieur, sur les modalités d'octroi de l'aide au supplément de dépenses de gestion (**alinéa 9**). Cette disposition doit permettre aux FSL de soutenir les associations ou les CCAS qui pratiquent l'intermédiation locative à travers l'aide au supplément de dépenses de gestion.

2. Renforcer l'articulation des FSL avec les dispositifs prévus par le projet de loi

Comme évoqué précédemment, un des objectifs poursuivis est de mieux articuler les interventions des FSL avec les objectifs et priorités définis par le PDALHPD. D'ores et déjà, il est prévu que le président du Conseil général présente, une fois par an, au comité responsable du plan d'action, le travail de ses services en matière d'accompagnement social lié au logement et de diagnostics sociaux, en plus du bilan du FSL (**article 14, alinéa 36**).

L'**alinéa 10** de l'article 15 met en cohérence l'article 6-1 de la loi du 31 mai 1990 avec l'institution du PDAHLPD : le règlement intérieur du FSL, qui définit les conditions d'octroi des aides et les modalités de gestion et de fonctionnement du fonds, est élaboré et adopté par le conseil général, après avis du comité responsable du PDAHLPD.

Enfin, l'**alinéa 11** de l'article 15 modifie l'article 6-2 de la « loi Besson » en vue de renforcer la prise en charge des situations de menace d'expulsion par les FSL ainsi que l'articulation de ces fonds avec les commissions de coordination des actions de préventions des expulsions locatives (CCAPEX).

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CE 844 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 15 **ainsi modifié**.*

Article additionnel après l'article 15

(article 15 bis [nouveau])

(article 6 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990)

Présentation des rapports annuels d'activité des fonds de solidarité pour le logement (FSL)

Les fonds de solidarité pour le logement (FSL) jouent un rôle important en faveur de l'accès et du maintien dans le logement des personnes défavorisées.

On constate cependant de fortes différences entre les fonds en ce qui concerne les niveaux moyens des aides octroyées, leurs natures et le profil des ménages bénéficiaires.

C'est la raison pour laquelle le présent article, adopté par la Commission à l'initiative de votre rapporteur, modifie l'article 6 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, relatif au FSL. Cette modification conduit chaque FSL à transmettre leur rapport annuel d'activité au

ministre chargé du logement. Elle prévoit également que ces rapports soient présentés aux comités régionaux de l'habitat (CRH) afin de garantir une information exhaustive à l'ensemble des acteurs, notamment associatifs.

Cette présentation doit permettre de mieux appréhender ce qui peut être – ou non – attendu du FSL d'un territoire donné. Cette mesure est également de nature à favoriser les comparaisons et les échanges de « bonnes pratiques » entre territoires.

*

* *

La Commission examine l'amendement CE 845 du rapporteur tendant à insérer un article additionnel.

M. le rapporteur. Bien que d'une manière générale réservé sur la demande de rapports, je propose par cet amendement que les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) transmettent leur rapport d'activité annuel au ministre du logement et le présentent aux comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement.

Mme la ministre. Avis favorable. Il sera utile que le ministre ait connaissance de ces rapports. Cette compétence déléguée n'étant pas exercée de la même manière dans les différents départements, cela permettra d'avoir une vision globale et de mener une réflexion conjointe sur les différents modes d'intervention des FSL selon les départements.

M. le rapporteur. Il devrait satisfaire votre esprit décentralisateur, monsieur le président, que chaque FSL élabore un rapport d'activité et que les élus les plus proches du terrain puissent le consulter.

La Commission adopte l'amendement.

Article 16

(articles L. 302-1, L. 411-1-1, L. 411-1-2, L. 411-2-3 du code de la construction et de l'habitation ; art. L. 851-1 du code de la sécurité sociale ; article L. 261-5 du code de l'action sociale et des familles ; article L. 124 B du livre des procédures fiscales ; article 9 de la loi n°2011-725)

Mise en cohérence de diverses dispositions de nature législative

L'article 16 du projet de loi procède à diverses mises en cohérence de dispositions législatives, liées aux modifications apportées par les articles 14 et 15, notamment la fusion du plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) et du plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) dont découle le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD).

*

* *

La Commission adopte l'article 16 sans modification.

Article additionnel après l'article 16

(article 16 bis [nouveau])

(article L. 121-4 du code de l'action sociale et des familles)

Élargissement de la possibilité d'accorder une remise gracieuse de créance aux publics relevant de l'aide sociale à l'enfance (ASE)

Certains conseils généraux ont décidé, dans le cadre du règlement départemental d'aide sociale, que les ménages hébergés au titre de l'aide sociale à l'enfance doivent participer au coût de leur hébergement en fonction de leurs ressources et des dépenses qu'ils doivent nécessairement supporter par ailleurs pour assurer la subsistance et l'entretien de la famille.

Dans certains cas, il arrive que le ménage n'acquitte pas sa participation aux frais d'hébergement en raison de difficultés particulières et ponctuelles, justifiées. Il existe une procédure de remise gracieuse totale ou partielle de créance mais celle-ci doit passer, en l'état actuel des textes, par une délibération de l'assemblée de la collectivité territoriale.

Dans le cadre de la gestion du revenu de solidarité active, le président du conseil général ou l'organisme chargé du revenu de solidarité active pour le compte de l'État ont déjà été déclarés compétents pour décider de remettre ou réduire la créance en cas de bonne foi ou de précarité de la situation du débiteur, sauf si cette créance résulte d'une manœuvre frauduleuse ou d'une fausse déclaration (article L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles).

Le présent article, adopté par la Commission à l'initiative de Mme Annick Lepetit, vise à assouplir la procédure de remise gracieuse de créance et à étendre la compétence du président du conseil général en cette matière aux créances dans le cadre de l'hébergement de ménages au titre de l'aide sociale à l'enfance.

*

* *

La Commission examine l'amendement CE 149 de Mme Annick Lepetit portant article additionnel après l'article 16.

Mme Annick Lepetit. Cet amendement purement technique vise à permettre à un président de conseil général de pouvoir, sans avoir à consulter l'assemblée départementale, octroyer une remise gracieuse de créance aux ménages hébergés au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) qui n'auraient pu, en

raison de difficultés particulières, s'acquitter de leurs frais d'hébergement. Il ne s'agit pas d'ouvrir quelque droit supplémentaire que ce soit, simplement de permettre de pouvoir régler plus rapidement certaines situations.

M. Benoist Apparu. Cela règle-t-il la sempiternelle question de savoir qui de l'État ou des départements paie pour les personnes hébergées au titre de l'ASE ? Il existe un lourd conflit entre l'État et les conseils généraux sur le sujet.

M. François Pupponi. La remarque que je vais faire concerne plutôt l'amendement suivant. Quand pour reloger des personnes défavorisées, un conseil général loue des chambres dans un hôtel situé dans un autre département, ce sont les communes où se trouvent les hôtels qui sont chargées du suivi social de ces personnes. Cela n'est pas loin de s'apparenter à un transfert de charges...

M. le président François Brottes. On rencontre un problème similaire avec l'APA.

M. le rapporteur. L'amendement CE 149 ne répond pas complètement à votre question, monsieur Apparu. Il ne fait que donner la possibilité technique aux présidents de conseils généraux d'accorder dans certains cas une remise gracieuse de créance aux publics relevant de l'ASE.

Mme la ministre. Je suis favorable à cet amendement, dont il faut noter qu'il n'apporte pas de réponse à la question de M. Apparu. Pour ce qui est du vrai problème que soulève M. Pupponi, je ne peux pas, à ce stade, répondre. Espérons que là où les problèmes se posent de manière la plus cruciale, c'est-à-dire en Île-de-France, la gestion de ces problèmes à l'échelle métropolitaine facilite leur règlement.

La Commission adopte l'amendement CE 149.

Article additionnel après l'article 16

(article 16 *ter* [nouveau])

(article L. 1611-7 du code général des collectivités territoriales)

Élargissement de la possibilité de confier la gestion de deniers publics par des organismes extérieurs au domaine de l'aide sociale à l'enfance

Les conseils généraux sont conduits dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance, en particulier des aides à domicile prévues aux articles L. 222-2 à L. 222-4 du code de l'action sociale et des familles, à prendre en charge l'hébergement de familles à l'hôtel, avec le cas échéant une participation des familles au coût de l'hébergement en fonction des ressources du ménage et des autres dépenses nécessairement exposées par ce dernier pour vivre.

Pour assurer cet hébergement dans les meilleures conditions de délai, de qualité et de coût, les conseils généraux peuvent être amenés à recourir à des

organismes extérieurs chargés notamment de la réservation hôtelière, du suivi de l'hébergement des familles à l'hôtel et de la relation avec l'hôtelier.

Le Conseil d'État, a rappelé dans un arrêt récent (6 novembre 2009 Société Prest'action, n° 297877) la compétence exclusive du comptable public pour procéder au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses publiques. Concrètement, les organismes gestionnaires de la prise en charge hôtelière ne sont donc aujourd'hui pas compétents pour le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses relatives à l'hébergement des familles dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance. Ils ne peuvent pas, pour le compte du département, verser la totalité du prix de l'hébergement à l'hôtelier puis percevoir, le cas échéant, la participation de la famille à cet hébergement. Cette situation contraint les services départementaux à des opérations administratives et comptables complexes et coûteuses.

Le législateur est seul compétent pour déroger à cette règle et autoriser l'intervention d'un mandataire permettant ainsi aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics de faire exécuter une partie de leurs recettes ou de leurs dépenses par un tiers autre que leur comptable public (avis du Conseil d'État du 13 février 2007, Sect. finances, n° 373788).

L'article L. 1611-7 du code général des collectivités territoriales autorise d'ores et déjà la gestion de deniers publics par des organismes extérieurs dans des domaines restreints (bourses ainsi qu'en matière d'emploi et de formation professionnelle).

Le présent article, adopté par la Commission à l'initiative de Mme Annick Lepetit, étend ce dispositif au domaine de l'aide sociale à l'enfance.

*

* *

Elle examine ensuite l'amendement CE 152 de Mme Annick Lepetit.

Mme Annick Lepetit. Cet amendement vise à étendre au dispositif d'hébergement prévu dans le cadre de l'ASE le dispositif prévu à l'article L. 1611-7 du code général des collectivités territoriales, qui autorise d'ores et déjà, dans des domaines restreints, la gestion des deniers publics par des organismes extérieurs. La première phrase de l'alinéa III de cet article du CGCT serait complétée par les mots suivants : « ainsi que le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses relatives à l'hébergement des familles dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance. »

M. le président François Brottes. Seule une disposition législative peut permettre cette évolution.

M. le rapporteur. Je partage pleinement le souci de Mme Lepetit qui pense sans doute, entre autres, à la délégation de gestion au SAMU social de la réservation hôtelière pour les publics de l'ASE. Pour être totalement favorable à cet amendement, je souhaiterais toutefois qu'on y remplace le terme « familles » par le terme « publics », plus large.

Mme Annick Lepetit. Je suis d'accord avec cette rectification.

Mme la ministre. Le Gouvernement est favorable à l'amendement rectifié.

M. le président François Brottes. Ne vaudrait-il pas mieux dire « personnes » que « publics » ?

M. François Pupponi. Quand, dans le cadre de l'ASE, on installe les enfants dans un hôtel loué dans un autre département que le département d'origine, ils sont scolarisés dans la commune d'accueil. C'est donc sur la commune d'accueil que retombe la charge.

Madame la ministre, le dispositif relatif à la métropole aura un sens, sauf en grande couronne. Or les conseils généraux louent de plus en plus en grande couronne. Je propose qu'un CCAS ou un conseil général ne puisse pas louer un hôtel dans une commune sans, au préalable, en informer le maire d'accueil, voire obtenir son accord. Transférer les populations les plus fragiles dans des communes déjà en grande difficulté n'est pas la solution.

La commission adopte l'amendement CE 152 ainsi rectifié.

Sous-section 3

Développer la participation des personnes accueillies ou accompagnées

Article 17

(article L. 115-2-1 [nouveau] du code de l'action sociale et des familles)

Développement de la participation des personnes accueillies ou accompagnées

L'article 17 du projet de loi vise à étendre et diversifier la participation des personnes à la définition et à l'évaluation des politiques publiques les concernant.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

La loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a notamment eu pour conséquence de développer les droits des usagers fréquentant les établissements et services sociaux et médico-sociaux.

Suite à son adoption, les droits fondamentaux suivants sont reconnus aux usagers, codifiés à l'article L. 311-3 du code de l'action sociale et des familles :

- le respect de la dignité, l'intégrité, la vie privée, l'intimité et la sécurité ;
- le libre choix entre les prestations dans le cadre d'un service à domicile ou au sein d'un établissement spécialisé ;
- une prise en charge et un accompagnement individualisé de qualité respectant un consentement éclairé ;
- la confidentialité des informations concernant l'utilisateur ;
- l'accès à toute information ou document relatif à sa prise en charge ;
- une information sur les droits fondamentaux et les voies de recours ;
- la participation directe à la conception et à la mise en œuvre du projet d'accueil et d'accompagnement.

Ces principes ont récemment inspirés la mise en œuvre d'autres politiques comme celle instaurant le revenu de solidarité active (RSA) mais n'ont pas été pris en compte dans le secteur de l'hébergement, pourtant fortement concerné.

C'est la raison pour laquelle l'article 17 du projet de loi vise à étendre 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.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'alinéa 3 de l'article 17 introduit un nouvel article L. 115-2-1 dans le code de l'action sociale et des familles qui dispose que : « 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 la participation des personnes prises en charge par le dispositif ou l'ayant été ». Les instances permettant d'assurer cette participation sont précisées par décret.

L'alinéa 6 de l'article 17 complète l'article L. 311-6 du code de l'action sociale et des familles qui prévoit la mise en place d'un « conseil de la vie sociale » – ou d'autres formes de participation – au sein des établissements et

services sociaux et médico-sociaux. Cet alinéa précise que ces dispositions s'appliquent également établissements et services assurant l'accueil, l'évaluation, le soutien, l'hébergement et l'accompagnement des personnes ou familles en difficulté.

Votre rapporteur se félicite de ces dispositions qui traduisent l'un des engagements important du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

*
* *

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CE 846 et CE 847 ainsi que l'amendement de cohérence CE 848 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 17 modifié.*

Section 2

Améliorer les dispositifs relatifs au droit au logement opposable

Avant l'article 18

La commission examine l'amendement CE 481 de M. André Chassaigne portant article additionnel avant l'article 18.

M. André Chassaigne. La mise en œuvre du DALO étant de la responsabilité de l'État, le présent amendement propose que le préfet traite le relogement des personnes prioritaires dans une perspective de renforcement de la mixité sociale et spatiale en ne concentrant pas les personnes en difficulté sociale au sein d'un même territoire.

Au-delà du DALO, il a pour second objectif d'éviter le risque réel de ghettoisation et de renvoi sur certains territoires des populations les plus en difficulté que porte en elle la concentration des compétences nouvelles dont disposeront les métropoles. Il suffit de se référer à l'histoire de l'Île-de-France : les zones où ont été accumulées les populations dans des milliers de logements connaissent aujourd'hui les pires difficultés. Il est indispensable d'installer des garde-fous en matière de répartition des logements sociaux. Tel est l'objet de cet amendement.

M. le rapporteur. Je connais à la fois la préoccupation de M. Chassaigne et le territoire de Seine-Saint-Denis depuis près de quarante-huit ans. Indéniablement, accélérer par le DALO l'attribution de logements sociaux sur un

territoire qui en est déjà pourvu renforce le phénomène de ghettoïsation – qui est, au passage, de mon point de vue, organisé par le haut.

Toutefois, je ne peux pas être favorable à son amendement, car il aurait pour effet de priver des ménages reconnus prioritaires par le DALO et habitant le territoire de la possibilité de s’y voir attribuer un logement. Je me permets de le renvoyer à l’amendement CE 692 suivant qui remédie au léger défaut de cette formulation.

Mme la ministre. De manière générale, le Gouvernement est opposé à la restriction des attributions DALO pour la simple raison qu’il y a actuellement 40 000 ménages reconnus prioritaires et urgents qui attendent un logement. Diminuer le nombre de logements disponibles ne ferait qu’accentuer les difficultés qui pèsent sur le dispositif.

Pour autant, le Gouvernement n’est pas insensible à la volonté de diversification des habitants des différents quartiers. C’était tout le sens de la loi du 18 janvier, qui vise à instaurer un seuil de 25 % de logements sociaux dans toutes les communes de plus de 3 500 habitants. En l’état, l’amendement nous semble présenter le risque de limiter l’accès des ménages reconnus prioritaires aux logements sociaux. L’avis du Gouvernement est donc défavorable.

Je précise que le fait d’être reconnu prioritaire et urgent n’est pas nécessairement lié à un niveau de ressources très faible. Il peut s’agir de familles en situation de très grande précarité parce que leur bail arrive prochainement à son terme, et qui ne présentent donc pas de caractéristiques susceptibles d’aggraver la fragilité sociale des quartiers. Cette vision bornée de l’accès des ménages DALO à certaines communes me paraît porteuse de risques. Voilà pourquoi mon avis sera défavorable sur tous les amendements de ce type.

M. André Chassaigne. Indiscutablement, le logement social est une question de moyens budgétaires. Si l’on ne crée pas de logement social, si les objectifs affichés par le Gouvernement ne sont pas atteints, on ne peut qu’en arriver à cette argumentation, qui est la même, d’ailleurs, que celle avancée contre la loi Boutin et la ghettoïsation des quartiers par l’application de surloyers. J’insiste avec solennité et gravité : en n’offrant pas suffisamment de logements aux populations, on est en train d’allumer une mèche lente sur un bâton de dynamite. Les problèmes des zones urbaines sont bien réels. Si je suis sensible à votre argument de l’urgence, je suis convaincu que, sans mesure forte en faveur de la mixité sociale, on court à la catastrophe et on s’en mordra les doigts dans les prochaines décennies.

M. François Pupponi. Il faut éviter l’effet pervers de ghettoïsation des logements sociaux que peut avoir la loi DALO. Si le préfet garde l’attribution de son contingent préfectoral, il enverra dans les communes les plus en difficulté les populations les plus fragiles, tout simplement parce que ce sont de grands

territoires d'habitat social. Il faut trouver un garde-fou pour éviter d'aggraver la situation sociale de quartiers déjà en grande difficulté.

Si l'on ne peut pas refuser les demandes de logement des populations habitant la commune depuis des années, on peut éviter d'en faire venir de nouvelles en très grand nombre. Je comprends qu'en restreignant le nombre de quartiers susceptibles d'accueillir les dossiers DALO les plus en difficulté on restreint l'offre. Mais cela obligera les préfets à chercher des logements dans d'autres communes, et les communes à construire plus de logements sociaux. J'entends que cette solution, à très court terme, n'est pas satisfaisante pour les populations les plus en difficulté, mais continuer à les installer dans ces communes qui n'ont plus les moyens de faire face à la misère sociale, ne leur rend pas service non plus à court et à moyen terme.

M. Benoist Apparü. Le problème est considérable. Je me souviens que l'actuel ministre de l'intérieur m'avait expliqué, à juste titre, qu'avec le nombre de DALO envoyés à Évry, on était en train de remettre en cause les efforts que l'État et la commune avaient faits au titre de la rénovation urbaine. La remarque de Mme la ministre me paraît tout aussi juste : en supprimant le contingent préfectoral en vue de stériliser les communes comportant plus de 50 % de logements sociaux, on ne pourra pas répondre aux besoins.

Permettez-moi d'attirer votre attention sur un point : si chaque commune gérait ses propres dossiers DALO, c'est-à-dire les ménages habitant ou travaillant sur son territoire, on réglerait le DALO en Île-de-France, exception faite de Paris.

M. André Chassaigne. On n'est pas à l'abri, demain, d'avoir un pouvoir politique et des serviteurs de l'État qui portent des valeurs complètement différentes d'aujourd'hui. Ma crainte est forte que des choix politiques puissent volontairement créer de véritables ghettos dont les portes seraient gardées par les forces de police. C'est cet enjeu que nous avons entre les mains aujourd'hui. Je suis vraiment inquiet, pour ne pas dire terrifié, en pensant à ce qui peut se passer dans les années à venir.

Mme la ministre. Prenez une opération de rénovation urbaine dans une commune comportant un habitat très différencié, avec un très grand quartier d'habitat social et un quartier totalement urbain. La ville de Montereau-Fault-Yonne, dans le sud de la Seine-et-Marne, en est l'exemple type : d'un côté, un plateau complètement en ZUS, de l'autre, une ville datant du XIV^e siècle, plutôt bourgeoise. Imaginons que, par une volonté de diversification, il y ait création de logements dans la partie plus ancienne, par conventionnement ou par transformation : on interdira totalement aux DALO de venir y habiter. J'entends bien la volonté de ne pas aggraver les difficultés. D'ailleurs, je connais bien la situation périlleuse d'Évry, qui n'avait absolument rien à voir avec le DALO mais tout à voir avec la gestion du 1 % logement à une époque. Il me semble toutefois qu'on risquerait de se rendre compte ensuite, y compris dans des commissions d'attribution, que des candidats locataires vont être écartés d'emblée.

J'ai beaucoup réfléchi à la pertinence de votre amendement, monsieur Chassaing, car je suis très sensible à cette question de peuplement diversifié. Une maille plus fine que la maille communale me paraîtrait nécessaire. Si vous en étiez d'accord, je vous proposerais de retirer votre amendement, pour nous laisser réfléchir à un dispositif permettant de ne pas remettre les personnes en situation difficile dans des quartiers difficiles, et peut-être de corrélérer la possibilité de logement DALO avec le niveau moyen de revenu. C'est l'élément qu'a pris en compte, sur une maille de 200 mètres carrés, François Lamy dans le cadre de la réforme des ZUS. On atteindrait davantage, me semble-t-il, l'objectif que vous semblez poursuivre qu'avec une vision communale qui risquerait d'aboutir à des effets contre-productifs.

Mme la rapporteure. Les communes où sont installés de vrais ghettos ne sont pas nécessairement toutes des communes comportant plus de 50 % de logements sociaux. Au contraire, elles en ont souvent moins mais elles les ont concentrés dans un quartier. Je souscris à la proposition qui vient d'être faite.

M. André Chassaing. Je veux bien retirer mon amendement. Ce débat reviendra en séance et j'espère que, d'ici là, on nous fera des propositions bien construites. Il faut à tout prix arrêter de se refiler la patate chaude d'une génération à l'autre parce qu'elle finira par nous exploser à la figure.

L'amendement CE 481 est retiré.

Article 18

(articles L. 441-2-3, L. 442-8-2, L. 442-8-3 du code de la construction et de l'habitation)

Faculté de proposer des logements sociaux en bail glissant à des ménages bénéficiant du DALO

L'article 18 du projet de loi permet de proposer des logements sociaux en bail glissant à des ménages bénéficiant du DALO.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

1. Les conditions de mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO)

Les dispositions de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation décrivent le mécanisme de mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) qui passe par :

– un recours administratif préalable auprès d'une commission de médiation qui se prononce sur le caractère prioritaire ou non d'une demande ;

– la saisine du préfet par la commission des cas qu'elle juge prioritaires. Ce dernier désigne chaque demandeur à un organisme d'HLM et fixe un délai dans lequel l'organisme est tenu de loger le demandeur. En cas de refus de l'organisation, le préfet peut utiliser son pouvoir de substitution dont il ne dispose en revanche pas à l'égard des structures d'hébergement.

Le préfet peut également proposer au demandeur un logement géré par un organisme chargé de l'hébergement des personnes défavorisées ou dont la situation nécessite une solution locative de transition.

L'article L. 441-2-3-1 précise que le demandeur qui a été reconnu prioritaire par la commission de médiation et qui n'a pas reçu, dans un délai fixé par décret, une offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités peut introduire un recours devant le juge administratif.

2. Les modalités de sous-location d'un logement social

À titre dérogatoire, les organismes d'HLM peuvent louer des logements, meublés ou non meublés, aux organismes agréés au titre de l'intermédiation locative ou de la gestion locative sociale, à charge pour ces derniers de les sous-louer, à titre temporaire, aux personnes ou familles éprouvant des difficultés particulières en raison de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence (article L. 442-8-1 du code de la construction et de l'habitation).

Dans la pratique, cette faculté de sous-location est décrite comme un « bail glissant ». Ce dispositif 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.

Les conditions de glissement de bail sont librement définies entre les contractants (organisme agréé, bailleur social, sous-locataire). Elles portent sur le respect des obligations locatives et doivent être mentionnées au contrat de location conclu entre le bailleur social et l'organisme agréé ainsi qu'au contrat de sous-location entre l'organisme agréé et le sous-locataire. ⁽¹⁾

La loi du 25 mars 2009, dite « loi Molle », a introduit le principe d'un examen périodique contradictoire de la situation des sous-locataires ayant pour objet d'évaluer leur capacité à assumer les obligations résultant d'un bail à leur nom. Cet examen s'impose dès lors que les logements sous loués à une personne morale pour être sous-loués à titre transitoire à des personnes éprouvant des difficultés particulières en raison notamment de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence (article L. 442-8-3 du code de la construction et de l'habitation).

(1) ANIL, FNARS, USH, « Recommandations pour une mise en œuvre du bail glissant » - juillet 2010

Un décret du 15 décembre 2009 a fixé à six mois la mise en place d'un examen périodique contradictoire visant à évaluer la capacité du ménage, qui est sous-locataire, à devenir locataire en titre dans le cadre d'un bail glissant. Cet examen a pour objet d'évaluer la capacité des sous-locataires à assumer des obligations résultant d'un bail à leur nom. D'après le décret précité, il prend la forme d'une rencontre tripartite entre le ménage, l'association agréée et le bailleur social.

Le sous-locataire est assimilé à un locataire, dans les conditions définies à l'article L. 442-8-2 du même code.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 18 du projet de loi modifie l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation afin de permettre au préfet, dans le cadre de son obligation de relogement d'un demandeur reconnu prioritaire au titre du DALO, de proposer un logement social en bail glissant (**alinéa 3**).

Il prévoit également que le préfet peut, en cas de refus de l'organisme HLM de signer un bail, à l'issue de la période transitoire du bail glissant, imposer l'attribution d'un logement à un ménage bénéficiant du DALO. Le ménage occupant devient alors locataire en titre lieu et place de la personne morale locataire (**alinéa 4**).

L'article 18 prévoit par ailleurs d'encadrer davantage cette pratique en imposant la signature d'une convention tripartite (bailleur social, personne morale locataire, sous-locataire) permettant de définir précisément les conditions de glissement du bail (**alinéas 7 et 8**). Cette convention est annexée au contrat de sous-location conclu entre la personne morale locataire et le sous-locataire. Elle prévoit notamment que deux mois avant l'échéance de la période d'examen, l'organisme agréé fait savoir au préfet s'il entend proposer un bail au sous-locataire et, si ça n'est pas le cas, détaille les motifs de sa décision (**alinéa 9**).

C.— LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La commission a jugé préférable d'encadrer davantage la possibilité de proposer aux personnes reconnues prioritaires au titre du DALO un logement social faisant l'objet, dans un premier temps d'un bail glissant :

– d'une part, il est reconnu à la commission de médiation – et non plus seulement au préfet – la possibilité de préconiser que soit proposé au demandeur un logement dans ces conditions ;

– d'autre part, lorsque le préfet propose, dans le cadre de son obligation de relogement d'un demandeur reconnu prioritaire au titre du DALO, un logement social en bail glissant, il doit motiver sa décision.

En ce qui concerne le rôle du bailleur social, la décision d'attribution du logement au sous-locataire, au terme de la période transitoire revient à la commission d'attribution de cet organisme. En cas de refus de cette commission d'attribuer le logement au sous-locataire, il est désormais prévu que, préalablement à l'intervention du préfet, ce dernier prenne connaissance de la motivation de la décision de rejet prononcé par la commission.

*
* *

La commission est saisie de l'amendement CE 635 de M. Éric Alauzet.

M. Éric Alauzet. Cet amendement tend à élargir l'offre de logement intéressant des personnes admissibles au DALO à des logements ressortissant du dispositif du bail glissant, sur proposition soit de la commission de médiation, soit du préfet. Outre un élargissement de l'offre, l'intérêt serait d'avoir un suivi longitudinal du parcours des personnes sur une palette plus large et de pouvoir préparer un parcours.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à encadrer le dispositif du bail glissant, d'une part, en donnant à la commission de médiation la possibilité de préconiser cette formule, d'autre part, en demandant au préfet de motiver sa proposition. Avis favorable.

Mme la ministre. Avis favorable à ce bon amendement.

La commission adopte l'amendement CE 635.

Elle examine ensuite l'amendement CE 532 de M. Christophe Borgel.

M. Christophe Borgel. S'agissant du bail glissant, il faut pouvoir, au terme de la période transitoire, entendre l'avis du bailleur, surtout lorsqu'il est négatif. Sans en faire l'élément déterminant, on peut s'attendre à ce que, notamment de la part des bailleurs sociaux, il soit fondé sur de vraies raisons, autres que l'aversion à accompagner.

M. le rapporteur. Je suis particulièrement favorable à ce que le bailleur puisse faire des observations sur le locataire qui viendra dans son parc.

Mme la ministre. Je ne vois pas de difficulté à ce que, après un premier refus, le préfet procède à une deuxième consultation du bailleur avant de mettre en œuvre la transmission du bail. En quelque sorte, cela prépare le bailleur à la décision qui va être prise. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement CE 532.

Les amendements CE 544 et CE 692 de M. François Pupponi sont retirés.

La commission en vient à l'amendement CE 131 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. La formule « bail à son nom » s'utilise plutôt dans le registre oral que dans un texte de loi. En outre, elle complique la compréhension de l'alinéa. Cet amendement tend donc à préciser qu'il s'agit de la signature d'un bail « en qualité de locataire ».

M. le rapporteur. Honnêtement, je ne vois pas en quoi le texte gagne en précision. Avis défavorable.

Mme la ministre. Avis défavorable. En voulant simplifier la rédaction, cet amendement contribue, au contraire, à la compliquer.

La commission rejette l'amendement CE 131.

Elle adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CE 850, CE 851 et CE 852 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 18 modifié.

Article 19

(articles L. 441-2-3, L. 442-8-2, L. 442-8-3 du code de la construction et de l'habitation)

Faciliter l'hébergement des personnes reconnues prioritaires au titre du droit à l'hébergement opposable (DAHO)

L'article 19 du projet de loi vise à faciliter l'hébergement des personnes reconnues prioritaires pour un hébergement au titre du droit à l'hébergement opposable (DAHO).

À l'heure actuelle, lorsqu'un demandeur d'hébergement est reconnu prioritaire par la commission de médiation, le préfet doit lui proposer une place dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS). La commission transmet au préfet la liste des demandeurs pour lesquels un tel accueil doit être prévu en précisant, le cas échéant, les mesures de diagnostic ou d'accompagnement nécessaires (III de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation).

En pratique, l'étude d'impact indique la personne est orientée vers un gestionnaire de structure d'hébergement ou de logements de transition par exemple, sans que le caractère obligatoire de l'accueil de la personne ne figure dans la loi.

L'alinéa 2 de l'article 19 permet 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 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. Le cas échéant, cette attribution s'impute sur les droits à réservation dont dispose le préfet.

*
* *

*La commission **adopte** successivement l'amendement de coordination CE 832, l'amendement rédactionnel CE 853, l'amendement de précision CE 854 et l'amendement rédactionnel CE 855 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 19 modifié.*

Article 20

(article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation)

Possibilité de requalification, par les commissions de médiation, d'un recours au titre du droit à l'hébergement opposable (DAHO) en recours au titre du droit au logement opposable (DALO)

Le droit en vigueur lie la commission de médiation à l'objet de la saisine qui relève de ses compétences. Autrement dit, elle ne dispose pas de la faculté de requalifier un recours déposé en vue d'une reconnaissance au droit à l'hébergement opposable en recours destiné à faire reconnaître un droit au logement opposable (DALO).

Dans le premier cas, la commission de médiation doit se prononcer dans un délai de six semaines ; dans le cas d'un recours en vue de la reconnaissance au droit au logement opposable, dans un délai de trois mois.

Une difficulté réside dans le fait qu'un demandeur qui a déposé un recours afin de se voir reconnaître un droit à l'hébergement opposable doit saisir à nouveau la commission pour qu'elle statue sur sa situation au regard du droit au logement opposable, ce qui constitue une véritable perte de temps pour les intéressés qui ne sont précisément pas dans une situation où ils peuvent se permettre de tels délais.

Afin d'améliorer le dispositif, l'article 20 du projet de loi permet aux commissions de médiation de requalifier le recours dont elles sont saisies, lorsque le dossier le justifie et qu'elles considèrent qu'un accueil dans une structure d'hébergement n'est pas adapté et qu'une offre de logement doit être faite.

Lorsque la commission de médiation prend une telle décision de requalification du recours qui lui est adressé, le délai dans lequel elle doit se prononcer correspond à celui des recours au titre du DALO, à savoir trois mois. Il s'agit ainsi d'éviter des saisines de la commission de médiation d'une demande portant sur l'hébergement en argumentation pour la requalification en demande de logement.

*

* *

*La commission **adopte** l'article 20 sans modification.*

Après l'article 20

Elle examine ensuite l'amendement CE 480 de M. André Chassaigne portant article additionnel après l'article 20.

M. André Chassaigne. Cet amendement nous ramène quelques mois en arrière, au moment de l'examen de la loi dite Duflo. Nous avons alors beaucoup échangé sur les freins que la législation mettait aux réquisitions de logements vacants. J'avais proposé un amendement tendant à faciliter ces réquisitions et à rendre impossibles les recours dilatoires susceptibles d'être engagés par les propriétaires de logements, en supprimant les articles invoqués par lesdits propriétaires pour contester un arrêté préfectoral de réquisition. À l'époque, vous aviez été catégorique : si les actions de réquisition que vous vous apprêtiez à conduire ne donnaient pas de résultats, vous satisfériez cette demande de suppression d'articles lors de la prochaine loi sur le sujet. Pensez-vous avoir obtenu des résultats suffisamment satisfaisants pour ne pas avoir à recourir à ma proposition ? En tout cas, moi, je remets le plat sur le feu.

Mme la ministre. C'est à la suite de la campagne de réquisition que l'idée de la garantie universelle des loyers, dite GUL, a émergé. Cette campagne a montré que l'existence d'immeubles comportant un nombre important de logements vacants s'expliquait par une meilleure valorisation des actifs immobiliers vacants que des actifs immobiliers occupés. Certaines sociétés foncières ont donc tout intérêt à garder des logements vacants. Toutefois, à partir du moment où la procédure de réquisition est enclenchée, ces logements sont remis en location quasiment instantanément. Plus de 75 % des logements qui ont fait l'objet de la procédure de réquisition ont été reloués. Pour le reste, il s'agissait

de logements qui ne correspondaient pas du tout à ce qui figurait dans les fichiers fournis par les services fiscaux – ils étaient loués, parfois détruits.

Nous avons pu tirer de cette campagne deux conclusions. La première, c'est que la procédure de réquisition n'est absolument pas opérante sur les logements individuels au regard de l'énergie considérable qu'il est nécessaire de déployer. Mieux vaut recourir à des méthodes incitatives vis-à-vis des propriétaires d'un ou deux logements. En revanche, pour la petite catégorie de propriétaires de nombreux logements au sein d'un immeuble, vous avez adopté, dans la loi du 18 janvier, des dispositions fixant un délai très ferme entre la demande de réquisition présentée au bailleur et la réquisition effective. Le décret, en cours de finalisation, fixe ce délai à quatre mois au maximum, ce qui exclut toute possibilité d'échanges de courrier invoquant d'éventuels travaux et donc l'étalement dans le temps de la procédure.

La deuxième conclusion, c'est qu'il faut maintenant s'attacher à la transformation des immeubles de bureaux en logements. Celle-ci avait fait l'objet d'une disposition adoptée dans le cadre du programme local de l'habitat (PLH), qui se traduira par des ordonnances. D'ailleurs, les dernières réquisitions effectuées par les associations qui pratiquent la réquisition sauvage, visaient toujours des immeubles de bureaux vides, jamais de logements. C'est que, aujourd'hui, dans la situation de tension que nous connaissons et avec le départ des investisseurs institutionnels, il n'existe plus d'immeubles de logements vacants.

M. le rapporteur. Même avis que la ministre, défavorable.

M. André Chassaigne. Mme la ministre n'a pas donné d'avis défavorable ; elle a même dit que mes amendements permettraient de faire un certain nombre de choses.

Mme la ministre. Je parlais de ceux que vous aviez fait adopter précédemment. J'avais l'intention de vous demander de retirer votre amendement, puis, pensant que ce n'était peut-être pas très avisé, je m'étais résolue à donner un avis défavorable.

M. André Chassaigne. Puisque vous ne me l'avez pas demandé, je le retirerai. Toutefois, soyez sûre que je ferai vérifier les réponses que vous avez apportées pour m'assurer que, du point de vue juridique, la législation permet bien aujourd'hui de faire sauter les verrous à la réquisition. Si j'ai bien compris, ce n'est qu'une question de volonté, et la réglementation actuelle permet tout à fait de réquisitionner les logements vacants. Je ferai également valider cette affirmation par les experts du quotidien, en particulier par mes amis de l'association Droit au logement. Je leur demanderai si les propos que vous avez tenus devant cette commission correspondent à ce qui est vécu au quotidien. En fonction des résultats que j'obtiendrai de l'expertise, juridique et du quotidien, de vos propos, je définirai la position que j'adopterai quand le texte arrivera dans l'hémicycle.

L'amendement CE 480 est retiré.

Article additionnel après l'article 20

(article 20 bis [nouveau])

(article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation)

Participation d'un membre du service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO) à la commission de médiation

L'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, qui fixe la composition de la commission de médiation, prévoit que celle-ci est composée de représentants de l'État, des collectivités locales, d'organismes bailleurs et d'organismes chargés de la gestion d'une structure d'hébergement, d'un établissement ou d'un logement de transition, d'un logement-foyer ou d'une résidence hôtelière à vocation sociale, et de représentants des associations de locataires et des associations et organisations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées.

Le comité de suivi du droit au logement opposable a proposé, lors de sa séance du 11 juillet 2013, de permettre également la participation d'un membre du service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO) à la commission, avec voix consultative. Cette proposition est justifiée par le rôle du SIAO en matière d'hébergement : il a vocation, sous l'autorité de l'État, à disposer d'une vision exhaustive du parc d'hébergement d'urgence, de stabilisation, d'insertion et de tout ou partie du parc de logement de transition. Il reçoit toutes les demandes de prise en charge et oriente les personnes sans abri ou risquant de l'être vers la solution la plus adaptée à leur situation.

Le présent article, adopté par la commission, prévoit ainsi la participation d'un représentant de la personne morale gérant le SIAO dans le département à la commission de médiation, à titre consultatif.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CE 634 de M. Éric Alauzet portant article additionnel après l'article 20.

M. Éric Alauzet. Le comité de suivi du droit au logement opposable a proposé qu'un représentant du service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO) puisse participer à la commission de médiation, avec voix consultative. Ce service joue à la fois un rôle central et d'interface puisqu'il recense aussi bien les offres que les demandes et qu'il est très impliqué dans l'orientation.

M. le rapporteur. Avis favorable.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement CE 634.

Section 3

Simplifier les règles de domiciliation

Article 21

(articles L. 252-2, L. 264-1, L. 264-10 du code de l'action sociale et des familles et art. 102 du code civil)

Simplification des règles de domiciliation

L'article 21 du projet de loi vise à simplifier les règles de domiciliation.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

• La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit opposable au logement a réformé les règles de domiciliation qui sont désormais codifiées aux articles L. 264-1 à L. 264-10 du code de l'action sociale et des familles. L'objectif est de garantir un « droit à la domiciliation » pour les personnes sans domicile stable de façon à ce qu'elles puissent accéder à l'ensemble des prestations sociales, légales, réglementaires et conventionnelles auxquelles elles peuvent prétendre.

Les dispositions de ces articles prévoient notamment :

– l'affirmation d'un « droit à domiciliation » dont la contrepartie, pour les personnes sans domicile stable, est l'obligation d'élire un domicile soit auprès d'un centre communal de l'action sociale (CCAS), soit auprès d'un organisme agréé (article L. 264-1) ;

– le régime juridique de cette élection de domicile est organisé (art. L. 264-2) ainsi que celui du refus de domiciliation qui peut être opposé à un demandeur (art. L. 264-4) ;

– les conditions et procédures d'agrément d'organismes pouvant permettre l'élection de domicile de personnes sans domicile stable sont établies, la compétence étant confiée au préfet de département (art. L. 264-6 et L. 264-7).

D'après l'étude d'impact annexée au projet de loi, 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.

- Des dispositions particulières subsistent pour la domiciliation des demandeurs d'asile et des étrangers prétendant au bénéfice de l'aide médicale d'État (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 : ces personnes doivent faire le choix d'une « domiciliation » soit auprès d'un organisme agréé, souvent des associations gestionnaires de services d'accueil et d'hébergement, soit auprès d'un CCAS.

– 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).

- 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.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'alinéa 2 de l'article 21 du projet de loi modifie l'article L. 252-2 du code de l'action sociale et des familles en vue de renvoyer les dispositions relatives à la domiciliation pour prétendre à l'aide médicale d'État (AME) au dispositif de droit commun décrit ci-dessus (articles L. 246-1 à L. 264-10 du code de l'action sociale et des familles).

L’alinéa 4 de l’article 21 modifie l’article L. 264-1 précité dans le but d’élargir 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 (se reporter à l’alinéa 8 qui modifie l’article L. 264-10 du même code).

L’alinéa 6 de l’article 21 modifie l’article L. 264-2 afin 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 juridictionnelle.

L’alinéa 10 répercute ces dispositions dans l’article 102 du code civil qui précise que la domiciliation produit les mêmes effets que le domicile au sens de ce code.

*

* *

La Commission est saisie de l’amendement CE 622 de Mme Michèle Bonneton.

Mme Michèle Bonneton. Cet amendement vise à étendre le droit à la domiciliation aux personnes en situation administrative irrégulière, en supprimant les exceptions au droit commun. Cette mesure permettra d’ouvrir aux personnes sans domicile le droit à un accompagnement social, à l’aide juridictionnelle, à la déclaration des revenus, à la retraite, à la scolarisation des enfants et à l’aide médicale d’État.

M. le rapporteur. Cet amendement risque d’annihiler les avancées prévues par le projet de loi en matière de domiciliation. Je vous invite donc à le retirer. À défaut, j’émettrai un avis défavorable.

Mme la ministre. Les étrangers qui sollicitent l’aide médicale d’État et les demandeurs d’asile peuvent déjà bénéficier de la domiciliation. Cela donne néanmoins souvent lieu à des situations acrobatiques et, sur le terrain, certaines associations assurent des domiciliations fictives pour permettre l’attribution de l’aide médicale d’État. Devant cette complexité, je m’en remets à la sagesse de la Commission.

Mme Michèle Bonneton. Certaines situations sont en effet ubuesques : pour obtenir un logement, il faut avoir une domiciliation et, pour avoir une domiciliation, il faut avoir un logement ! L’alinéa 6 ne prend pas en compte la complexité des situations.

La Commission rejette cet amendement.

Puis elle **adopte** successivement, après avis favorable du Gouvernement, les amendements rédactionnels CE 856 et CE 857 du rapporteur.

Elle **adopte** alors l'article 21 **modifié**.

CHAPITRE VI

CRÉER DE NOUVELLES FORMES D'ACCÈS AU LOGEMENT PAR L'HABITAT PARTICIPATIF

Article 22

(articles 200-1 à 203-8 [nouveaux] du code de la construction et de l'habitation)

Dispositions relatives à l'habitat participatif

Le présent article vise à inscrire dans le code de la construction et de l'habitation un nouveau Titre (« Titre préliminaire ») spécifiquement relatif à l'habitat participatif.

A.— LE DÉVELOPPEMENT PROGRESSIF DE L'HABITAT PARTICIPATIF

1. Des initiatives diverses depuis l'après Deuxième guerre mondiale

L'idée de faire cohabiter des personnes dans un cercle relativement restreint de logements n'est pas une idée neuve.

Sans remonter trop loin dans l'Histoire, on ne peut pas, au moment où l'on aborde l'habitat participatif, ne pas évoquer le principe des « Phalanstères »⁽¹⁾ inventé par Charles Fourier dans la première moitié du XIX^e siècle, notamment dans ses deux ouvrages *La Théorie de l'unité universelle* (1822) et *Le nouveau monde industriel* (1829). Or, même si le principe des Phalanstères trouve quelques points communs avec l'habitat participatif que nous connaissons depuis une cinquantaine d'années (rassembler en un même lieu d'habitation des gens d'horizons divers, allier lieux de vie privée et espaces communs...), de grandes différences les séparent. Ainsi, dans l'habitat participatif, point n'est question de tenir les habitants éloignés du reste du monde (dans le cadre du phalanstère, Fourier parlait au contraire de la nécessité de les voir « *consignés en quarantaine morale* » !); le principe n'est pas davantage de réunir dans un même ensemble d'habitations un condensé de la société existante (en y rassemblant la plus grande diversité possible de caractères, de fortunes et d'âges). Enfin, contrairement aux

(1) Sur ce sujet, cf <http://www.charlesfourier.fr/spip.php?article328>: « Phalanstères », article de Pierre MERKLÉ

Phalanstères, l'habitat participatif n'a pas vocation à se construire en marge des villes et à se situer obligatoirement auprès d'un cours d'eau...

L'habitat participatif naît en France dans l'immédiat après-guerre, à une époque où les logements font défaut et où la demande s'avère forte. C'est le temps où naît et se développe le mouvement dit « des Castors » qui, notamment dans la région de Bayonne et à Pessac, près de Bordeaux, acquiert des terrains afin d'y construire des logements pour un nombre relativement restreint de familles. Pour reprendre la définition qu'en donne Maurice Imbert, « *le modèle Castor implique la constitution de groupes solidairement engagés dans la mise en œuvre et la conduite commune d'opérations de construction et de gestion immobilières* »⁽¹⁾. Le mouvement prit rapidement de l'essor, s'implantant notamment à Montreuil avec une certaine réussite puisque la ville vit fleurir des dizaines de logements dans le cadre d'immeubles collectifs. À partir du début des années 1960, les aspirations évoluent et le mouvement des Castors quitte progressivement la seule aspiration à la propriété privée pour s'orienter vers une conception du logement plus respectueuse de l'environnement, plus soucieuse d'un cadre de vie de qualité, où l'on puisse offrir des logements à taille humaine. Compte tenu également de la progressive raréfaction du foncier ainsi que des budgets parfois contraints des ménages, l'habitat participatif a offert une alternative crédible à tous ceux qui souhaitaient trouver une voie intermédiaire entre le logement individuel et les habitations collectives de grande ampleur.

Le mouvement de l'habitat participatif connut ensuite un nouvel élan avec la création, en 1977, du Mouvement pour l'Habitat Groupé Autogéré (MHGA), qui favorisa la mobilisation des habitants dans la production ou la coproduction de leur cadre de vie et leur implication dans la gestion du patrimoine immobilier et patrimonial ainsi constitué. Ainsi à Villeneuve-d'Ascq (Nord), l'association Anagram, lancée à l'origine par trois familles, dessine en 1985 des projets de logements qui, épaulés par des architectes et la municipalité, conduisent aux premiers emménagements en décembre 1990, au profit d'une trentaine de personnes.

Au cours des deux dernières décennies, l'habitat participatif donna lieu à plusieurs autres réalisations au nombre desquelles on peut citer Couleur d'Orange (1987) et La Souris verte (1992) à Montreuil, le Grand Portail (2009) à Nanterre, La Reynerie (2008) à Toulouse, Habicoop (2010) à Villeurbanne à l'initiative de l'association Le Village vertical, ou, dans une perspective plus ciblée, la Maison des Babayagas (2010) construite à Montreuil au profit de femmes âgées à la suite de la catastrophe sanitaire occasionnée par la canicule de l'été 2003. Parmi les réussites les plus récentes, on doit également souligner celles issues des appels à projet lancés par les collectivités de Strasbourg et de Lille. À Lille par exemple, un premier appel à projets a été lancé en octobre 2011 par la ville pour 5 terrains

(1) Maurice IMBERT : « *Logement, autoconstruction, solidarité : l'expérience des Castors* », in La région parisienne industrielle et ouvrière, *Cultures et Recherche* n° 5, Paris, 1999

situés dans différents quartiers populaires et, face au succès rencontré auprès des citoyens, un deuxième appel à projets sera lancé au cours du second semestre 2013 pour d'autres terrains dans d'autres quartiers.

À travers toutes ces initiatives, la France rejoint ainsi de nombreux pays qui, pour nombre d'entre eux, ont développé l'habitat participatif depuis de très nombreuses années sur une grande échelle, que celui-ci s'appelle « Baugruppe » (Allemagne), « Co-Housing » (États-Unis d'Amérique ou Danemark), « Habitat groupé » (en Wallonie, au sein de la Belgique) ou « Cohabitation » (Québec).

2. Un encadrement juridique variable et imprécis

L'habitat participatif concerne généralement, au-delà de quelques différences, un ensemble restreint de logements (en général entre 10 et 15). Quelle que soit la formule choisie, les habitats participatifs sont tous portés par une dynamique militante de la part de personnes qui se regroupent spontanément pour acheter des terrains, afin d'y faire construire ou d'acquérir des logements qu'ils ne peuvent trouver en l'état du marché. Autre point commun important à tous ces projets, ils sont tous portés par une logique de solidarité, d'entraide et d'investissement local (à ce titre, Anne d'Orazio insiste sur l'ancrage territorial dont bénéficie l'habitat participatif, qui rejaillit ensuite sur la volonté de gérer ensemble des espaces collectifs, en complément des logements *stricto sensu*).

Quant au projet porté, il peut suivre une logique ascendante (le projet est initié et formalisé par les habitants qui se tournent ensuite vers un porteur de projet professionnel d'une part, en général un architecte ou un urbaniste qui saura préciser et mettre en garde contre les éventuels obstacles techniques, permettant ainsi d'assurer la solidité financière du projet tout entier, et vers une collectivité territoriale d'autre part, généralement propriétaire du foncier) ou descendante (l'initiative de construire un habitat participatif émane cette fois-ci d'une collectivité territoriale qui lance ensuite un appel à candidatures parmi les locataires du parc social d'une ville, comme cela s'est par exemple fait à Nanterre).

Les statuts juridiques sont assez divers, la plupart des habitats participatifs choisissant celui de la société civile, de la SCIAPP (société civile immobilière d'accession progressive à la propriété, dont le statut fut créé par la loi du 13 juillet 2006) ou même celui de l'association relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901, les coopératives d'habitants ayant disparu depuis 1977. Dans le cadre de l'habitat participatif, priorité est donnée à la propriété d'usage sur la propriété privée, le but de l'habitat participatif n'étant pas de réaliser une quelconque spéculation sur la valeur marchande du bien.

L'essor de l'habitat participatif s'est poursuivi et a ainsi récemment conduit à la tenue, à Paris, du 9^e Forum national de l'habitat groupé (en novembre 2009) avant que la ville de Paris n'inscrive officiellement l'Habitat participatif au sein de son PLH (novembre 2010). C'est également à cette époque

que, à l'initiative de la ville et de la communauté urbaine de Strasbourg, onze collectivités ⁽¹⁾ ont créé le Réseau national des collectivités en matière d'habitat participatif dans le cadre solennel du Parlement européen à l'occasion du Forum des éco-quartiers et des rencontres nationales de l'habitat participatif (19 novembre 2010). Le Parlement s'est également saisi du sujet à l'occasion de l'examen d'une proposition de loi en faveur notamment de l'habitat participatif mais celle-ci, discutée au sein de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, n'a eu aucun lendemain ⁽²⁾. Lorsque Mme Cécile Duflot, ministre en charge du logement et de l'égalité des territoires, lance une démarche de réflexion et de concertation en faveur de l'habitat participatif le 20 novembre 2012, il est acquis que l'habitat participatif recevra une consécration législative. C'est ce que réalise le présent article.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

1. La consécration législative de l'habitat participatif

C'est la première et la principale innovation apportée par l'article 22 du présent projet de loi.

Au sein d'un Titre préliminaire « Les sociétés d'habitat participatif », le projet de loi crée un article L. 200-1 nouveau qui définit les sociétés d'habitat participatif comme étant 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 (**alinéas 4 et 5**).

Il est prévu que les sociétés d'habitat participatif, généralement constituées par des personnes privées, peuvent également accueillir des personnes morales sous réserve que celles-ci ne détiennent pas plus de 30 % du capital social et des droits de vote (**alinéa 96**). Après avoir classiquement rappelé que la qualité d'associé au sein d'une société d'habitat participatif pouvait s'acquérir par la souscription ou l'acquisition de parts sociales dans les conditions prévues par les statuts applicables (**alinéa 97**), le projet de loi prévoit, au sein des diverses dispositions communes (**alinéas 92 à 102**), que toute modification des statuts de la société n'entraîne pas pour autant de création d'une nouvelle personne morale. Enfin, **l'alinéa 101** rappelle que toute société d'habitat participatif doit, préalablement au commencement des travaux, justifier d'une garantie financière

(1) *Communauté urbaine d'Arras, Ville de Besançon, Conseil général de Meurthe et Moselle, Ville de Lille, Ville de Montreuil, Ville de Nanterre, Ville de Paris, Ville de Saint-Denis, Ville et Communauté urbaine de Strasbourg, Ville de Toulouse et Ville de Vandœuvre-les-Nancy*

(2) *Proposition de loi n° 1990 de M. Noël MAMÈRE, Yves COCHET et François DE RUGY pour un tiers secteur de l'habitat participatif, diversifié et écologique, 21 octobre 2009 (http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/tiers_secteur_habitat_ecolo.asp)*

d'achèvement (GFA) des travaux, ce qui est de nature à rassurer les éventuels participants et investisseurs sur le bon achèvement des travaux envisagés.

2. La consécration de deux formes de sociétés d'habitat participatif

a) Les coopératives d'habitants (alinéas 6 à 43)

Les sociétés coopératives d'habitants désignent des sociétés à capital variable régies à la fois par le présent texte (qu'il s'agisse des dispositions spécifiques ou des dispositions communes du chapitre III) et par les dispositions tant des articles L. 231-1 à L. 231-8 du code de commerce (qui concernent le capital variable des sociétés commerciales) que des titres I^{er}, II, II *ter*, III et IV de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération.

L'objet de ces sociétés consiste à fournir à leurs associés (qui sont des personnes physiques) la jouissance d'un logement (ce qui exclut que les associés en deviennent propriétaires) et le développement de leur vie collective par le biais, principalement, de l'acquisition d'un immeuble bâti ou de sa construction (**alinéa 9**). Loin d'être des lieux fermés à l'extérieur, il est par ailleurs prévu (**alinéa 17**) que la coopérative d'habitants puisse admettre, dans des conditions déterminées par ses statuts, que des tiers non associés puissent bénéficier de divers services offerts en priorité aux associés et mentionnés à l'**alinéa 15**. En échange de ces services, la société devra être rémunérée et devra, à ce titre, comporter une comptabilité spéciale pour ces opérations tout en respectant une limitation du chiffre d'affaires correspondant, celui-ci étant calculé selon un pourcentage du capital social de la société.

Il est également prévu qu'un associé puisse quitter la société sous réserve que l'assemblée générale l'y ait autorisé (**alinéa 22**). Votre rapporteure s'est, à ce titre, interrogée sur la compatibilité d'une telle disposition avec la liberté d'association qui comporte non seulement le droit de s'associer librement, mais également le droit de quitter une association. D'après les renseignements obtenus auprès du ministère, lorsqu'il a examiné le projet de loi en application de l'article 39 de la Constitution, le Conseil d'État a validé cette procédure, estimant que le contractant choisissait librement une telle association et que les restrictions apportées à cette liberté étaient ainsi consenties par des personnes bénéficiant tant de l'autonomie de la volonté que de l'égalité entre partenaires. En revanche, si l'associé souhaitant partir présente à l'assemblée générale un nouvel associé, l'assemblée ne peut refuser son départ sauf pour motif sérieux et légitime (**alinéa 23**).

Votre rapporteure s'est également interrogée sur la constitutionnalité de l'**alinéa 28** (article L. 201-6 nouveau) qui, en prévoyant que les associés constituent des provisions « pour gros travaux d'entretien et de réparation, pour vacance des logements et pour impayés de la redevance », pourrait se heurter au droit de propriété. En effet, l'indicatif valant impératif dans un texte de loi, cette

disposition oblige les associés à épargner tout en fléchissant cette épargne, ce qui peut sembler contraire à la libre disposition de ses biens. Là encore, le Conseil d'État a validé une telle procédure, estimant (bien que la précision ne figure pas précisément dans le texte) que les associés ont le choix de consentir à cette disposition au moment de leur entrée dans la société. À partir du moment où les associés acceptent de participer à la société d'habitat participatif constituée sous le modèle de coopérative d'habitants, ils doivent ensuite en accepter toutes les implications et les contraintes.

À l'instar de ce qui se passe dans une copropriété, et même si les associés n'ont ici que la jouissance et non la propriété de leurs logements, il est prévu qu'un règlement soit établi par l'assemblée générale avant d'être annexé au contrat coopératif (**alinéas 30 à 38**) qui détaille les rapports entre l'associé coopérateur et la société coopérative d'habitants.

b) Les sociétés d'autopromotion (alinéas 44 à 91)

Il s'agit là du second grand modèle juridique créé par le présent projet de loi et qui peut être adopté par les sociétés d'habitat participatif.

Contrairement aux coopératives d'habitants, les sociétés d'autopromotion ont non seulement pour objet d'attribuer à leurs associés personnes physiques la jouissance d'un logement, mais elles peuvent également leur en attribuer la propriété, tout en contribuant à l'animation des lieux de vie collective (**alinéas 47 et 49**). Le choix entre la simple jouissance des logements et leur éventuelle propriété doit s'effectuer au moment de la constitution de la société (**alinéa 51**).

Afin que chacun sache parfaitement quels sont ses droits et sur quelle partie de l'ensemble ceux-ci s'exercent, l'article L. 202-3 nouveau (**alinéas 53 à 57**) prévoit qu'un état descriptif de l'immeuble doit en délimiter les lots et les diverses parties afin de distinguer celles qui sont communes de celles qui sont à usage privatif. 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. En cas d'attribution en jouissance, en revanche, le règlement, tout en délimitant parties privatives et parties communes, précisera 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. Dans un cas comme dans l'autre, ce règlement (de copropriété ou de jouissance selon le statut choisi) est annexé aux statuts de la société.

L'accord donnant naissance à la société étant extrêmement important, il est prévu que les associés soient tenus de répondre aux appels de fonds nécessités par la construction de l'immeuble (qui n'est autre que le point de départ de ce même accord) en proportion de leurs droits dans le capital, tout manquement à ces obligations étant de nature à les priver soit de la jouissance soit de la propriété de la fraction de l'immeuble à laquelle ils ont droit (**alinéas 58 et 59**).

À l’instar de ce qui est prévu pour les coopératives d’habitants, plusieurs dispositions reprennent celles qui concernent notamment l’exclusion d’un associé ou son retrait de la société (moyennant une cession de ses parts). Enfin, les **alinéas 84 à 91** détaillent les modalités selon lesquelles une société d’autopromotion peut être dissoute par décision de l’assemblée générale prise à la double majorité des deux tiers des associés et des deux tiers des voix, un liquidateur ayant ensuite à charge de gérer la société pendant la période de liquidation et de procéder ensuite au partage des biens (**alinéa 85**).

C.— LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEURE

Ayant co-fondé au nom de la ville de Lille, le réseau national des collectivités en matière d’habitat participatif et participé, à ce titre, à de nombreux travaux nationaux, y compris lors de la récente concertation lancée par le Ministère du logement, votre rapporteure ne peut qu’être particulièrement sensible à l’inscription de l’habitat participatif dans le droit positif.

Néanmoins, dans un souci à la fois de plus grande précision et de cohérence, votre rapporteure a souhaité présenter un **amendement afin de réécrire les alinéas 4 et 5 du présent article**. D’une part, la nouvelle rédaction proposée par cet amendement, voté par la Commission des affaires économiques, a permis d’insister sur la philosophie de l’habitat participatif qui, avant même d’être un processus de construction de logements, peut s’apparenter à une démarche citoyenne permettant non seulement de définir et de construire le cas échéant des logements et des espaces destinés à un usage commun, mais aussi de les mettre en valeur dans une logique de partage et de solidarité entre habitants. L’habitat participatif, ainsi que le mettent en évidence plusieurs études, vise à renforcer le souhait de vivre ensemble dans un esprit de reconstitution du lien social et intergénérationnel, en expérimentant des modes de vie plus solidaires et davantage tournés vers le développement durable, permettant de répondre à des attentes nouvelles. En outre, la définition choisie par votre rapporteure tient compte du fait que si le logement proprement dit constitue le cœur de l’habitat participatif, celui-ci vise également à la gestion en commun d’espaces collectifs (salles de réunions, espaces verts...) qui sont autant de lieux de vie permettant à cette communauté, par ailleurs ouverte sur l’extérieur, d’enrichir ses rapports de voisinage.

En outre, votre rapporteure a souhaité modifier l’ordonnancement de l’actuel article 22 en inscrivant les dispositions communes en tête d’article, avant de détailler ensuite les spécificités des deux grands modèles que sont les coopératives d’habitants et les sociétés d’autopromotion. À cet égard, il importe d’insister sur le fait que les sociétés d’habitat participatif peuvent se constituer sous toute forme autorisée par la loi, les modèles créés par le présent article n’étant que deux possibilités parmi d’autres. À ce titre, il importe de rappeler que, bien que traduisant une démarche originale, l’habitat participatif doit s’inscrire dans le droit commun, en respectant les règles et les orientations du plan local de

l'habitat, notamment en matière de mixité sociale, fonctionnelle et générationnelle. Quel que soit le modèle retenu, il est en revanche acquis que les éventuelles personnes morales qui adhèrent à une société d'habitat participatif ne peuvent détenir plus de 30 % du capital social ou des droits de vote, ce niveau étant vraisemblablement retenu par référence au niveau de parts sociales qu'il est nécessaire d'acquérir en vue de réaliser une opération publique d'achat (OPA) et qui risque donc d'entraîner une perte de contrôle de la société (article L. 433-3 du code monétaire et financier).

Votre rapporteure a également fait adopter un amendement supprimant une mention superfétatoire en vertu de laquelle un associé peut quitter une société d'habitat participatif s'il présente à l'assemblée générale un nouvel associé à la fois « acceptant et solvable », cette disposition valant aussi bien pour les coopératives d'habitants que pour les sociétés d'autopromotion (**alinéas 23 et 74**).

En effet, la précision selon laquelle ce nouvel éventuel associé doit être « acceptant » est évidemment inutile puisque l'on comprendrait mal qu'une personne soit intégrée de force dans une société d'habitat participatif. Par ailleurs, il semble que la « solvabilité » de cette personne soit appréciée par l'assemblée générale de la société. Or, même si l'on peut comprendre que les associés en place souhaitent assurer la viabilité financière de leur structure, il peut sembler étrange que ce soit à des particuliers, éventuellement à des institutionnels associés, d'apprécier la solvabilité d'une personne en examinant ses comptes et la solidité de ses ressources. Il y a là un risque d'atteinte à la vie privée qui peut être source de contentieux et qui a justifié la présentation et le vote favorable de cet amendement.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CE 197 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Donner un statut juridique à certaines formes de l'habitat participatif est l'une des grandes avancées du projet de loi que nous examinons. Il est néanmoins apparu nécessaire de réécrire une partie de l'article 22 pour améliorer la définition de l'habitat participatif et de préciser certains éléments liés aux deux formes proposées par les sociétés d'habitat participatif : les coopératives d'habitants et les sociétés d'autopromotion.

Mme la ministre. Avis favorable.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*Puis elle **adopte** successivement, après avis favorable du Gouvernement, l'amendement rédactionnel CE 199, les amendements de précision CE 202 et CE 268 et l'amendement rédactionnel CE 207 de la rapporteure.*

Elle est alors saisie de l'amendement CE 132 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Un associé n'est pas « démissionnaire » : il cède ses parts ou se retire de la société. L'amendement a pour objet de corriger cet abus de langage.

Mme la rapporteure. S'il est vrai que l'associé qui quitte une société d'habitat participatif doit retirer ses parts, il reste démissionnaire de cette société. Le terme employé dans le texte du projet de loi est donc tout à fait admissible. Je vous invite donc à retirer cet amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

Mme la ministre. Le terme « démissionnaire » peut être remplacé par le terme « se retirant ». Mais le régime applicable à un associé qui cède ses parts est différent.

Mme la rapporteure. Je propose de rectifier l'amendement en ce sens et de supprimer par ailleurs les mots « solvables et acceptant ». Il semble en effet évident qu'un membre d'une société d'habitat participatif n'y a pas été introduit de force. Par ailleurs, rien ne justifie que la solvabilité d'un membre d'une telle société soit examinée par ses autres membres, qu'il s'agisse de particuliers ou de sociétés.

M. Lionel Tardy. D'accord.

Mme la ministre. Avis favorable.

La Commission adopte cet amendement rectifié.

Les amendements CE 231 et CE 232 de la rapporteure tombent.

Puis elle adopte successivement, après avis favorable du Gouvernement, les amendements rédactionnels, CE 234 et CE 236, l'amendement de précision CE 239, les amendements rédactionnels CE 241, CE 242, CE 244, CE 246 et CE 247, l'amendement de précision CE 250, l'amendement de clarification CE 252 et l'amendement rédactionnel CE 253 de la rapporteure.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 259 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Les sociétés d'habitat participatif peuvent revêtir diverses formes juridiques. Il peut ainsi s'agir de sociétés d'autopromotion, dont les parts peuvent donc être des actions.

Mme la ministre. Avis favorable.

La Commission adopte cet amendement.

Puis elle adopte successivement, après avis favorable du Gouvernement, les amendements de précision CE 260 et CE 266 de la rapporteure.

L'amendement CE 626 de Mme Michèle Bonneton n'a plus d'objet.

La Commission adopte alors l'article 22 modifié.

Après l'article 22

La Commission est saisie de l'amendement CE 621 de M. Éric Alauzet portant article additionnel après l'article 22.

M. Éric Alauzet. Cet amendement vise à améliorer le statut des logements-foyers et les droits et obligations de leurs résidents, en les alignant sur des types de structures existantes, privées ou publiques, et en tenant compte de la spécificité de ces logements.

Il est proposé que leur aménagement comporte des locaux communs présentant une surface minimum, notamment des espaces de rencontre, de cuisine et de convivialité, en particulier quand il n'existe pas de cuisines privatives. L'amendement, qui détaille assez largement le fonctionnement démocratique qui devrait régir ces structures, s'inspire de la réflexion menée sur les foyers de migrants. Il est notamment proposé d'instaurer un comité de résidents et un conseil d'établissement, instance de dialogue entre les résidents, le gestionnaire et les structures extérieures. L'objet de cet amendement est, plus généralement, de protéger la vie privée des résidents et d'aligner la pratique sur celle d'autres établissements existants.

Mme la rapporteure. Cet amendement long et détaillé, émanant d'une association qui s'occupe de foyers pour migrants, aurait des conséquences pour l'ensemble des foyers, notamment de jeunes travailleurs. Afin de nous donner le temps de la réflexion, je propose le retrait de l'amendement, qui pourra être examiné à nouveau lors de la discussion du texte en séance publique.

Mme la ministre. Cet amendement important répond à de nombreux souhaits, exprimés notamment dans le cadre du rapport de M. Alexis Bachelay sur les immigrés âgés. Il doit être retravaillé en vue de l'adoption du principe de participation des résidents aux décisions relatives à la vie de leur foyer.

M. Michel Piron. Une grande partie de cet amendement ne relève pas du champ législatif, ni même peut-être de celui du décret, mais du règlement intérieur des établissements. La loi doit-elle vraiment embrasser la totalité des situations concrètes ?

M. le président François Brottes. M. Piron a raison sur la forme : plus on inscrit de choses dans la loi, moins il est facile de les faire évoluer. En l'espèce, mieux vaudrait que la loi pose un principe, qui pourrait ensuite se décliner en termes réglementaires au moyen d'un décret ou d'une circulaire.

Mme Catherine Troallic. L'amendement traite d'un problème bien réel. Ainsi, dans la circonscription dont je suis élue, la transformation d'un foyer de travailleurs immigrés en résidence sociale a permis de constater comment certains organismes traitent parfois les résidents de ces foyers. L'évolution vers un statut s'apparentant à celui du locataire pourrait être une bonne chose, car les travailleurs immigrés ne doivent pas être seulement des numéros de chambre ou des charges payées tous les mois.

M. Éric Alauzet. Je suis tout disposé à retravailler l'amendement à la lumière des observations de Mme la ministre et de Mme la rapporteure, qui ont justement souligné la diversité des situations. Je puis par ailleurs souscrire à l'idée de M. Piron selon laquelle le dispositif présenté dans mon amendement relève en grande partie du règlement, mais il faut alors que la loi fixe au moins un cadre, faute de quoi l'évolution dépendra du bon vouloir des uns et des autres – ce qui la rendra bien difficile. Je retire donc mon amendement.

L'amendement est retiré.

Elle est ensuite saisie des amendements CE 540 et CE 549 et CE 694 de M. Michel Ménard, pouvant faire l'objet d'une présentation commune.

M. Michel Ménard. Depuis 2009, la loi permet à un héritier de parts dans une société d'attribution d'immeubles en jouissance à temps partagé de faire une demande de sortie dans un délai de deux ans après la succession. Or, ces sociétés font tout leur possible pour retarder l'échéance au-delà de ce délai, après quoi les héritiers ne peuvent plus se retirer. L'amendement tend donc à porter le délai de deux à cinq ans.

On voit là, au demeurant, que la possibilité de sortir de ces sociétés existe déjà et que la question de la répartition des charges est déjà posée.

L'amendement CE 549, de repli, tend à ajouter, après les mots « deux ans », les mots : « cinq ans dans le cas d'une indivision, ». Souvent, les sociétés concernées affirment que l'unanimité des membres de l'indivision est nécessaire pour toute sortie ; or cela prend du temps.

Quant à l'amendement CE 694, il vise à ajouter un alinéa ainsi rédigé :

« Le retrait est de droit lorsque l'associé est bénéficiaire des minimas sociaux ou perçoit une rémunération inférieure au salaire minimum interprofessionnel de croissance ».

Certaines personnes, qui ne peuvent sortir de ces sociétés, éprouvent en effet les plus grandes difficultés à payer les charges.

Mme la rapporteure. Je suis favorable à ces amendements sur le principe, mais, pour les mêmes raisons que tout à l'heure, je suggère leur retrait.

Mme la ministre. Je suis du même avis : nous reviendrons sur le sujet en séance.

Mme Laure de La Raudière. Il avait été annoncé, lors des débats en commission et en séance sur le projet de loi relatif à la consommation, que la question serait traitée à l'occasion du présent texte. Le Gouvernement était donc prévenu, tout comme notre commission, dont le président a déclaré qu'il irait jusqu'au bout de ce combat. Bien que nous soyons tous d'accord sur le principe et sur le fond, nous ignorons toujours quelle sera la solution juridique retenue ; c'est précisément ce qu'il nous faudrait étudier en commission.

D'excellentes propositions ont été faites par les membres de la majorité, dans le cadre de rapports qui, associant majorité et opposition, ont été réalisés depuis de nombreuses années. Le blocage vient-il de la Chancellerie ? La jurisprudence n'est-elle pas de nature à nous éclairer ? Je crains que nous n'ayons à débattre en séance d'amendements du Gouvernement sans avoir l'expertise suffisante. La commission est le lieu pour un travail de fond, destiné à éclairer les échanges dans l'hémicycle. Nous avons adopté aujourd'hui des amendements lourds de conséquences. Il est dommage que nous ne puissions mener ce travail de fond avant le débat en séance.

M. le président François Brottes. De telles dispositions concernent le tourisme, lequel fera l'objet d'un texte spécifique ; je suis néanmoins favorable à ne pas en différer une nouvelle fois l'examen. C'est la première fois qu'un membre du Gouvernement ouvre la porte et s'engage aussi clairement sur le sujet : dans ces conditions, il me semble que la majorité doit jouer le jeu et accepter le retrait des amendements. Vous n'étiez pas aussi véhémement, madame de La Raudière, face au gouvernement précédent, qui pourtant refusait toujours cette ouverture – je ne pense pas spécialement, d'ailleurs, à M. Apparou, qui a porté son fardeau comme M. Lefebvre et quelques autres...

Le temps qui nous sépare de l'examen en séance permettra de peaufiner les solutions envisagées. Ces trois amendements n'auraient guère de sens s'ils étaient adoptés seuls : attendons le dispositif global que Mme la rapporteure et Mme la ministre se sont engagées à nous présenter.

M. Michel Ménard. Je suis prêt à retirer ces amendements ; toutefois, si la mesure proposée par l'amendement CE 694 peut être revue, les amendements CE 540 et CE 549, eux, ne visent qu'à porter le délai de deux à cinq ans, afin de donner plus de temps aux héritiers pour faire valoir leurs droits. Le changement ne serait donc pas fondamental.

L'adoption d'un amendement de Mme Got a permis une petite avancée ; il pourrait en être de même avec ces deux derniers amendements. L'idée de substituer la majorité des deux tiers à l'unanimité mériterait au demeurant d'être reconsidérée, malgré les réticences de Mme la ministre.

M. le président François Brottes. Il convient de respecter quelques usages.

Naguère, le Gouvernement manifestait sa compréhension tout en adressant une fin de non-recevoir ; aujourd'hui, il comprend et accepte de traiter une partie du problème. Cette ouverture invite au retrait des amendements en discussion, dans l'attente des mesures plus globales qui nous seront présentées en séance ; si ce n'était pas le cas – mais je crois que ce le sera –, je soutiendrais les auteurs de ces amendements.

M. Michel Ménard. Je fais le pari que nous avancerons en séance et retire donc les trois amendements.

Les amendements CE 540, CE 549 et CE 694 sont retirés.

Article additionnel après l'article 22

(article 22 bis [nouveau])

(article 13 de la loi n° 86-18 du 6 janvier 1986 relative aux sociétés d'attribution d'immeubles en jouissance à temps partagé)

**Travaux de l'assemblée générale
d'une société d'attribution d'immeubles en jouissance à temps partagé**

Le présent article traite à la marge d'un sujet qui a été examiné à plusieurs reprises par la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale au cours de la précédente législature et qui a fait l'objet de plusieurs rapports parlementaires ⁽¹⁾ : il s'agit du régime applicable aux immeubles en jouissance à temps partagé, pratique que l'on connaît également sous le vocable de « multipropriété » ou de « time-share ».

Le principe de la multipropriété en temps partagé consiste à acheter un droit de séjour d'une ou de plusieurs semaines par an dans un appartement ou une maison, son coût variant en fonction de la durée et de la date d'occupation comme le spécifient les articles L. 121-61-1 et suivants du code de la consommation. Or, l'attribution de ces parts donne lieu à de nombreux contentieux car les décisions prises par l'assemblée générale doivent actuellement l'être à l'unanimité et, par ailleurs, les sociétés civiles d'attribution ne peuvent être quittées sans avoir trouvé un acheteur pour lui céder ses parts.

Tout en souhaitant revenir de manière approfondie sur ce sujet pour la séance publique, la Commission des affaires économiques a d'ores et déjà adopté la première partie d'un amendement qui, en modifiant l'article 13 de la loi

(1) Cf notamment le Rapport d'information n° 3531 du 15 juin 2011 présenté par Mme Pascale GOT et M. Jean-Louis LÉONARD déposé en application de l'article 145-7 du Règlement par la Commission des affaires économiques sur la mise en application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques

n° 86-18 du 6 janvier 1986 relative aux sociétés d'attribution d'immeubles en jouissance à temps partagé, prévoit désormais que tout associé peut demander que lui soient communiqués un certain nombre de documents (liste des noms et adresses des autres associés, répartition des parts sociales et des droits en jouissance qui y sont attachés...), ces documents devant lui être communiqués dans un délai maximal de 15 jours à compter de la réception de la demande.

*

* *

La Commission examine alors l'amendement CE 693 de Mme Pascale Got.

Mme Pascale Got. Cet amendement porte sur les sociétés d'attribution d'immeubles en jouissance à temps partagé, qui sont évoquées régulièrement et depuis longtemps au sein de notre commission.

Il vise d'abord à instaurer une plus grande transparence en proposant que le gestionnaire soit tenu de communiquer à l'associé qui en fait la demande la liste des autres associés.

Il vise par ailleurs à faciliter le retrait des sociétaires en permettant que les décisions à cet effet soient prises à la majorité des deux tiers, et non plus à l'unanimité. De fait, nombre de sociétaires, empêchés par l'âge ou par leur état de santé de profiter de leur droit de jouissance, ou incapables de payer les charges correspondantes, se sentent aujourd'hui piégés.

M. le président François Brottes. C'est là une préoccupation que je m'efforce moi-même de promouvoir, depuis quinze ans notamment par voie d'amendement, mais force est de constater qu'on laisse les gens mourir sans régler le problème.

Mme la rapporteure. J'ai en effet cru comprendre que ce sujet préoccupait la commission depuis longtemps et que des engagements avaient été pris lors de l'examen du projet de loi sur la consommation. Quelques petits problèmes restent à régler et il serait préférable de retirer l'amendement et de le retravailler avant l'examen du texte en séance publique, afin de régler enfin définitivement les problèmes auxquels sont confrontées les personnes qui ont fait jadis le choix d'entrer dans des sociétés à temps partagé.

Mme la ministre. Même avis que la rapporteure. Il conviendrait de présenter un texte plus charpenté lors de l'examen du texte en séance publique. Je suis toutefois favorable sur le fond à la démarche de cet amendement, notamment à la première des deux dispositions proposées.

M. Jean-Marie Tetart. Nous partageons votre préoccupation sur ce sujet et nous vous soutiendrons. Cependant, le fait de favoriser la sortie n'implique pas

que les parts de ceux qui veulent sortir trouveront preneur. Il faudra régler ce problème.

Mme Laure de La Raudière. Si Mme Got retirait son amendement, le groupe UMP le reprendra. Un important travail a en effet déjà été réalisé depuis des années sur ce thème par M. Jean-Louis Léonard et Mme Pascale Got. Depuis quinze ans, on nous répète qu'il y a toujours des points à revoir. Quels sont, madame la rapporteure, les « petits problèmes » qui restent selon vous à régler ? La question mérite que nous y consacrons un peu de temps.

Mme la rapporteure. Il s'agit notamment du paiement des charges et, plus généralement, du devenir de ces logements. Le sujet ayant été amené par amendement, je n'ai pas pu y travailler très précisément, malgré les 75 auditions menées avec M. Daniel Goldberg. Ni le Gouvernement ni moi-même, n'avons cependant l'intention de repousser indéfiniment ce débat : nous nous efforcerons d'améliorer ce qui peut l'être avant de revenir sur cette question au mois de septembre. Dans l'immédiat, je le répète, il conviendrait de retirer l'amendement. S'il n'était pas retiré, il me faudrait émettre un avis défavorable.

M. le président François Brottes. Aujourd'hui, la règle du vote à l'unanimité prend en otage les propriétaires de ces parts sociales. Par ailleurs, la loi que nous voterons, quelle qu'elle soit, ne s'appliquera pas, par exemple, en Espagne ou au Portugal. Que cela ne nous dissuade pas pour autant de faire déjà le ménage chez nous.

Mme la ministre. Je suis favorable à la disposition présentée par le 1^o de l'amendement. Si donc l'amendement était rectifié par la suppression du 2^o, je pourrais émettre dès maintenant un avis favorable.

Mme Pascale Got. Madame de La Raudière, depuis le temps que nous travaillons sur cette question, nous approchons du but et il vaut la peine de nous donner encore un peu de temps pour affiner l'ensemble du processus.

M. le président François Brottes. Madame Got, acceptez-vous la proposition de Mme la ministre de rectifier l'amendement en supprimant le 2^o ?

Mme Pascale Got. Oui, monsieur le président.

Mme Laure de La Raudière. Je reprends l'amendement.

M. le président François Brottes. Si l'amendement n'est pas retiré, mais rectifié, il n'y a pas lieu de le reprendre. L'amendement est donc rectifié et nous avons pris note de l'engagement de la rapporteure et de la ministre de retravailler la question.

La Commission adopte l'amendement rectifié.

Article additionnel après l'article 22

(article 22 *ter* [nouveau])

(article 101 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion)

Prolongation du dispositif permettant l'occupation de locaux vacants par des résidents temporaires

L'article 101 de la loi MOLLE (mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion) a instauré un dispositif expérimental permettant à un propriétaire de locaux vacants (qu'il soit public ou privé) de signer une convention avec un intermédiaire « en vue de leur protection et préservation et de leur occupation par des résidents temporaires ». Cette convention de mise à disposition d'une durée minimale de quatre mois (article 2, alinéa 2, du décret n° 2009-1681 du 31 décembre 2009), permet l'occupation jusqu'à la réaffectation des locaux, et ce en toute sécurité. Ces occupants sont liés à l'intermédiaire par un contrat de résidence de 3 mois renouvelables tacitement (sans que la durée ne puisse pour autant excéder 18 mois), pour une redevance maximale de 200 euros (article 5, alinéa 1^{er}, du décret susmentionné).

Le but est notamment d'éviter que des locaux inoccupés pendant de nombreuses années (en général des bureaux) ne se dégradent du fait de l'absence de toute activité ; par ailleurs, ce système permet à la fois d'éviter toute occupation « sauvage » et de loger des personnes qui, compte tenu de leur situation professionnelle ou familiale, ne peuvent trouver d'habitation suivant les circuits habituels.

Ce dispositif de protection et de préservation des locaux vacants par occupation par des résidents temporaires a été voté à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2013. La Commission des affaires économiques a adopté un amendement prolongeant ce dispositif pour cinq années supplémentaires, jusqu'au 31 décembre 2018, qui devra par ailleurs être revu en séance publique afin de préciser la durée pendant laquelle il convient d'examiner l'absence de tout changement de destination des locaux ainsi occupés.

*

* *

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CE 1106 du rapporteur, CE 684 de M. Christophe Borgel et CE 282 rectifié de M. Benoist Apparu.

M. le rapporteur. Mon amendement vise, comme ceux de M. Apparu et de M. Borgel, à prolonger de cinq ans le dispositif expérimental de protection et de préservation de locaux vacants par occupation de résidents temporaires, prévu à l'article 101 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite « MOLLE », en 2009.

Mon amendement, contrairement aux deux autres, prévoit que l'agrément de l'État est non seulement « subordonné à des engagements de l'organisme qui a reçu la disposition des locaux quant aux caractéristiques des résidents temporaires », mais aussi « à l'absence de perspective d'utilisation des locaux vacants ». Dès lors, « toute demande d'agrément [serait] subordonnée à la justification apportée par le propriétaire qu'aucune autre destination des locaux concernés n'est envisageable ».

Si je propose la prolongation du dispositif, je ne souhaite pas que des locaux à vocation économique soient transformés durablement en locaux d'habitation temporaires.

Mme la ministre. Je suis du même avis que le rapporteur, et soutiens donc son amendement.

M. Benoist Appar. Je retire mon amendement au bénéfice de celui du rapporteur. Toutefois, si « aucune autre destination des locaux concernés n'est envisageable », il faudrait préciser que c'est à long terme ; faute de quoi, l'amendement empêcherait l'application de l'article 101 de la loi MOLLE, au cas où des projets sont envisagés après la période de deux ans pendant laquelle les locaux peuvent être transformés en résidences temporaires.

M. le rapporteur. J'en suis d'accord. Peut-être pourrait-on ajouter, d'ici à l'examen en séance, l'expression : « pendant la durée de l'agrément ».

M. Christophe Borgel. Je retire mon amendement.

Les amendements CE 282 rectifié et CE 684 sont retirés.

La Commission adopte l'amendement CE 1106.

TITRE II

LUTTER CONTRE L'HABITAT INDIGNE ET LES COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉES

CHAPITRE I^{ER}

REPÉRER ET PRÉVENIR L'ENDETTEMENT ET LA DÉGRADATION DES COPROPRIÉTÉS

Section 1

Créer un registre d'immatriculation des copropriétés

Article 23

(article L. 711-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation)

Registre d'immatriculation des copropriétés

L'article 23 crée un registre d'immatriculation des copropriétés.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

Le parc français des copropriétés concerne plus de 8 millions de logements regroupés dans plus d'un million de copropriétés. Il existe deux sources principales permettant une approche statistique globale du parc de logements en copropriétés :

– 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 recouplement des fichiers fiscaux.

Cependant, les informations renseignées sont à l'échelle des logements et non des copropriétés elles-mêmes. Il n'existe donc pas d'informations agrégées concernant la gouvernance et la gestion des copropriétés ; l'état technique du bâti et des équipements communs ne sont pas disponibles.

Par ailleurs, comme le souligne l'étude d'impact « *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. »

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Le présent article crée au sein d'un nouveau livre VII du code de la construction et de l'habitation consacré au statut des immeubles relevant de la copropriété 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.

Ce titre comporte un chapitre unique, composé de sept articles.

L'article 711-1 (alinéas 8 à 12) rend obligatoire l'immatriculation des syndicats de copropriété.

Il précise 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 (**alinéa 9**) ;

– les caractéristiques financières des copropriétés ;

– les caractéristiques techniques ;

– les procédures administratives ou judiciaires dont le syndicat fait l'objet (administration provisoire, procédure de carence, plan de sauvegarde) (**alinéa 10**).

Les plus petites copropriétés (de moins de dix lots à usage de logements et dont le budget prévisionnel annuel est inférieur à 15 000 euros), qui font déjà l'objet à l'article 14-3 de la loi du 10 juillet 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'État (**alinéa 11**).

L'article L. 711-2 (alinéas 13 à 15) précise les modalités du droit d'accès aux données du registre :

– les copropriétaires ont accès aux données relatives à leur syndicat ;

– l'État, ses opérateurs, les communes, les EPCI, les départements et les régions peuvent obtenir du teneur du registre les informations relatives aux copropriétés situées sur leur territoire ;

– des tiers peuvent avoir accès aux informations du registre dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État et après avis de la CNIL. Il pourra, par exemple, s'agir des agences d'urbanisme ou des notaires, dans le cadre des

fonctions qu'ils sont amenés à remplir en matière de contrôle des informations contenues dans le registre.

L'article L. 711-3 (alinéas 16 et 17) crée un établissement public pour tenir le registre. Il précise également que la transmission des données est dématérialisée.

L'article L. 711-4 (alinéas 18 à 21) prévoit que la demande d'immatriculation et la transmission des données concernant la copropriété incombent au syndic de chaque copropriété (**alinéa 20**), 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. Il s'agit donc d'une prestation courante, que le syndic ne pourra pas facturer aux copropriétaires.

L'actualisation des données financières s'effectue annuellement, après le vote en assemblée générale des copropriétaires. Les autres informations ne sont actualisées que si nécessaire (changement du syndic, modification de la composition de la copropriété, etc.) et sont transmises à l'occasion de la transmission annuelle des données comptables.

En lien avec l'alinéa 12 du présent article, une disposition dérogatoire est prévue pour les petites copropriétés (**alinéa 19**).

Si un syndicat de copropriétaires n'est pas immatriculé dans les délais prescrits par la loi, un ou plusieurs copropriétaires peuvent mettre le syndic en demeure de conduire cette démarche, par lettre recommandée avec accusé de réception (**alinéa 21**).

L'article 711-5 (alinéa 22 à 25) prévoit que l'immatriculation effective des copropriétés sera contrôlée à un moment privilégié qui est celui de la vente de lots, qui nécessite l'intervention d'un notaire (**alinéa 22**).

Si un notaire constate, lors de l'élaboration de l'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 (**alinéa 23**). Ainsi, 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.

L'alinéa 24 prévoit, en outre, que le notaire informe le teneur du registre de toute information erronée figurant au registre. Cela suppose donc que le notaire vérifie toutes les informations figurant au registre lors de la vente de lots.

L'alinéa 25 dispose que les copropriétés qui seront nouvellement créées 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).

L'article L. 711-6 (alinéas 26 à 34) prévoit une procédure pour garantir l'immatriculation effective des copropriétés existantes et l'actualisation des données pour que le registre puisse permettre d'établir des statistiques et d'établir un recensement fiable et exhaustif des copropriétés.

Le I (alinéas 26 et 27) prévoit la procédure applicable en cas de **défaut d'immatriculation**. Dans ce cas, toute personne intéressée peut mettre en demeure le syndic de procéder à l'immatriculation, comme indiqué à l'article L. 711-4. Si cette mise en demeure reste infructueuse pendant un mois, le syndic encourt une amende, qui ne peut être supérieure à 20 euros par lot, ainsi qu'une astreinte, qui ne peut être supérieure à 20 euros par lot par semaine.

Si un notaire constate, lors de l'élaboration d'un acte authentique de vente d'un lot, la non-immatriculation de la copropriété, il procède d'office à la demande d'immatriculation comme indiqué à l'article L. 711-5 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 modalités et les montants des amende et astreinte sont les mêmes que celles prévues à l'alinéa précédent.

Le II (alinéa 28) définit la procédure applicable en cas d'absence d'actualisation des données. Il reprend très exactement les termes du I.

Le III (alinéas 29 à 32) prévoit que le montant des amendes et astreintes ne peut être facturé par le syndic aux copropriétaires, sauf s'il s'agit d'un syndic bénévole.

Le IV (alinéa 33) introduit une dernière forme d'incitation forte à l'immatriculation. Les syndicats de copropriétaires ne pourront bénéficier de subventions publiques que si leurs copropriétés sont immatriculées et présentent des données actualisées.

L'article L. 711-7 (alinéa 34) dispose que les conditions d'application du présent article feront l'objet d'un décret en Conseil d'État.

*

* *

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CE 515, tendant à la suppression de l'article 23.

Puis elle adopte successivement plusieurs amendements du rapporteur : CE 880 rédactionnel, CE 307 de précision rédactionnelle, CE 310 de correction

d'une erreur de référence, CE 308 de coordination rédactionnelle, CE 309 rédactionnel, CE 311 de précision rédactionnelle, CE 313 de simplification rédactionnelle, CE 314 de simplification rédactionnelle et CE 315 de précision rédactionnelle.

La Commission examine ensuite l'amendement CE 218 de M. Michel Piron.

M. Michel Piron. L'amendement est défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable : l'amendement est satisfait. Les agences d'urbanisme pourront en effet avoir accès au registre d'immatriculation des copropriétés dans deux cas. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pourront en particulier transmettre les informations qu'ils jugent utiles.

Mme la ministre. L'alinéa 15 de l'article prévoit que les informations du registre « peuvent être communiquées à des tiers selon des conditions précisées par décret en Conseil d'État ».

M. Michel Piron. J'espère, madame la ministre, que la suite de nos débats me comblera tout autant... Quoi qu'il en soit je retire l'amendement.

L'amendement CE 218 est retiré.

La Commission adopte ensuite l'amendement de coordination rédactionnelle CE 316 du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CE 317 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise, d'une part, à préciser que l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) n'est requis que pour la rédaction du décret, et, d'autre part, à supprimer une référence inutile.

Mme la ministre. J'approuve cet amendement.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte successivement plusieurs amendements de nature rédactionnelle du rapporteur : CE 318, CE 319, CE 320, CE 321, CE 322, CE 323, CE 324, CE 325, CE 326 et CE 327.

Elle examine ensuite l'amendement CE 628 de Mme Michèle Bonneton.

Mme Michèle Bonneton. Cet amendement vise à apaiser et à rendre plus transparentes les relations entre propriétaires et locataires, les seconds étant parfois plus nombreux que les premiers au sein d'une habitation collective. Les décisions des assemblées générales de copropriété peuvent avoir des conséquences importantes sur la vie des résidents : la présence des représentants des locataires

au sein des assemblées générales, qui y siègeraient avec voix consultative selon des modalités définies par décret, contribuerait aussi à une meilleure information.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Une disposition prévoit déjà l'information des locataires au sein des copropriétés. Aux termes de l'article 22 de la loi de 1965, « tout copropriétaire peut déléguer son droit de vote à un mandataire, que ce dernier soit ou non membre du syndicat ».

Qui aurait en charge d'organiser l'élection ou de désigner les représentants des locataires ? Je vous invite donc à retirer votre amendement, pour vous rallier à un autre que j'ai déposé, et qui tend à rendre obligatoire l'affichage, dans les halls d'immeuble, des décisions non individuelles de l'assemblée générale.

Mme Michèle Bonneton. Je propose que les locataires aient une voix, non décisionnelle mais consultative, et que leurs représentants puissent s'exprimer devant l'assemblée générale sur les conditions de vie de la copropriété : ce serait tout particulièrement utile lorsqu'ils sont très nombreux au sein de cette dernière.

M. le rapporteur. Je partage votre souci d'information des locataires ; néanmoins, aucun mécanisme de désignation de leurs représentants n'est prévu.

Mme Michèle Bonneton. C'est pourquoi je propose que les modalités de cette désignation soient précisées par décret.

Il convient, non pas tant que les locataires soient informés, mais qu'ils informent les parties prenantes sur les conditions de vie au sein de la copropriété.

Mme la ministre. Je partage l'avis du rapporteur. La participation aux assemblées générales est un droit réservé aux copropriétaires. L'information des locataires, déjà prévue, me semble suffisante.

L'amendement soulève de surcroît des difficultés importantes, qu'il s'agisse de la désignation du ou des représentants des locataires, de la participation de ces derniers aux frais de convocation et de tenue de l'assemblée générale, de leur capacité à y intervenir ou à peser sur les décisions. Le Gouvernement est donc, lui aussi, défavorable à l'amendement.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 23 modifié.

Article 24

Entrée en vigueur de l'obligation d'immatriculation des copropriétés

L'article 24 prévoit des entrées en vigueur différenciées de l'obligation d'immatriculation selon la taille des syndicats de copropriétaires.

En effet, compte tenu du délai de développement d'un tel outil, deux ans à compter de l'adoption de la loi selon l'étude d'impact, 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.

En outre, il est souhaitable de prévoir des échéances étalées dans le temps pour immatriculer effectivement les copropriétés existantes. C'est l'objet du **I** du présent article :

– 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.

Le **II** dispose que les syndicats de copropriété créés après le 31 décembre 2016 sont immatriculés dès la publication du règlement de copropriété et de l'état descriptif de division au fichier immobilier et au livre foncier.

Le **III** prévoit des échéances calquées sur celles du **I** s'agissant de l'actualisation des données du registre.

*

* *

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CE 516 de M. Jean-Marie Tetart, tendant à la suppression de l'article 24.*

*Puis elle **adopte** l'amendement de précision des références CE 328 du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 24 **modifié**.*

Section 2

Mieux informer les acquéreurs de lots de copropriété

Article 25

(articles L. 721-1 à L. 721-3 [nouveaux] du code de la construction et de l'habitation)

Information des acquéreurs

L'article 25 renforce l'information des acquéreurs lors d'une vente.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

La loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et le décret n° 67-223 du 17 mars 1967 pris pour son application prévoient qu'un certain nombre de documents doivent être transmis à l'acquéreur à deux étapes cruciales de la vente : la promesse de vente et la vente elle-même. En revanche, rien n'est prévu pour réglementer le contenu de l'annonce immobilière, pas même la mention du fait que le bien est en copropriété ou le niveau de charges dont devra s'acquitter le copropriétaire.

Au stade de la promesse de vente doivent obligatoirement être communiqués :

– le diagnostic technique, qui regroupe les diagnostics plombs, amiante, termites, installation intérieure de gaz, risques naturels et technologiques, performance énergétique, installation intérieure d'électricité, assainissement non collectif (article L. 271-4 du code de la construction et de l'habitation) ;

– le carnet d'entretien (à la demande de l'acquéreur, article 45-1 de la loi de 1965) ;

– la superficie des parties privatives (article 46 de la loi de 1965).

Au stade de la vente doivent être obligatoirement communiqués :

– le règlement de copropriété et l'état descriptif de division s'ils ont été publiés (article 4 de la loi de 1965)

– l'état daté, qui précise la situation comptable du vendeur à l'égard du syndicat des copropriétaires, les sommes qui seront dues par l'acquéreur au syndicat, et en annexe le niveau des charges courantes du budget et des charges hors budget sur les deux années précédentes, (article 5 du décret d'application) ainsi que les procédures en cours auxquelles le syndicat des copropriétaires est partie ;

– le diagnostic technique de mise en copropriété relatif à l'état apparent de la solidité du clos, du couvert, et à l'état des canalisations, des équipements communs et de sécurité lorsque l'immeuble mis en copropriété date de plus de quinze ans et lorsque la vente intervient dans les trois ans suivant l'établissement du diagnostic (article 46-1 de la loi de 1965).

Le rapport du président de l'ANAH, Dominique Braye, remis en janvier 2012 estimait que l'information du candidat acquéreur était à la fois incomplète et trop tardive.

Il préconisait notamment :

– de prévoir l'affichage de la mention « copropriété » et du niveau de charges courantes trimestrielles du budget dès le stade de l'annonce immobilière ;

– de prévoir la communication obligatoire lors de la signature de la promesse de vente des documents suivants : dossier de diagnostic technique de l'article L. 271-4 du code de la construction et de l'habitation, superficie des parties privatives, règlement de copropriété, état descriptif de division, état daté avec mention du montant global des impayés de charges et du montant global de la dette vis-à-vis des fournisseurs, fiche synthétique de copropriété, diagnostic technique de mise en copropriété, et éventuellement l'état daté et les procès-verbaux des trois dernières assemblées générales.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 25 du présent projet de loi reprend très largement les préconisations du rapport de M. Dominique Braye.

Il crée au sein du livre VII du code de la construction et de l'habitation consacré au statut des immeubles relevant de la copropriété un titre II relatif à l'information des acquéreurs.

Le nouvel article L. 721-1 (alinéas 6 à 10) norme le contenu des annonces immobilières. La rédaction proposée va au-delà des préconisations du rapport Braye puisqu'il est prévu que sont mentionnés explicitement le fait que le bien est situé dans une copropriété, le nombre de lots, le nombre de copropriétaires, le montant moyen annuel de charges payées par le vendeur, et le cas échéant, les procédures en cours dont la copropriété fait l'objet : plan de sauvegarde ou syndicat placé sous administration provisoire.

Cet article est de nature à renforcer la bonne information précoce du futur acquéreur.

Le nouvel article L. 721-2 (alinéas 11 à 22) reprend une des préconisations du rapport Braye en complétant 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.

Il reprend notamment la transmission obligatoire d'une **fiche synthétisant** les principales données financières, techniques et juridiques nécessaires à la compréhension des enjeux de gestion de la copropriété que préconisait le rapport Braye. Cette fiche, créée par l'article 27 du présent projet de loi, a une vocation pédagogique et sera plus accessible pour les copropriétaires que les documents techniques et juridiques de la copropriété.

Comme le souhaitait le président Braye, ces documents doivent tous obligatoirement être transmis au stade de la promesse de vente si elle existe.

Le nouvel article L. 721-3 (alinéa 23) reprend également une des préconisations du rapport Braye. Pour laisser suffisamment de temps à l'acquéreur pour décider en toute connaissance de cause de poursuivre l'achat, les délais de rétractation ne courent qu'à compter du moment toutes les pièces ont été fournies.

C.— LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR

Pour plus de lisibilité, votre rapporteur a déposé et fait voter un amendement visant à déplacer la création de la fiche synthétique de l'article 27 du présent projet de loi à l'article 25.

Votre rapporteur a par ailleurs déposé et fait voter un amendement visant à simplifier les informations fournies dans les annonces immobilières, en supprimant la mention du nombre de copropriétaires. Cette mention n'est pas inutile, mais elle apparaît superflue au stade de l'annonce immobilière.

*

* *

La Commission examine l'amendement CE 870 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement rédactionnel déplace la disposition relative à la création de la fiche de synthèse de l'article 27 au présent article.

Mme la ministre. Je suis favorable à cet amendement.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CE 527 de M. Jean-Marie Tetart.

M. Jean-Marie Tetart. Toutes les informations visées par l'article n'ont à mon sens pas à figurer sur les annonces immobilières affichées en vitrine : elles

devraient être réservées aux seuls visiteurs des biens, c'est-à-dire à un public déjà intéressé, par exemple à travers la fiche technique prévue à l'article 27.

M. le rapporteur. Je partage les préoccupations de M. Tetart, ayant moi-même déposé un amendement pour alléger les informations devant figurer sur l'annonce immobilière. Je suis néanmoins défavorable à l'amendement. Il faut en premier lieu améliorer l'information de l'éventuel acquéreur au stade de l'annonce, afin de lui permettre d'intégrer le montant des charges à son budget. En second lieu, les annonces immobilières sont contrôlées par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), ce qui ne serait pas le cas des informations remises au cours de la visite.

Mme la ministre. Je suis également défavorable à cet amendement.

M. Jean-Marie Tetart. Seul un candidat à l'acquisition qui s'intéresse vraiment au bien a besoin de ces informations, me semble-t-il.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CE 1035 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à simplifier les informations fournies dans les annonces immobilières, en supprimant la mention du nombre de copropriétaires.

Mme la ministre. J'y suis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement de précision CE 329 rectifié du rapporteur.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CE 330 du rapporteur et CE 517 de M. Jean-Marie Tetart.

M. le rapporteur. L'amendement CE 330 est de coordination rédactionnelle.

M. Jean-Marie Tetart. L'amendement CE 517 est de cohérence ; je le retire.

L'amendement CE 517 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CE 330.

Puis elle adopte l'amendement CE 331 du rapporteur.

Elle examine ensuite l'amendement CE 518 de M. Jean-Marie Tetart.

M. Jean-Marie Tetart. Cet amendement va aussi dans le sens d'une économie de l'information, qui peut rester pertinente sans être trop volumineuse :

plutôt que d'annexer une multitude de documents à la promesse de vente, il est préférable de les remettre lors de sa signature.

M. le rapporteur. L'acquéreur doit être informé sur la copropriété le plus en amont possible, afin d'avoir le temps de prendre connaissance de ces informations. Avis défavorable.

Mme la ministre. Avis défavorable également.

Mme Laure de La Raudière. Si les documents sont remis, l'information est délivrée. Vous pouvez être contre l'amendement, monsieur le rapporteur, mais pas pour ce motif. Si les documents visés sont annexés à la promesse de vente, ils auront une portée juridique et exposeront donc à des recours en cas d'erreur ou d'omission.

Nous ne sommes pas dans l'opposition systématique, mais dans la recherche de la juste élaboration juridique. L'amendement CE 527, par exemple, aurait permis une vraie simplification. De grâce, prenez la peine, parfois, d'écouter l'opposition, ou en tout cas d'expliquer plus précisément les motifs de vos objections.

M. le rapporteur. Depuis le début de nos travaux, j'ai plusieurs fois émis un avis favorable à des amendements de votre groupe, madame de La Raudière. Lors de la législature précédente, l'attitude n'était pas forcément la même à l'égard de l'opposition...

Les documents dont nous parlons doivent à mon sens être intégrés à l'acte de vente ; c'est pourquoi je suis défavorable à l'amendement.

M. Jean-Marie Tetart. S'il convient de donner l'information nécessaire au candidat à l'acquisition, il n'y a aucun intérêt à annexer à l'acte authentique de vente des documents qui n'ont de valeur qu'au moment de la signature de la promesse de vente.

M. Guy Teissier. Monsieur le rapporteur, vous nous donnez l'impression de nous avoir accordé un certain nombre d'amendements... Je ne crois pas qu'il faille raisonner comme cela ; nous demandons seulement que vous nous disiez si nos propositions sont justifiées ou si elles ne le sont pas.

Pour revenir à notre sujet, je rappelle qu'une promesse de vente est unilatérale et pas synallagmatique : elle n'engage qu'une des parties, contrairement au compromis.

M. le rapporteur. L'alinéa 11 de l'article 25 concerne la promesse ou, à défaut de promesse, l'acte authentique de vente. Ma position reste donc la même, mais je vous propose que nous échangions avant la séance publique afin d'examiner ensemble le dispositif à mettre en œuvre.

M. Guy Teissier. Je vous remercie.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CE 147 de M. Daniel Fasquelle.

M. Guy Teissier. Il est défendu.

M. le rapporteur. Défavorable. Cet amendement est satisfait par l'alinéa 13, relatif à la fiche synthétique de copropriété.

Mme la ministre. Défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CE 146 de M. Daniel Fasquelle.

M. Guy Teissier. Il est retiré.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte successivement l'amendement de clarification rédactionnelle CE 333 du rapporteur, et l'amendement de précision CE 334 du même auteur.

Elle examine ensuite l'amendement CE 685 de M. Christophe Borgel.

M. Christophe Borgel. Une notice d'informations relative aux droits et obligations des copropriétaires ainsi qu'au fonctionnement des instances du syndicat de copropriété sera fournie aux nouveaux copropriétaires. Tous les acteurs du système constatent en effet que ceux qui vivent en copropriété sont plus souvent propriétaires individuels que copropriétaires. Cette démarche ne constitue qu'un petit pas mais elle fait au moins l'unanimité.

M. le rapporteur. C'est en effet un petit pas pour ce projet de loi, mais un grand pas pour l'ensemble des copropriétaires et pour le fonctionnement des copropriétés. Je suis favorable à l'amendement qui s'inscrit dans le cadre des préconisations du rapport de M. Dominique Braye.

Mme la ministre. Favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte également l'amendement rédactionnel CE 335 du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CE 133 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. En droit de l'immobilier, afin de simplifier le décompte des jours, les délais courent généralement du lendemain de la communication des documents et non immédiatement.

Mme la ministre. Favorable.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement à l'unanimité.

Puis elle adopte l'article 25 modifié.

Section 3

Améliorer la gouvernance et la gestion de la copropriété pour prévenir son endettement

Article 26

(articles 17, 18, 18-1 A, 19-1, 19-2, 20, 21, 22 de la loi du 10 juillet 1965)

Amélioration de la gouvernance et de la gestion de la copropriété

L'article 26 procède à différentes modifications ayant pour but d'améliorer le fonctionnement de la copropriété.

A.— MISE EN CONCURRENCE PAR LE SYNDIC PROVISOIRE LORS D'UNE MISE EN COPROPRIÉTÉ (1°, ALINÉAS 2 À 6)

1. L'état du droit

Le deuxième alinéa de l'article 17 de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis prévoit 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, l'étude d'impact révèle que 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. Cela pose problème dans la mesure où ce syndic peut être un syndic de complaisance, choisi par le promoteur. La mise en concurrence préalable, qui peut le cas échéant donner lieu au maintien en place du syndic provisoire, est de nature à garantir le caractère professionnel et indépendant du syndic.

2. Les dispositions du projet de loi

Les **alinéas 3 et 4** du présent article modifient l'article 17 de la loi du 10 juillet 1965 et disposent que le syndic ne peut être maintenu que par décision de l'assemblée générale après mise en concurrence préalable de plusieurs contrats

de syndic effectuée par le syndic provisoire. Cette mise en concurrence est de nature à éclairer le choix du syndicat des copropriétaires sur les différentes possibilités en matière de syndic. Le syndic est désormais dénommé « syndic provisoire », ce qui est de nature à mieux rendre compte de son rôle.

Par ailleurs, l'**alinéa 5** élargit au maire et au président de l'EPCI le pouvoir de saisine du juge lorsqu'aucun syndic n'a été désigné.

B.— MISSIONS DU SYNDIC ET COMPTE BANCAIRE SÉPARÉ (2°, ALINÉAS 6 À 22)

1. L'état du droit

a) Les missions du syndic

L'article 18 de la loi du 10 juillet 1965 fixe les missions du syndic. Celui-ci doit notamment :

– assurer l'exécution des dispositions du règlement de copropriété et des délibérations de l'assemblée générale ;

– administrer l'immeuble, pourvoir à sa conservation, à sa garde et à son entretien et, en cas d'urgence, de faire procéder de sa propre initiative à l'exécution de tous travaux nécessaires à la sauvegarde de celui-ci ;

– établir et de tenir à jour un carnet d'entretien de l'immeuble ;

– établir le budget prévisionnel, les comptes du syndicat et leurs annexes, de les soumettre au vote de l'assemblée générale et de tenir pour chaque syndicat une comptabilité séparée qui fait apparaître la position de chaque copropriétaire à l'égard du syndicat ;

– soumettre, lors de sa première désignation et au moins tous les trois ans, au vote de l'assemblée générale la décision de constituer des provisions spéciales en vue de faire face aux travaux d'entretien ou de conservation des parties communes et des éléments d'équipement commun, susceptibles d'être nécessaires dans les trois années à échoir et non encore décidés par l'assemblée générale ;

– ouvrir un compte bancaire ou postal séparé au nom du syndicat (voir b) ;

– représenter le syndicat dans tous les actes civils et en justice ;

– notifier au préfet et aux copropriétaires l'information selon laquelle les deux tiers des copropriétaires, représentant au moins deux tiers des quotes-parts de parties communes, ont exercé leur droit de délaissement.

b) Le compte séparé

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 ». Le **compte séparé est donc la règle**. L'assemblée générale peut toutefois en décider autrement à la majorité de l'article 25.

Dans 95 % des cas, les syndicats professionnels font voter par l'assemblée générale la dispense de compte séparé, en invoquant les coûts supplémentaires importants générés par le compte séparé. Le coût supplémentaire, inclus dans la rémunération forfaitaire, dissuade en effet souvent le syndicat des copropriétaires de faire le choix du compte séparé ouvert à son nom. Une étude conjointe de l'UFC- Que choisir et de l'ARC de mai 2013 intitulée « syndicats – mauvaises pratiques à tous les étages » montre que la quasi-totalité des contrats prévoit une distinction tarifaire importante entre le fonctionnement en compte séparé ou en compte unique, cette distinction variant entre 15 et 40 %.

Le recours fréquent à la dispense d'ouvrir un compte séparé nourrit les griefs de copropriétaires à l'égard de leur syndic, auxquels ils 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.

Le syndic ouvre ainsi un compte à son nom, compte unique ou compte avec des sous-comptes pour chaque syndicat de copropriétaires qui l'a mandaté. Le compte ouvert au nom du syndic est en conséquence rémunéré par la banque au profit du syndic, qui est le seul titulaire du compte.

Au-delà du manque de transparence et de la perte pour les copropriétaires des produits financiers, le sous-compte présente un certain nombre de risques. Le compte ouvert au nom du syndic a notamment 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.

Le compte séparé permet de mieux identifier les difficultés financières de la copropriété. La trésorerie d'une copropriété est structurellement positive. À l'inverse, une trésorerie tendue est le signe d'un début de fragilité dont doivent s'inquiéter tant le syndic que le conseil syndical. Le compte bancaire séparé permettra de mieux identifier les signaux d'alerte.

2. Les dispositions du projet de loi

a) Missions du syndic

Les alinéas 7, 8, 9, 11, 13, 15, 19, 20 ne modifient pas les missions du syndic mais clarifient l'organisation de l'article 18 de la loi du 10 juillet 1965 afin de la rendre plus claire et plus lisible.

L’alinéa 10 prévoit que le carnet d’entretien de l’immeuble n’est plus seulement établi et tenu à jour par le syndic, mais que ce dernier doit également le mettre à disposition des copropriétaires.

L’alinéa 12 assure la coordination avec l’article 23 du présent projet de loi qui met à la charge du syndic l’immatriculation de la copropriété.

L’alinéa 14 renforce la légitimité du conseil syndical dans la procédure budgétaire en imposant au syndic d’établir le budget prévisionnel en concertation avec lui.

L’alinéa 22 instaure un préavis pour la renonciation du syndic à son mandat, ce qui est de nature à mieux faciliter la transition d’un syndic à un autre pour la copropriété.

b) Compte séparé

L’alinéa 17 modifie l’article 18 de la loi du 18 juillet 1965 pour supprimer 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.

L’obligation d’ouvrir un compte séparé permettra 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.

L’étude d’impact estime que **plus de 500 000 comptes séparés vont devoir être ouverts.**

L’alinéa 18 prévoit, 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.

C.— RÉMUNÉRATION DES SYNDICS (3°, ALINÉAS 24 À 26)

1. L’état du droit

Les honoraires du syndic sont librement fixés entre le syndicat et lui-même dans le contrat qui le lie au syndicat.

La rémunération des syndics est prévue :

– dans le **décret du 17 mars 1967** qui dispose que le « contrat de syndic fixe les éléments de la rémunération du syndic ».

– à 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 qui prévoit que « seuls les travaux mentionnés à l'article 14-2 et votés par l'assemblée générale des copropriétaires (...) peuvent faire l'objet d'honoraires spécifiques au profit du syndic ».

– dans l'**arrêté du 19 mars 2010**, dit « Novelli », modifiant l'arrêté du 2 décembre 1986 relatif aux mesures de publicité des prix applicables dans certains secteurs professionnels, qui établit une liste minimale des prestations incluses dans le forfait annuel, afin de faciliter la comparaison entre les contrats de syndics.

Toutefois, la notion de gestion courante n'est définie ni dans la loi ni dans le décret.

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, qui correspondent aux prestations prévisibles et récurrentes fournies par le syndic, facturées dans le cadre d'un forfait, et les charges dites « particulières », correspondant à des tâches ponctuelles, sortant de l'ordinaire et non prévisibles, facturées en sus.

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 de l'absence de précision dans lesdits contrats du contenu des postes correspondant à la gestion courante et à des prestations particulières.

Une enquête du mensuel « Le Particulier » d'avril 2012 a montré que les prestations particulières augmentaient de manière plus importante que les honoraires de base. Ainsi, entre 2010 et 2011, les honoraires de base auraient augmenté de 1,78 % selon Le Particulier. Les prestations particulières auraient pour leur part augmenté de 5,27 %.

La Commission des clauses abusives, dans sa recommandation n° 11-01 relative aux contrats de syndic de copropriété, 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 l'établissement des diagnostics ne précisant pas que seuls les diagnostics non obligatoires ou relatifs à un copropriétaire sont concernés,

– 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).

2. Les dispositions du projet de loi

L'alinéa 25 pose le principe de la **forfaitisation des prestations courantes**, en modifiant l'article 18-1 A de la loi du 10 juillet 1965.

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, en pleine connaissance de 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.

L'alinéa 26 assure une coordination rendue nécessaire par l'alinéa 25 à l'article 18-1 A de la loi du 10 juillet 1965.

D.— CONSULTATION DES CHARGES DE COPROPRIÉTÉ (4°, ALINÉAS 27 À 29)

1. L'état du droit

L'article 18-1 de la loi du 10 juillet 1965 prévoit que pendant le délai s'écoulant entre la convocation de l'assemblée générale appelée à connaître des comptes et la tenue de celle-ci, le syndic tient à la disposition des copropriétaires les pièces justificatives des charges de copropriété pendant au moins un jour ouvré, selon les modalités définies par l'assemblée générale. Ces pièces comprennent notamment :

- les factures,
- les contrats de fournitures et d'exploitation en cours et leurs avenants,
- la quantité consommée et le prix unitaire ou forfaitaire de chacune des catégories de charges.

L'assemblée générale peut décider que la consultation aura lieu un jour où le syndic reçoit le conseil syndical pour examiner les pièces justificatives, tout propriétaire pouvant se joindre au conseil syndical.

Le texte prévoit néanmoins que tout copropriétaire ayant manifesté son opposition à cette procédure lors de l'assemblée générale pourra consulter individuellement les pièces le même jour.

2. Les dispositions du projet de loi

Les **alinéas 28 et 29** modifient l'article 18-1 de la loi du 10 juillet 1965 pour offrir plus de temps aux copropriétaires pour consulter les pièces justificatives. Désormais, tout copropriétaire pourra avoir accès aux pièces entre le jour de la convocation à l'assemblée générale et le jour de la tenue de celle-ci.

E.— EXTENSION DU PRIVILÈGE IMMOBILIER SPÉCIAL (5°, ALINÉAS 30 ET 31)

1. L'état du droit

L'article 2374 du code civil dispose que conjointement avec le vendeur et, le cas échéant, avec le prêteur de deniers, le syndicat des copropriétaires dispose du privilège immobilier spécial, sur le lot vendu, pour le paiement des charges et travaux mentionnés aux articles 10 et 30 de la loi du 10 juillet 1965, relatifs à l'année courante et aux quatre dernières années échues. Le syndicat est préféré au vendeur et au prêteur de deniers pour les créances afférentes aux charges et travaux de l'année courante et des deux dernières années échues.

Les charges mentionnées à l'article 10 de la loi du 10 juillet 1965 sont celles :

– entraînées par les services collectifs et les éléments d'équipement commun en fonction de l'utilité que ces services et éléments présentent à l'égard de chaque lot ;

– relatives à la conservation, à l'entretien et à l'administration des parties communes proportionnellement aux valeurs relatives des parties privatives comprises dans leurs lots.

L'article 30 de la loi du 10 juillet 1965 vise :

– toute amélioration, telle que la transformation d'un ou de plusieurs éléments d'équipement existants, l'adjonction d'éléments nouveaux, l'aménagement de locaux affectés à l'usage commun ou la création de tels locaux ;

– les dépenses de fonctionnement, d'entretien et de remplacement des parties communes ou des éléments transformés ou créés.

2. Les dispositions du projet de loi

Les syndicats sont parfois réticents à engager des procédures contre des copropriétaires indelicats car ils craignent de ne pas recouvrer les frais de procédure. L'alinéa 31 modifie donc l'article 19-1 de la loi du 10 juillet 1965 pour préciser que le privilège immobilier spécial couvre également :

– les dommages et intérêts alloués par les juridictions au syndicat des copropriétaires ;

– le remboursement des dépens.

F.— PRIVATION DU DROIT DE VOTE DU COPROPRIÉTAIRE DÉBITEUR LORS DU VOTE POUR AUTORISER LE SYNDIC À AGIR EN JUSTICE (6°, ALINÉAS 32 ET 33)

1. L'état du droit

Le rapport précité de M. Dominique Braye et le rapport remis par le sénateur M. Claude Dilain en mai 2013, « Copropriétés très dégradées », ont mis en lumière 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. 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 toutes les procédures que le syndic veut engager. La spirale de dégradation de l'immeuble s'accélégrant, les propriétaires occupants quittent l'immeuble souvent en cédant le lot à un prix faible au marchand de sommeil.

2. Les dispositions du projet de loi

Pour faciliter le lancement des procédures de recouvrement, **l'alinéa 33** modifie l'article 19-2 de la loi du 10 juillet 1965 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.

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 ». Cependant empêcher le reste de la collectivité des copropriétaires de faire valoir ses droits par l'engagement d'une procédure judiciaire, 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 compensée par la fin de l'atteinte aux droits des autres copropriétaires que constituait le blocage des procédures judiciaires.

G.— CONTRÔLE DES IMPAYÉS LORS DES TRANSACTIONS (7°, ALINÉA 34 À 42)

1. L'état du droit

L'article 20 de la loi du 10 juillet 1965 dispose que lors de la vente d'un lot, et si le vendeur n'a pas présenté au notaire un certificat du syndic ayant moins d'un mois de date, attestant qu'il est libre de toute obligation à l'égard du syndicat, avis de la mutation doit être donné par le notaire au syndic de l'immeuble. Le syndic peut former opposition au versement des fonds pour obtenir le paiement des sommes restant dues par l'ancien propriétaire. Cette opposition contient le montant et les causes de la créance. L'opposition régulière vaut au profit du syndicat mise en œuvre du privilège immobilier spécial.

2. Les dispositions du projet de loi

Les alinéas 37 à 42 complètent l'article 20 de la loi du 10 juillet 1965 en introduisant une nouvelle procédure permettant au syndicat de faire valoir ses droits à l'occasion des mutations de lots.

L'alinéa 37 dispose que préalablement à l'acte authentique de vente d'un lot, le notaire informe le syndic du nom de l'acquéreur potentiel. Le contrôle s'étend aux dirigeants et associés des sociétés, qui sont fréquemment utilisées par les marchands de sommeil.

Les alinéas 38 à 40 prévoient que le syndic fournit au notaire un certificat de moins d'un mois indiquant soit :

- que l'acquéreur n'est pas copropriétaire de l'immeuble concerné ;
- si l'acquéreur est copropriétaire de l'immeuble concerné, qu'il n'a pas fait l'objet d'une mise en demeure de payer le syndic restée infructueuse depuis plus de quarante-cinq jours.

L'alinéa 41 indique que dans le deuxième cas, le notaire notifie aux parties l'impossibilité de conclure la vente. 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.

L'alinéa 42 prévoit toutefois que le copropriétaire peut payer ses dettes dans un délai de trente jours. 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.

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 ne ralentira donc pas les formalités.

H.— LA MISE EN CONCURRENCE LORS DU NON RENOUVELLEMENT OU DE LA RÉVOCATION DU SYNDIC (8°, ALINÉAS 43 À 51).

1. L'état du droit

L'article 25 de la loi du 10 juillet 1965 prévoit que sont adoptées à la majorité des voix de tous les copropriétaires, la désignation ou la révocation du ou des syndics.

L'article 11 I-4° du décret du 17 mars 1967 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.

La loi prévoit la possibilité de mettre en concurrence des contrats de syndic lorsqu'un syndic doit être désigné. Néanmoins, comme l'indique l'étude d'impact, « *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.* »

Cette absence de concurrence peut apparaître problématique dans la mesure où les termes du contrat de syndic et notamment la rémunération de celui-ci ne font pas 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.

2. Les dispositions du projet de loi

Les alinéas 45 à 49 complètent l'article 21 de la loi du 10 juillet 1965 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 (**alinéa 46**).

L'alinéa 47 dispose que le conseil syndical est en revanche déchargé de cette obligation lorsqu'il existe des circonstances locales du marché des syndics 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.

L’alinéa 48 dispose que le conseil syndical est toujours consulté sur l’ensemble des contrats de syndic avant leur examen par l’assemblée générale.

L’alinéa 49 prévoit que lorsque le syndicat de copropriétaires ne dispose pas d’un conseil syndical, la mise en concurrence n’est pas obligatoire.

L’alinéa 50 supprime la possibilité pour le conseil syndical de prendre connaissance de toutes pièces se rapportant à la gestion du syndic et à l’administration générale de la copropriété.

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.

I.— DÉLÉGATION DE VOTE COLLECTIVE AU PRÉSIDENT DU CONSEIL SYNDICAL DU SYNDICAT SECONDAIRE (9°, ALINÉAS 52 À 60).

1. L’état du droit

Comme l’indique l’étude d’impact, 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 à l’assemblée générale du syndicat principal et paralyse la prise de décision malgré les possibilités existantes de cumul de mandats.

2. Les dispositions du projet de loi

L’alinéa 34 modifie l’article 22 de la loi du 10 juillet 1965 en encadrant de façon plus rigoureuse la délégation du droit de vote lors de l’assemblée générale en imposant que le mandataire soit expressément désigné par son nom.

Les alinéas 56 à 59 complètent l’article 22 de la loi du 10 juillet 1965 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 (alinéa 56). **L’alinéa 57** précise néanmoins pour les décisions les plus importantes, un mandat explicite voté à la même majorité dans l’assemblée générale du syndicat secondaire sera nécessaire. **L’alinéa 58** prévoit logiquement que la limitation à trois délégations de vote prévue par le I. ne s’applique pas à la délégation de vote collective. **L’alinéa 59** précise que le mandataire rend compte de son activité à chaque assemblée générale du syndicat secondaire, ce qui permet aux copropriétaires de rester informés et le cas échéant de ne pas renouveler le mandataire à l’occasion de l’assemblée générale.

L'alinéa 60 prévoit que la procédure de la délégation de vote collective est également applicable pour la représentation aux associations syndicales libres.

3. La position de votre rapporteur

- Votre rapporteur a déposé un **amendement afin d'améliorer l'information des locataires des logements en copropriété** sur les dernières décisions prises en assemblée générale et qui pourraient avoir des conséquences sur leur vie quotidienne et éventuellement sur leurs charges. Les relevés de décisions non individuelles des assemblées générales seront accessibles à tous les occupants. Cela permet de viser tous les statuts d'occupation de l'immeuble, y compris les copropriétaires qui n'auraient pas participé à l'assemblée générale. Il appartiendra ensuite au pouvoir réglementaire de prévoir les modalités de cette information : date, lieu et niveau de détail de l'information.

- Votre rapporteur a également déposé un amendement pour **interdire la possibilité pour le syndicat de pouvoir choisir son établissement bancaire**. En effet, l'important pour le syndicat est d'avoir accès, grâce au compte séparé, à un relevé très précis de toutes ses activités. Le choix de la banque n'a pour lui que peu d'intérêt, mais entraîne une lourdeur dans la gestion administrative pour le syndicat. Surtout, ce choix présente l'inconvénient de compliquer pour les garants l'exercice de leurs contrôles. Avoir un seul établissement financier dans lequel seront ouverts l'ensemble des comptes séparés permettra au syndicat de négocier des conditions intéressantes en matière de frais bancaires. Cette négociation fera partie intégrante des éléments examinés lors de la mise en concurrence des différents syndicats. Conscient des difficultés que pose cet amendement sur le plan constitutionnel, le syndicat devant être en capacité de choisir où il souhaite placer son argent, votre rapporteur a également déposé un amendement de repli pour limiter la possibilité pour l'assemblée générale d'ouvrir un compte séparé dans l'établissement bancaire de son choix. Cela doit intervenir au terme d'un vote impliquant la réelle majorité des copropriétaires. Il est donc proposé de supprimer la passerelle de l'article 25-1 de la loi du 10 juillet 1965.

La Commission a adopté le second amendement de votre rapporteur.

- En cas d'**empêchement du syndicat**, il est aujourd'hui nécessaire en principe, pour élire un nouveau syndicat, de saisir le tribunal de grande instance. Le juge nomme alors un syndicat. Cette procédure est lourde. Il est néanmoins prévu que le règlement de copropriété puisse permettre au président du conseil syndical de convoquer une assemblée générale. Votre rapporteur estime qu'il convient de faire de cette possibilité la norme.

- Actuellement, les durées de mandat doivent être précises. Néanmoins, les dates d'assemblées générales ne coïncident jamais, en pratique, avec la fin du mandat. De ce fait, si un nouveau syndicat est élu au cours d'une assemblée générale convoquée deux mois, par exemple, avant la fin du mandat du syndicat en place, il arrive que le syndicat révoqué facture ses honoraires jusqu'à la fin du mandat

théorique. Votre rapporteur a donc déposé un amendement permettant de remédier à cette incertitude juridique.

- Votre rapporteur a déposé un amendement précisant qu'un **décret définit les prestations particulières pouvant faire l'objet d'une rémunération complémentaire**. Ce décret sera élaboré en consultant la profession et réactualisé régulièrement. Il est, par ailleurs, proposé que soit instauré un contrat type, de nature à favoriser la comparaison et donc la mise en concurrence des syndicats.

- Le 4° du présent article qui remplace 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. L'étude d'impact indique que « 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. » Cette mention ne figure pas dans le projet de loi alors qu'elle est importante. Votre rapporteur propose donc de la rétablir.

- Le syndic choisit la banque dans laquelle est ouvert le compte séparé du syndicat. S'il ouvre tous les comptes des syndicats dans la même banque, il sera à même de négocier des conditions plus avantageuses. Un amendement adopté à l'initiative de votre rapporteur prévoit que les **frais bancaires doivent donc faire partie des éléments permettant au syndicat des copropriétaires de mettre les contrats de syndic en concurrence**.

- Le présent amendement prévoit des dispositions pour faciliter la représentation des copropriétaires dans les autres structures juridiques auxquelles ils sont rattachés, notamment les associations syndicales libres (ASL) tout en encadrant les pouvoirs du mandataire.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CE 261 de M. Benoist Appar.

M. Benoist Appar. S'inspirant de l'une des préconisations du rapport Braye, cet amendement rend obligatoire la création d'un fonds pour les travaux de copropriété les plus importants. Une provision annuelle correspondant à 1 % de la valeur du bien serait thésaurisée et placée sur un fonds *ad hoc*.

Ce dispositif permet de lutter contre la dégradation des copropriétés et de limiter l'opposition des copropriétaires qui refusent de financer les travaux.

J'ai cru comprendre qu'une mesure similaire faisait initialement partie du projet de loi mais que le Conseil d'État s'y est opposé. Afin d'aider le Gouvernement, nous défendons cet amendement.

M. le rapporteur. Je partage les préoccupations de M. Apparu, mais j'ai cru comprendre que le Conseil d'État avait soulevé un certain nombre de problèmes notamment liés au caractère universel du dispositif qui s'impose à toutes les copropriétés, même celles qui n'auraient pas besoin de travaux, et à la provision annuelle de 1 %.

Je vous suggère de retirer votre amendement au profit du CE 872 à l'article 27 que je vous ai transmis dès samedi dernier.

Mme la ministre. Cette disposition est issue du rapport Braye. Je ne vous révélerais pas un grand secret en vous confirmant qu'elle figurait dans la version initiale du projet de loi, mais que le Conseil d'État a considéré qu'elle était non constitutionnelle et attentatoire au droit de propriété. Je dois pourtant reconnaître que cette provision reste l'une des méthodes les plus efficaces pour lutter contre la dégradation des copropriétés et pour lisser l'impact des travaux sur les budgets des ménages.

Monsieur Apparu, je ne suis pas favorable à votre amendement : je vous propose de le retirer au profit de l'amendement du rapporteur à l'article 27, auquel le Gouvernement se ralliera.

M. Benoist Apparu. L'amendement du rapporteur dont nous avons pris connaissance n'est pas aussi large que celui que je présente qui traite aussi des copropriétés ordinaires et de l'usage du bâtiment. Je prévois en effet qu'en cas de vente, la provision reste attachée à la copropriété, ce qui permet d'éviter qu'un propriétaire qui n'a consenti à aucuns travaux pendant trente ans laisse leur coût intégralement à la charge son successeur. Il est logique de considérer que l'ensemble des copropriétaires participe à l'usure naturelle du bâtiment et doit la prendre en charge.

M. Michel Piron. Madame la ministre disposez-vous aujourd'hui d'éléments sur la théorisation du Conseil d'État opposant droit de propriété et possibilité de prévoyance ?

Mme la ministre. Je ne suis malheureusement pas en mesure de vous répondre. Je ne dispose d'aucun élément communicable.

M. Michel Piron. Nous nageons dans le mystère, et je constate que les voies de certaines institutions sont impénétrables !

M. le rapporteur. Si ce n'est, monsieur Piron, que le droit de propriété est un droit constitutionnel et que le droit au logement est un droit à valeur constitutionnelle.

Mme la ministre. Le droit de propriété n'interdit pas la prévoyance, mais il limite la possibilité de l'imposer. Le droit de propriété collectif mal exercé peut attenter au droit de propriété individuel. Ce débat mérite d'être mené. Le Gouvernement ne l'a pas engagé. Il soutiendra cependant les amendements en faveur de ce dispositif. J'ai expliqué au sénateur Braye ce qu'il en était.

M. Benoist Apparu. Madame Duflot, nous sommes tous effrayés par le Conseil constitutionnel – vous avez subi certaines de ses censures –, mais il faudra bien le tester sur un certain nombre de points afin qu'une jurisprudence dessine les bornes de notre travail.

M. le président François Brottes. Je me suis parfois laissé aller à dire que notre Constitution n'avait pas intégré le développement durable ni certaines approches qui exigent des comportements différents. Nous n'avons pas tant un problème de Conseil constitutionnel que de Constitution.

M. Michel Piron. C'est à voir !

Mme la ministre. Nous veillerons évidemment à intégrer ces dispositions de telle manière que leur éventuelle censure préserve le reste du texte.

M. Benoist Apparu. Je retire l'amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CE 150 de M. Daniel Fasquelle.

M. Guy Teissier. Le projet de loi prévoit que le syndic provisoire, qui gère depuis plusieurs mois la copropriété, organise sa propre mise en concurrence s'il souhaite être maintenu. Cette situation est d'autant plus regrettable que si l'expression « essayer les plâtres » a un sens, elle s'applique au premier syndic d'une copropriété.

Il me paraît préférable de prévoir que le syndic provisoire peut être maintenu en place dès lors qu'une décision de l'assemblée générale en a décidé ainsi. À charge pour le syndicat de copropriété, s'il le souhaite, d'organiser la mise en concurrence du syndic provisoire préalablement à l'assemblée générale appelée à statuer sur le renouvellement du mandat du syndic sortant.

M. le rapporteur. Défavorable. L'amendement vise à supprimer la mise en concurrence qui n'empêche pas le renouvellement du syndic provisoire.

Mme la ministre. Défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CE 99 de M. Jean-Marie Tetart.

Elle en vient à l'amendement CE 224 de M. Rudy Salles.

M. Michel Piron. Il est défendu.

M. le rapporteur. Favorable !

Mme la ministre. Favorable également !

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte également l'amendement rédactionnel CE 336 du rapporteur.

Puis elle est saisie de l'amendement CE 881 du même auteur.

M. le rapporteur. Cet amendement a pour but d'améliorer l'information des locataires des logements en copropriété sur les dernières décisions prises en assemblée générale et qui pourraient avoir des conséquences sur leur vie quotidienne et éventuellement sur leurs charges.

Mme la ministre. Favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine, en discussion commune, les amendements CE 519 de M. Jean-Marie Tetart, CE 22 de M. Guy Teissier et CE 141 de M. Daniel Fasquelle.

M. Jean-Marie Tetart. Il s'agit de la question des comptes bancaires séparés. Lorsque l'on constate certains comportements anormaux, il arrive souvent, que soient mis en place des dispositifs particuliers destinés à y mettre fin, qui sont ensuite généralisés. Avec ce texte, alors même que les moyens de contrôle existent déjà, vous poussez les copropriétés à exiger que le syndic ouvre des comptes séparés qui pourront même être des comptes différents ! Je propose de supprimer les alinéas 15 à 18.

M. Guy Teissier. Les amendements CE 22 et CE 141 traitent du même sujet et visent à supprimer les alinéas 17 et 18. Vouloir multiplier par deux ou trois le nombre de comptes ouverts par la copropriété est une erreur d'autant qu'elle a la possibilité de choisir ses banquiers, ce qui va rendre le contrôle des comptes beaucoup plus complexe. Je redoute aussi l'augmentation du niveau de frais bancaires.

M. Benoist Apparu. Combien la France compte-t-elle de copropriétés ? Combien de centaines de milliers de comptes bancaires faudra-t-il ouvrir ?

M. le rapporteur. Le compte séparé est aujourd'hui la norme selon la loi. À défaut, les collectivités peuvent disposer d'un compte commun. Les syndicats de copropriété ont souvent la crainte de ne pas avoir de vision claire des mouvements entre comptes.

Le Gouvernement prévoit de rendre obligatoire le compte séparé. Pour ma part, j'ai déposé un amendement CE 1012 qui ne laisse pas le choix de l'établissement bancaire aux syndicats. Il s'agit à mon sens d'une voie médiane entre la position du ministre et celle correspondant à la gestion de la plupart des professionnels.

Mme la ministre. Je suis défavorable aux trois amendements.

M. Guy Teissier. Monsieur le rapporteur, ce que vous proposez va dans le bon sens. Je souscris à l'idée de comptes séparés par copropriété, mais ne pourrait-on pas créer des sous-comptes choisis par le syndicat des copropriétaires ou le syndic.

M. Christophe Borgel. Lors de nos travaux préparatoires nous avons entendu énoncer des évidences qui n'en sont pas. Contrairement aux apparences, il n'est pas plus facile de contrôler le compte unique que les comptes séparés. Le compte unique repose de plus en partie sur une réalité totalement étrangère à l'activité de syndic. Les frais financiers sont liés à des données économiques extérieures à la profession. Si nous conservons ce modèle, nous allons au-devant de grandes difficultés.

Nous avons en conséquence tout intérêt à réintroduire de la clarté et à opter pour un modèle économique efficient dont le compte séparé constitue un élément essentiel. Je rejoins le rapporteur quand il souligne que nous aurons des problèmes de gestion et de coût si, à côté du compte séparé, nous permettons le choix de plusieurs établissements bancaires. Son amendement règle à mon sens le seul problème posé par le compte séparé.

M. Guy Teissier. Vous parlez d'or !

M. Benoist Apparu. Les documents qui nous ont été transmis indiquent qu'aujourd'hui seulement 5 % des comptes sont séparés. Autrement dit, demain, il faudra ouvrir 500 000 comptes en banque ! J'imagine que vous appelez cela un « choc de simplification » !

M. le président François Brottes. La transparence a un prix !

M. le rapporteur. Et c'est une vertu !

M. Benoist Apparu. Et la simplification ?

M. le rapporteur. À l'instar de M. Teissier, plusieurs professionnels nous ont proposé la solution des sous-comptes. Pour que les choses soient claires, il faut préciser qu'il s'agit de comptes ouverts au nom du syndic avec des comptes séparés par syndicat, alors que le compte séparé est ouvert par le syndicat et géré par le syndic. Les intérêts produits par le sous-compte vont au syndic, alors que ceux produits par le compte séparé vont au syndicat. On voit que sous-compte et compte séparé sont bien différents.

La très grande majorité des professionnels de l'immobilier sont vertueux mais ce n'est pas le cas de tous. La profession demande elle-même que certaines activités soient mieux encadrées. Nous devons installer des garde-fous et, en tout état de cause, éviter toute possibilité de « cavalerie » entre les différents comptes ou sous-comptes qu'un syndic peut gérer – d'autant qu'il peut aussi parfois s'engager sur ses fonds propres. Du point de vue des garants, les sous-comptes n'apportent pas un gain manifeste. Je vous proposerai en conséquence de nous tourner vers le compte séparé avec un fléchage de l'établissement bancaire par le syndic.

La Commission rejette successivement les amendements CE 519, CE 22 et CE 141.

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CE 1012 et CE 921 du rapporteur.

M. le rapporteur. J'ai déjà présenté le premier ; le second est un amendement de repli.

Mme la ministre. Je préférerais l'amendement CE 921 au CE 1012. Il faut en effet que la copropriété ait une liberté de choix puisque, après tout, c'est son argent qu'il s'agit de gérer ; en revanche, il est opportun d'exiger une majorité renforcée pour qu'elle ouvre un compte séparé dans l'établissement bancaire de son choix.

M. le rapporteur. Avec l'amendement CE 1012, chaque syndic, en se portant candidat à la gestion de la copropriété, se présenterait devant celle-ci en proposant un établissement bancaire : le syndicat de copropriété choisirait alors à la fois un syndic et une banque. Je ne pense pas que cette « offre groupée » pose de problème constitutionnel.

M. Christophe Borgel. Monsieur le président, serait-il possible de suspendre la séance pendant quelques minutes ?

La séance, suspendue à dix-huit heures dix, est reprise à dix-huit heures quinze.

M. le rapporteur. Après en avoir discuté avec Mme la ministre et compte tenu des risques mis en lumière par certains événements, je retire l'amendement CE 1012 au profit de l'amendement CE 921. Celui-ci devrait être compris dans l'esprit de l'amendement CE 561, auquel je ne suis pas favorable dans la mesure où il est de nature plutôt réglementaire, mais qui pose avec raison que la gestion du compte dans un établissement autre que celui avec lequel le syndic a l'habitude de travailler relève d'une prestation particulière, rémunérée comme telle.

L'amendement CE 1012 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CE 921.

Puis elle examine l'amendement CE 561 de M. Christophe Borgel.

M. Christophe Borgel. J'entends les réserves du rapporteur tout en me réjouissant qu'il approuve l'esprit de cet amendement, que je retire.

L'amendement CE 561 est retiré.

Puis la Commission adopte les amendements rédactionnels CE 337 et CE 882 du rapporteur.

Elle examine ensuite l'amendement CE 134 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Certains syndicats forcent le choix des copropriétaires en exigeant des honoraires élevés pour la gestion d'un compte séparé. Il faut interdire expressément cette pratique dont il n'est pas sûr qu'elle disparaisse même avec l'obligation de tenir des comptes séparés.

M. le rapporteur. Cet amendement sera satisfait par l'amendement CE 883, que nous examinerons un peu plus tard, et qui prévoit qu'un décret, élaboré avec les professionnels eux-mêmes, fixera la liste des prestations particulières pouvant donner lieu à une rémunération complémentaire.

L'amendement CE 134 est retiré.

La Commission examine ensuite l'amendement CE 922 du rapporteur.

M. le rapporteur. En cas d'empêchement du syndic, il est aujourd'hui nécessaire en principe de saisir le tribunal de grande instance pour lui trouver un successeur. Le juge nomme alors un nouveau syndic. L'amendement tend à remplacer cette procédure par une autre, moins lourde.

Mme la ministre. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CE 148 de M. Daniel Fasquelle.

Elle adopte ensuite l'amendement de précision rédactionnelle CE 338 du rapporteur.

Elle se saisit de l'amendement CE 135 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Ce texte comporte une lacune : il me semble qu'il revient à la loi de fixer la durée du préavis auquel sera astreint un syndic qui désirerait abandonner son mandat. L'étude d'impact précise bien que ce sera fait par décret, mais le projet de loi lui-même est muet sur ce point. Je propose ici une durée de trois mois.

M. le rapporteur. La précision est utile. Avis favorable.

Mme la ministre. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement à l'unanimité.

Puis elle examine l'amendement CE 1013 du rapporteur.

M. le rapporteur. Actuellement, les durées de mandat du syndic doivent être précises ; mais les dates d'assemblées générales ne coïncident jamais, en pratique, avec la fin du mandat. De ce fait, si un nouveau syndic est élu au cours d'une assemblée générale convoquée deux mois, par exemple, avant la fin du mandat du syndic en place, il arrive que le syndic révoqué facture des honoraires jusqu'à la fin du mandat théorique. L'amendement remédie à cette situation d'incertitude juridique.

Mme la ministre. Avis favorable.

M. Benoist Apparü. Cela veut-il dire que, si le contrat est rompu avant son terme, le syndic n'a droit à aucune indemnité ?

M. le rapporteur. Pas nécessairement. Si l'assemblée générale élit un nouveau syndic, le contrat en cours est rompu ; cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas d'indemnisation – tout dépend de ce que prévoyait le contrat.

Si le syndic est révoqué par l'assemblée générale alors que son mandat n'est pas achevé, c'est que celle-ci nourrit quelques griefs à son encontre. Le syndic révoqué ne doit plus pouvoir par exemple réclamer des honoraires...

M. le président François Brottes. Existe-t-il un mécanisme organisant la transition entre les deux mandats ?

Mme la ministre. C'est d'ordre réglementaire.

M. Benoist Apparü. Vous ne prévoyez donc aucun préavis pour la révocation d'un syndic ; pourtant, nous venons tout juste de fixer un préavis de trois mois dans la situation inverse, celle d'un syndic qui renonce à gérer une copropriété. Dans les deux cas, on peut supposer que la relation se passe mal : le parallélisme des formes n'est pas assuré.

M. le rapporteur. L'élection d'un nouveau syndic – qui se fait rarement sans raison particulière ! – pourra en effet se faire sans préavis ; le syndic révoqué ne peut continuer d'administrer la copropriété ! Cela n'empêche nullement le contrat de prévoir des indemnités.

Pourquoi y aurait-il un parallélisme des formes ? La relation n'est pas symétrique ! Le syndic fournit une prestation. En outre, dans le cas du syndic qui renonce à son mandat, il faut bien que quelqu'un continue d'administrer la copropriété : d'où la nécessité du préavis dans cette hypothèse.

M. Benoist Apparu. Dans un contrat de bail classique, il y a un préavis des deux côtés.

M. le rapporteur. Mais ce n'est pas une prestation.

M. le président François Brottes. En quelque sorte, le client est roi.

La Commission adopte l'amendement CE 1013.

Puis elle examine l'amendement CE 23 de M. Guy Teissier.

M. Guy Teissier. Cet amendement vise à supprimer la limitation par décret des prestations complémentaires des syndics, qui relève d'une vision trop restrictive des services offerts à la clientèle.

Cela va même à l'encontre de l'esprit de ce projet : alors que vous voulez encourager les bailleurs à faire des travaux, vous dressez des obstacles aux décisions d'en entreprendre dans les copropriétés. Celles-ci ont pourtant régulièrement besoin de travaux dits exceptionnels, qui exigent des syndics d'organiser des appels d'offres.

M. le rapporteur. Avis défavorable : mon amendement CE 871 permettra de réactualiser très régulièrement le décret définissant les prestations particulières, en lien avec la profession.

Mme la ministre. Même avis.

Mme Laure de La Raudière. Vous prévoyez une rémunération forfaitaire, mais le travail d'un syndic diffère énormément d'une copropriété à une autre ! Le choix de déterminer les prestations particulières par décret me semble de nature à freiner l'innovation.

M. Jean-Marie Tetart. Il ne me paraît pas possible de fixer une rémunération forfaitaire sans décrire exactement les prestations qu'inclut ce forfait. C'est donc plutôt celui-ci qu'il faut définir par décret ; quant aux prestations complémentaires, ce sont toutes les autres prestations, décidées en assemblée générale.

M. Christophe Borgel. Les syndics ont plutôt fait preuve, en matière de prestations complémentaires, d'une exceptionnelle inventivité, les multipliant tandis que les prestations comprises dans le forfait diminuaient. Ces forfaits réduits, à petits prix, ont permis de conquérir de nouvelles copropriétés, les syndics se rattrapant ensuite grâce aux prestations complémentaires. Le résultat, c'est que les prestations ne sont plus payées à leur coût réel ! Mieux vaut, fixé par un décret, un forfait de base, réactualisé avec la profession : celle-ci sera ainsi amenée petit à petit à faire payer le vrai coût de la prestation sérieuse d'un syndic.

Les travaux exceptionnels ne ressortissent pas à la gestion courante : ils font à l'évidence partie des prestations complémentaires.

Mme Laure de La Raudière. Il faut donc comprendre que le forfait ne concerne que la gestion courante : ce n'est pas écrit...

M. le rapporteur. Mon amendement CE 883 prévoit la fixation par décret en Conseil d'État de la liste des prestations particulières qui peuvent être rémunérées, en collaboration avec la profession. Il faut en effet mettre fin à l'inflation de prestations dites complémentaires, dont certaines relèvent de la gestion la plus courante.

Dans sa recommandation n° 11-01 relative aux contrats de syndic de copropriété, la commission des clauses abusives estime ainsi abusive la rémunération « de prestations particulières redondantes par rapport à des prestations de gestion courante », citant à ce titre « 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, [...] l'établissement des diagnostics ne précisant pas que seuls les diagnostics non obligatoires ou relatifs à un copropriétaire sont concernés » ou encore « l'acquisition de fournitures indispensables à la réalisation de prestations relevant de la gestion courante. » Il faut une nette dissociation entre ce qui relève des prestations courantes et ce qui relève des prestations particulières.

Mme la ministre. J'approuve entièrement les propos du rapporteur ; l'esprit du projet de loi est celui qui a été rappelé par Christophe Borgel.

M. Jean-Marie Tetart. Comment parler de rémunération forfaitaire si l'on ne dresse pas précisément la liste des prestations comprises dans le forfait ? Il me paraît franchement préférable de dresser cette liste-là plutôt que celle des prestations particulières.

La Commission rejette l'amendement CE 23.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CE 102 de M. Jean-Marie Tetart.

Elle examine ensuite, en discussion commune, l'amendement CE 883 du rapporteur et l'amendement CE 559 de M. Christophe Borgel.

M. le rapporteur. Mon amendement CE 883 est l'amendement que je viens d'évoquer, tendant à fixer par décret les prestations particulières pouvant faire l'objet d'une rémunération complémentaire.

M. Christophe Borgel. Je ne suis pas sûr que mon amendement ne relève pas du domaine réglementaire. Il porte sur des prestations qui ne sont ni exceptionnelles, ni imprévues : par exemple l'état daté et la lettre recommandée de

relance, qui sont aujourd'hui facturés selon les syndics du simple au quadruple. Je propose donc d'en encadrer les tarifs.

M. le rapporteur. Je partage votre préoccupation, mais votre amendement risquerait de n'être pas compatible avec le droit européen. Je vous propose de nous pencher sur ce problème d'ici à la discussion en séance publique.

L'amendement CE 559 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CE 883.

Puis elle se saisit de l'amendement CE 871 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement est celui qui prévoit que le décret fixant les prestations particulières fera l'objet d'une concertation bisannuelle, afin d'actualiser cette liste. Je pense que cela répond au moins en partie aux inquiétudes exprimées par Mme de La Raudière.

Mme la ministre. Avis favorable : nous voulons maximiser le forfait et définir clairement les prestations complémentaires. C'est par exemple dans le cadre de cette concertation que pourra être discutée la rémunération du syndic lorsqu'une copropriété aura choisi d'ouvrir un compte dans une banque avec laquelle il n'a pas l'habitude de travailler.

Mme Laure de La Raudière. Je vous suis reconnaissante de votre souci de me rassurer, monsieur le rapporteur, mais j'ai peur que cet amendement n'y suffise pas.

La gestion courante d'une copropriété peut être plus ou moins complexe. Ce forfait sera-t-il établi selon le volume de travail demandé au syndic, selon le nombre d'habitants de la copropriété, ou selon d'autres critères encore ? Certains forfaits seront très bénéficiaires, d'autres beaucoup moins : les gros syndics pourront équilibrer facilement les uns et les autres, mais ce sera plus difficile pour les petits. Certains immeubles risquent aussi de ne pas trouver de syndic du tout !

Ensuite, en dressant par décret la liste des prestations complémentaires, vous étatisiez l'innovation ! C'est un projet dangereux, conservateur et de nature à inquiéter pour l'avenir de la profession de syndic.

M. le rapporteur. Le Conseil national institué par ce projet de loi permettra justement à la profession de s'organiser et donc de définir elle-même ce qui relève des prestations courantes et ce qui relève des prestations particulières. Il ne s'agit pas du tout d'étatisation ! Au contraire, on pourrait presque ici parler d'un fonctionnement ordinal. L'État fixera le « contenant », mais non le contenu, qui sera ainsi laissé à l'appréciation des professionnels.

Quant au forfait de gestion courante, il dépendra bien évidemment de ce que les syndicats de copropriétaires souhaiteront comme prestations.

C'est la profession elle-même, par l'intermédiaire de ceux de ses représentants que nous avons auditionnés, qui nous a demandé de lui permettre de s'organiser elle-même afin de combattre un certain nombre de dysfonctionnements et d'établir de bonnes pratiques. C'est ce que nous faisons en prévoyant cette procédure de consultation associant le Conseil national.

Mme la ministre. Les travaux ne sont évidemment pas inclus dans le forfait puisqu'aux termes de l'article 14-2 de la loi de 1965 ils sont décidés par l'assemblée générale.

Mme Laure de La Raudière. Excusez-moi, monsieur le rapporteur, mais le texte renvoie à un décret le soin de définir et d'actualiser la liste des prestations particulières : c'est donc l'État qui décide, même si c'est après avoir entendu les acteurs, ce qui est bien le moins. Il n'est donc pas abusif de parler d'étatisation.

Mme la ministre. La profession s'autorégule depuis des années et depuis des années on assiste à des abus, tels que de fausses forfaitisations. Certes, la distinction entre forfait et prestations complémentaires existait déjà, mais le forfait s'est réduit comme peau de chagrin au fil du temps cependant que le nombre des prestations complémentaires explosait. Voilà pourquoi il est nécessaire d'aller au-delà de l'autorégulation. Il ne s'agit cependant pas d'une tentative d'étatisation, mais d'une volonté d'encadrer des pratiques abusives.

La Commission adopte l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CE 136 de M. Lionel Tardy.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à cet amendement : non seulement il est satisfait par le projet de loi, mais surtout il est de nature réglementaire.

Mme la ministre. Même avis.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission est saisie de l'amendement CE 884 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à modifier les modalités de mise à disposition par le syndic des pièces justificatives des charges de copropriété avant la tenue de l'assemblée générale.

Mme la ministre. J'y suis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CE 219 de M. Rudy Salles.

M. Michel Piron. Cet amendement est défendu.

M. le rapporteur. J'y suis défavorable eu égard à sa nature réglementaire.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CE 479 de M. André Chassaingne.

M. André Chassaingne. Cet amendement vise à alléger la gestion de la copropriété en confiant au conseil syndical, et non à l'assemblée générale, le soin d'engager une procédure de saisie immobilière contre un copropriétaire défaillant.

M. le rapporteur. Avis défavorable : le rôle du conseil syndical n'est pas de voter à la place des copropriétaires. Le vote en assemblée générale étant un effet du droit de propriété, il ne me paraît pas juridiquement possible que le conseil syndical prenne seul de telles décisions. En outre, rien n'interdit à un marchand de sommeil qui serait copropriétaire d'être également membre du conseil syndical.

Mme la ministre. Le Gouvernement est défavorable à l'amendement de M. Chassaingne, notamment à cause du risque pour le syndicat des copropriétaires de devenir propriétaire du lot en cas de vente par adjudication infructueuse en raison d'un prix trop élevé. Une telle décision ne peut donc être prise que par l'assemblée générale.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission adopte successivement les amendements de précision rédactionnelle CE 339 et CE 340 du rapporteur.

Elle examine ensuite l'amendement CE 686 de M. Christophe Borgel.

M. Christophe Borgel. Cet amendement est défendu.

M. le rapporteur. Avis favorable à cet amendement, qui vise à réduire la durée nécessaire à la libération des sommes dues au syndicat.

Mme la ministre. Avis favorable également.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite, successivement, les amendements rédactionnels CE 341 et CE 342 du rapporteur.

La Commission est saisie de l'amendement CE 885 du rapporteur.

M. le rapporteur. Les frais bancaires doivent faire partie des éléments permettant au syndicat des copropriétaires de mettre les syndicats en concurrence.

Mme la ministre. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CE 343 du rapporteur.

La Commission examine l'amendement CE 220 de M. Rudy Salles.

M. Michel Piron. Cet amendement est défendu.

M. le rapporteur. Avis favorable.

Mme la ministre. Même avis.

La Commission adopte l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 221 de M. Rudy Salles.

M. Michel Piron. Cet amendement est défendu, en espérant qu'il ne relève pas du règlement.

M. le rapporteur. Les modalités précises de l'organisation des élections au conseil syndical ne me paraissent pas relever du domaine de la loi, ni même nécessairement du règlement : elles peuvent tout à fait être définies par le règlement de copropriété.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CE 222 de M. Rudy Salles.

M. Michel Piron. Il est défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable : il ne me paraît pas opportun de supprimer la limite de 5 %. Un mandataire ne doit pas pouvoir détenir une majorité trop importante à lui seul.

Mme la ministre. Même position.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CE 344 du rapporteur.

La Commission est saisie de l'amendement CE 960 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à faciliter la représentation des copropriétaires dans les autres structures juridiques auxquelles ils sont rattachés, telles les associations syndicales libres.

Mme la ministre. Cet amendement clarifie utilement la représentation des syndicats de copropriétaires.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CE 223 de M. Rudy Salles.

M. Michel Piron. Cet amendement est défendu.

M. le rapporteur. J'émet un avis favorable à cet amendement.

Mme la ministre. Je confirme cet avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'amendement de coordination CE 345 du rapporteur.

Elle adopte l'article 26 modifié.

Après l'article 26

La Commission est saisie de l'amendement CE 88 de M. Jean-Marie Tetart, portant article additionnel après l'article 26.

M. Jean-Marie Tetart. Alors que la réglementation actuelle interdit au syndic et à ses proches de détenir des pouvoirs de copropriétaires, les salariés du syndic, notamment les gardiens d'immeuble, échappent à cette interdiction, situation qui engendre des conflits d'intérêts caractérisés.

M. le rapporteur. Si je peux comprendre votre souhait que les salariés du syndic ne puissent pas recevoir de délégation de vote des copropriétaires, les priver de leur propre droit de vote alors qu'ils sont copropriétaires pose des problèmes de constitutionnalité, le droit de vote en copropriété étant considéré comme une conséquence directe du droit de propriété.

Mme la ministre. La restriction au droit de vote des copropriétaires salariés du syndic est limitée aux décisions relatives à leur contrat et à leurs conditions de travail. L'atteinte portée au droit de propriété est donc plus que réduite et la disposition évite des conflits d'intérêts au sein de la copropriété, qui se produiraient si les salariés votaient eux-mêmes sur leurs conditions de travail. Avis défavorable, par conséquent.

M. Jean-Marie Tetart. C'est surtout l'octroi de procurations à ces salariés qui pose problème, puisque c'est dans ce cas qu'ils peuvent être l'objet de pressions.

M. le rapporteur. Je pourrais approuver votre amendement s'il se bornait à interdire la délégation de droit de vote aux salariés des syndicats. Mais votre amendement va plus loin, puisqu'il tend à priver un copropriétaire qui serait salarié par le syndic de son droit de vote en assemblée générale.

M. Jean-Marie Tetart. Je vais le retirer, mais je le représenterai en séance publique.

L'amendement est retiré.

Section 4

Prévenir la dégradation des copropriétés et faciliter la réalisation des travaux de conservation des immeubles

Article 27

(article 8-2 [nouveau] de la loi du 10 juillet 1965)

Fiche synthétique de copropriété

L'article 27 instaure une fiche synthétique de copropriété.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

L'état daté transmis par le syndic au notaire lors d'une transaction renseigne l'acquéreur sur la situation comptable du vendeur ; les autres documents dont la transmission est obligatoire (cf. commentaire de l'article 25 du présent projet de loi) éclairent le vendeur sur le fonctionnement de la copropriété mais ne lui fournissent pas d'information synthétisée sur la situation générale de la copropriété.

Le rapport Braye précité montrait ainsi que de nombreux dysfonctionnements des copropriétés s'explique par « *le manque de sensibilisation des copropriétaires à l'état de la copropriété et à ses fragilités. Leur méconnaissance des facteurs susceptibles de causer une dégradation de leur bien et des conséquences de leur inaction augmente les risques de passivité contagieuse et d'accélération des phénomènes de déqualification.* »

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Le présent article reprend l'une des préconisations du rapport Braye en créant un article 8-2 au sein de la loi du 10 juillet 1965 instaurant une « fiche synthétique de la copropriété ».

L'alinéa 2 indique que cette fiche regroupera les données financières et techniques essentielles relatives à la copropriété et à son bâti.

Son contenu sera défini par décret mais le rapport Braye préconisait une fiche de deux pages maximum regroupant quelques données essentielles extraites de différents documents techniques – diagnostics techniques, plan pluriannuel de travaux ... - et de gestion.

L'alinéa 3 dispose que le syndic sera en charge de l'élaboration de cette fiche et qu'il la tiendra à la disposition des copropriétaires et des nouveaux acquéreurs. La production de la fiche regroupera des informations déjà disponibles dans les dossiers des syndics. L'édition de cette fiche fera partie des missions de

base du syndic et ne donnera pas lieu à une tarification exceptionnelle, ce qui est également l'une des recommandations du rapport Braye.

C.— LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR

Votre rapporteur a déposé et fait adopter deux amendements. L'un visant à déplacer la fiche synthétique à l'article 25, l'autre à créer un fonds de prévoyance obligatoire pour certaines copropriétés. Il se félicite, notamment pour le second, des échanges menés avec les collaborateurs de Mme la ministre et les services de l'État afin d'aboutir à cette formulation.

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 Braye a souligné le vieillissement du parc des copropriétés françaises. À 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 20 000 € 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, votre rapporteur estime nécessaire d'inciter les syndicats de copropriétaires à mettre en œuvre une gestion patrimoniale de long terme des immeubles, reposant sur trois principes :

- une meilleure connaissance et un meilleur suivi de l'état du bâti par l'instauration de diagnostics techniques réguliers ;
- la programmation de travaux pour maintenir le bâti en bon état ;
- la constitution de provisions pour ces gros travaux, afin de faciliter leur financement au moment de leur mise en œuvre et d'étaler la charge pesant sur les copropriétaires, en particulier les plus modestes.

Cette dynamique de gestion n'est pas favorisée par le régime actuel de la copropriété. En effet, le syndic, qui devrait avoir ce rôle de conseil, n'est pas en capacité d'assumer pleinement ce rôle. Comme le syndic facture des honoraires pour la conduite des travaux, il est fréquemment suspecté de recommander des travaux inutiles quand bien même ses conseils sont judicieux.

Pour 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, votre rapporteur a déposé un amendement qui propose :

– d'instaurer un fonds de prévoyance obligatoire pour financer les travaux décidés par les copropriétaires ou prescrits par les lois et règlements et restreindre cette mesure aux copropriétés moyennes et grandes qui sont les plus affectées par les problèmes de gouvernance ;

– de définir un diagnostic technique global de l'immeuble et de sa gestion destiné à éclairer les choix de gestion des copropriétaires. En offrant aux copropriétaires la possibilité de faire analyser la situation de l'immeuble par un tiers aux compétences reconnues et encadrées par des textes réglementaires, ils pourront plus facilement hiérarchiser les priorités en matière de travaux et ainsi prendre en toute connaissance de cause les décisions en maîtrisant tous les paramètres.

La constitution de provisions incite à la mise en œuvre des travaux car les copropriétaires voudront nécessairement utiliser ses provisions à leur bénéfice et, ce faisant, au bénéfice de l'intérêt collectif du syndicat. Toutefois, il ne faut pas pénaliser les syndicats de copropriétaires vertueux qui ont déjà fait des travaux régulièrement. En conséquence, ces syndicats peuvent décider de faire réaliser un diagnostic technique global et, si celui-ci ne fait apparaître aucun besoin de travaux dans les cinq ans, ces syndicats de copropriétaires sont exonérés de l'obligation de constituer un fonds de prévoyance. Les syndicats dont l'immeuble est encore couvert par la garantie décennale sont également dispensés de cette obligation de constituer un fonds de prévoyance tant que la garantie décennale est en cours.

L'amendement prévoit une articulation avec l'audit énergétique prévu par l'article L134-4-1 du code de la construction et de l'habitation puisque ces obligations entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2017 et ne concernent que les copropriétés de 50 lots et plus.

Il tire également les conséquences de l'instauration par amendement du fonds de prévoyance obligatoire pour les copropriétés de 50 lots et plus :

– en supprimant les provisions facultatives prévues à l'article 18 pour les remplacer par un fonds de prévoyance facultatif pour les copropriétés de moins de 50 lots et ainsi avoir des dispositions cohérentes avec l'article 14-2 ;

– en introduisant une modification aux articles 19-1 et 19-2 afin de garantir le versement de la cotisation au fonds de prévoyance qui est ainsi incluse dans l'assiette du privilège spécial immobilier et recouvré au même titre que les autres charges.

*

* *

La Commission examine l'amendement CE 872 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement, élaboré en coopération avec les services de la ministre, vise à répondre aux lourds enjeux de rénovation du parc des copropriétés, en incitant les syndicats de copropriétaires à une gestion patrimoniale de long terme fondée sur trois principes : une meilleure connaissance et un meilleur suivi de l'état du bâti ; la programmation de travaux pour maintenir ce bâti en bon état et la constitution de provisions à cette fin. Une telle gestion n'est pas favorisée par le régime actuel de la copropriété. En effet, le syndic, qui devrait avoir un rôle de conseil, n'est pas toujours en capacité de l'assumer pleinement. Le présent amendement tend donc à instituer un fonds de prévoyance obligatoire pour financer les travaux décidés par les copropriétaires, en s'appuyant sur un diagnostic technique global de l'immeuble.

La constitution de provisions inciterait à l'exécution des travaux. Toutefois, afin de ne pas les pénaliser, les syndicats de copropriétaires vertueux qui font déjà faire régulièrement des travaux ou ceux dont l'immeuble est encore couvert par la garantie décennale seraient dispensés de constituer ce fonds de prévoyance.

L'amendement prévoit également une articulation avec l'audit énergétique prévu par l'article L. 134-4-1 du code de la construction et de l'habitation.

Il tire enfin les conséquences de l'instauration par amendement de l'obligation de constituer un fonds de prévoyance dans les copropriétés de cinquante lots et plus, en supprimant les provisions facultatives prévues à l'article 18 et en introduisant une modification aux articles 19-1 et 19-2.

Mme la ministre. J'en suis d'accord.

M. Benoist Appar. Pouvez-vous nous donner une idée de ce que chaque copropriétaire devrait verser en moyenne pour la constitution d'un tel fonds ?

Mme la ministre. Moins de neuf euros par mois, soit un surcoût de cent euros par an.

M. Benoist Appar. On ne va pas aller très loin avec cette somme.

Mme la ministre. Pour dix lots, cela représente quand même 20 000 euros sur dix ans ! En outre, il s'agit d'un montant minimal.

M. Benoist Appar. Pourra-t-on récupérer sa quote-part si on quitte la copropriété ?

M. le rapporteur. La cotisation est attachée au lot.

Mme Annick Lepetit. Si M. Apparu connaît le moyen de contraindre les syndicats de copropriétaires à bloquer des sommes plus importantes, qu'il nous en fasse part.

M. Benoist Apparu. Il me semble simplement que le besoin de financement tel qu'il est chiffré par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) – elle estime que la rénovation de seulement 25 % du parc des copropriétés nécessiterait un investissement de quarante à soixante-dix milliards d'euros sur dix ans, soit 20 000 euros par logement – impose une contribution plus élevée des copropriétaires.

Quant à ma deuxième question, elle est justifiée par la distinction entre rénovation et amélioration du bâtiment : dans ce dernier cas, il est moins légitime qu'on ne puisse pas récupérer sa quote-part quand on quitte la propriété. On aura payé pour des travaux dont on ne bénéficiera pas.

M. le rapporteur. En tout état de cause, celui qui quitte la copropriété ne profitera pas des travaux, quelle que soit la destination du fonds. En revanche, il pourra valoriser sa cotisation à travers le prix de vente de son bien.

Mme la ministre. Dans les pays où des dispositions similaires sont déjà mises en œuvre – au Québec par exemple –, le bien est en effet valorisé, le montant des provisions attachées au lot figurant dans l'acte de vente. L'acquéreur est ainsi informé du « droit de tirage » dont il disposera. D'autre part, il est pratiquement impossible de distinguer entre travaux d'amélioration et travaux de rénovation.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 27 est ainsi rédigé.

Article 28

(articles 9,10, 10-1, 25, 26, 28, 30 de la loi du 10 juillet 1965)

Modification des règles de majorité

L'article 28 modifie les règles de majorité des assemblées générales afin de faciliter les prises de décision.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

La loi du 10 juillet 1965 requiert différentes majorités selon l'importance des décisions qu'elles conditionnent :

– **majorité dite de l'article 24** : majorité des présents ou représentés. Elle concerne surtout les travaux d'accessibilité aux personnes handicapées, à

condition qu'ils n'affectent pas la structure de l'immeuble ou ses équipements essentiels ;

– **majorité dite de l'article 25** : majorité des voix de tous les copropriétaires. Elle concerne un grand nombre de décisions dont la désignation ou la révocation du syndic, l'installation d'une antenne collective, l'autorisation permanente accordée à la police nationale de pénétrer dans les parties communes ;

– **passerelle de l'article 25-1** : lorsque l'assemblée générale des copropriétaires n'a pas décidé à la majorité prévue à l'article précédent mais que le projet a recueilli au moins le tiers des voix de tous les copropriétaires composant le syndicat, la même assemblée peut décider à la majorité prévue à l'article 24 en procédant immédiatement à un second vote. Lorsque le projet n'a pas recueilli au moins le tiers des voix de tous les copropriétaires, une nouvelle assemblée générale, si elle est convoquée dans le délai maximal de trois mois, peut statuer à la majorité de l'article 24.

– **majorité dite de l'article 26** : majorité des membres du syndicat représentant au moins les deux tiers des voix. Cette majorité concerne les décisions les plus importantes telles que la modification du règlement de copropriété ou la suppression du poste de concierge ou de gardien.

Comme évoqué précédemment, 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. Les immeubles en copropriété construits entre 1945 et 1985 arrivent par exemple 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 au cours des dix prochaines années pour effectuer les travaux de rénovation des parties communes, ce qui représente fréquemment plus de 20 000 euros par logement. Il apparaît donc nécessaire d'inciter les syndicats de copropriétaires à mettre en œuvre une gestion patrimoniale de long terme des immeubles en facilitant les prises de décision en matière de travaux.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Le 1^o (alinéas 2 à 6) modifie l'article 9 de la loi du 10 juillet 1965 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 L. 313-4-2 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.

L'article 9 est modifié pour tenir compte des modifications prévues au 3°, 4°, 5° et 6° du présent article aux articles 24, 25, 25-1 et 26 de la loi du 10 juillet 1965.

Le 2° (alinéas 7 à 9) modifie l'article 10-1 de la loi du 10 juillet 1965 pour préciser que les honoraires d'avocat pour le recouvrement d'une créance sont imputables au seul copropriétaire concerné.

L'article 10-1 est modifié pour tenir compte des modifications prévues au 3°, 4°, 5° et 6° du présent article aux articles 24, 25, 25-1 et 26 de la loi du 10 juillet 1965.

Le 3° (alinéas 10 à 20) modifie l'article 24 de la loi du 10 juillet 1965 pour 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 handicapées relèvent de la majorité des présents ou représentés.

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 réhabilitation thermique et travaux d'amélioration est très ténue
Etudes et travaux d'individualisation 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	→	

Le 4° (alinéas 22 à 38) modifie l'article 25 de la loi du 10 juillet 1965 pour favoriser le vote des travaux. Ainsi, les travaux emportant amélioration, addition et transformation relèvent dorénavant de la majorité de l'article 25.

Le 5° (alinéas 39 et 40) modifie l'article 25-1 pour mettre fin à la confusion 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, il n'est pas possible de recourir à la procédure de l'article 25-1.

Le 6° (alinéas 41 à 45) est modifié pour tenir compte des décisions transférées à l'article 25.

Le 7° (alinéa 46 à 56) complète l'article 28 de la loi du 10 juillet 1965 qui traite de la division de la propriété du sol lorsqu'un immeuble comporte plusieurs bâtiments afin de préciser la répartition des dettes et des créances (**alinéas 48 à 52**). L'absence de règle en la matière constitue en effet un obstacle à la division de syndicats :

– les **créances** du syndicat initial sur les copropriétaires 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 ;

– les **dettes** du syndicat initial sont réparties entre les syndicats issus de la division au prorata du montant des créances du syndicat d'origine sur les copropriétaires transférées aux syndicats issus de la division.

Les alinéas 53 à 56 complètent également l'article 28 en prévoyant la possibilité d'instaurer une division en volumes, en vue de faciliter la gouvernance des ensembles immobiliers complexes. Afin de contenir les dérives possibles plusieurs dispositions encadrent cette possibilité :

– elle est soumise à l'avis du maire et à l'autorisation du préfet ;

– 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 » ;

– elle ne peut en aucun cas être employée pour les bâtiments uniques.

Après la 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.

Le 8° (alinéa 57) modifie l'article 30 de la loi du 10 juillet 1965 pour tenir compte des modifications prévues au 3°, 4°, 5° et 6° du présent article aux articles 24, 25, 25-1 et 26 de la loi du 10 juillet 1965.

C.— LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR

Les **arrêtés de police administrative** relatifs à la sécurité ou à la salubrité publique peuvent prescrire des travaux obligatoires. L'assemblée générale doit cependant voter sur les modalités de réalisation et d'exécution de ces travaux. Votre rapporteur estime que ces mesures peuvent être assimilées aux contraintes

réglementaires, et qu'il est nécessaire qu'elles soient votées dans les conditions de majorité prévues à l'article 24 de la loi de 1965.

Votre rapporteur a par ailleurs déposé un amendement visant à simplifier la **procédure de la division en volume**. Afin de ne pas alourdir inutilement la procédure de la division en volume d'un ensemble immobilier complexe, il convient de prévoir que si le préfet ne s'est pas prononcé dans les deux mois, son avis est réputé favorable. Cet amendement s'inscrit dans la continuité des règles du droit du droit administratif.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CE 346, CE 347 et CE 348 du rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CE 349 du rapporteur.

M. le rapporteur. Les arrêtés de police administrative relatifs à la sécurité ou à la salubrité publique peuvent prescrire des travaux obligatoires. L'assemblée générale doit cependant voter sur les modalités de réalisation et d'exécution de ces travaux. Il convient que ce soit dans les conditions de majorité prévues à l'article 24 de la loi de 1965.

Mme la ministre. Avis favorable.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Elle adopte ensuite l'amendement de cohérence CE 873 du rapporteur.

Elle est saisie de l'amendement CE 598 de M. Denis Baupin.

Mme Michèle Bonneton. Cet amendement vise à ce que les travaux d'économie d'énergie soient approuvés dans des conditions de majorité simplifiées, eu égard à l'urgence de leur réalisation. Nous proposons qu'ils le soient à la majorité des présents.

M. le rapporteur. Défavorable. En dépit de l'objectif de rénovation thermique du bâti, que nous partageons, il faut garder à l'esprit qu'il peut s'agir de travaux très importants. Les différentes conditions de majorité prévues par la loi de 1965, et que le présent projet de loi assouplit déjà, visent à s'assurer que les copropriétaires ont effectivement les moyens de les entreprendre.

Mme la ministre. L'avis du Gouvernement est défavorable : ces travaux engagent lourdement la copropriété et la faculté de les décider contre l'avis des copropriétaires risquerait d'aboutir, soit à ce qu'ils ne soient pas réalisés, soit à ce que certains copropriétaires aient à faire face à des coûts insupportables.

Mme Michèle Bonneton. Les copropriétaires connaissent l'ordre du jour de l'assemblée générale et disposent des devis à l'avance. De plus, de tels travaux ne sont pas nécessairement très lourds. Je retire cependant cet amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CE 695 de Mme Françoise Descamps-Crosnier.

M. Christophe Borgel. Cet amendement vise à assouplir les modalités de vote au sein de l'assemblée générale afin de faciliter un certain nombre de décisions.

M. le rapporteur. J'émet un avis défavorable. Le présent projet de loi assouplit déjà de façon significative les différentes règles de majorités posées par la loi de 1965 et il ne m'apparaît pas opportun d'aller plus loin.

L'amendement est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement CE 696 de Mme Françoise Descamps-Crosnier.

M. Christophe Borgel. Cet amendement s'inscrivant dans la même logique que le précédent, je le retire également.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte successivement les amendements de précision rédactionnelle CE 351, CE 355 et CE 357 du rapporteur.

Elle examine ensuite l'amendement CE 886 du rapporteur.

M. le rapporteur. Afin de ne pas alourdir inutilement la procédure de la division en volume d'un ensemble immobilier complexe, il convient de prévoir que si le préfet ne s'est pas prononcé dans les deux mois, son avis est réputé favorable.

Mme la ministre. Le Gouvernement est favorable à cette application du choc de simplification !

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CE 358 à CE 361 du rapporteur.

Elle adopte l'article 28 modifié.

Après l'article 28

La Commission examine l'amendement CE 605 de Mme Brigitte Allain.

Mme Brigitte Allain. L'ANAH refuse d'accorder aux bailleurs ruraux des aides à la rénovation de leur habitation au motif que cela ne relève pas de sa compétence.

Or, qu'ils soient propriétaires ou locataires, les agriculteurs occupent des logements souvent anciens et n'ont pas accès aux aides à la rénovation. En 2002, la moitié de ces logements, contre un quart en moyenne en France, avait été construite avant 1950. Malgré un effort de rattrapage ces vingt dernières années, ils restent parmi les moins confortables de tous les logements de ce pays. Ainsi, plus de 18 % d'entre eux sont dépourvus de chauffage central, contre 7 % en moyenne pour les résidences de métropole.

Notre amendement vise à remédier à cette situation afin que cette frange de la population rurale ne reste pas plus longtemps exclue.

Mme la ministre. L'ANAH est compétente dès lors que la résidence principale est incluse dans le bail rural. Il en va de même pour les baux commerciaux. Votre amendement est satisfait par l'article R. 321-20 du code de la construction et de l'habitation.

Je vérifierai néanmoins votre assertion auprès de l'ANAH et de son président car des refus opposés pour de tels motifs, s'ils étaient avérés, seraient sans fondement.

Mme Brigitte Allain. Je confirme que l'ANAH oppose son incompétence. Dans l'attente de vos investigations, je retire l'amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CE 449 de M. Gérard Darmanin.

M. Jean-Marie Tetart. Cet amendement vise à faire bénéficier les personnes handicapées d'un prêt à taux zéro pour le financement de travaux d'aménagement de leur résidence principale.

M. le rapporteur. Cette proposition a davantage sa place dans la loi de finances.

Mme la ministre. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission examine l'amendement CE 87 de M. Jean-Marie Tetart.

M. Jean-Marie Tetart. Les travaux de requalification énergétique, dans le cadre du Grenelle II, ne sont possibles que s'ils bénéficient d'un financement exceptionnel que peut procurer la surélévation des bâtiments. Or, en la matière,

l'exigence d'un accord unanime des copropriétaires du dernier étage est un verrou qu'il est nécessaire de faire sauter, étant entendu que, pour les autres travaux on pourrait se borner à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

M. le rapporteur. Je vous fais la même réponse qu'à M. Borgel. Le projet de loi fait évoluer les règles de majorité comme en atteste le tableau figurant dans l'étude d'impact. Il ne me semble pas opportun d'aller plus loin.

M. Benoist Apparu. Ce sujet est important. Nous savons que les travaux permettant des économies d'énergie sont indispensables au respect de nos engagements en matière de lutte contre le réchauffement climatique. En outre, le vieillissement de la population rend nécessaire l'installation d'ascenseurs dans les immeubles des centres villes afin que les personnes âgées puissent s'y maintenir.

La tradition française veut que des travaux de cette nature soient financés grâce à un crédit d'impôt. Or l'état des finances publiques l'interdit aujourd'hui. Il nous faut donc inventer un nouveau modèle économique, fondé sur la création de valeur. Certaines études menées dans le cadre du Plan urbanisme construction architecture (PUCA) ont montré qu'il est possible de financer des travaux de requalification énergétique à coût nul pour les copropriétaires et pour l'État grâce à des surélévations d'immeubles.

Avec l'institution des PLU intercommunaux, une évolution de la fiscalité et des règles de majorité s'impose si l'on veut mener à bien la réhabilitation thermique des immeubles. Mais celle-ci ne peut être envisagée qu'à la condition que la création de valeur qui résulterait de la surélévation soit utilisée à la réalisation de travaux, et non au bénéfice des copropriétaires individuels.

M. Jean-Marie Tetart. L'assouplissement de la règle de l'unanimité des copropriétaires du dernier étage est en outre une condition essentielle pour le succès d'une des ordonnances que nous vous avons habilitée à prendre récemment : celle, justement, qui permet la surélévation des immeubles.

M. le rapporteur. J'entends vos préoccupations, mais je répète qu'il n'est pas opportun d'assouplir les règles de majorité davantage que ne le propose le projet de loi.

M. Benoist Apparu. Je veux souligner une difficulté à la fois économique et psychologique. Il est facile de convaincre les copropriétaires du dernier étage d'accepter des travaux de surélévation dès lors que ceux-ci leur rapportent de l'argent. En revanche, si le produit de la vente des droits à construire est utilisé pour des travaux de rénovation thermique ou d'installation d'un ascenseur, vous risquez de ne pas obtenir leur accord. Votre projet d'ordonnance est viable dès lors que le copropriétaire retire un bénéfice personnel de la surélévation. En revanche, il sera moins efficace si la surélévation finance la rénovation thermique.

Mme la ministre. M. Apparu a posé des questions pertinentes sur le financement de la transition énergétique – la rénovation thermique n’en est qu’un aspect –, auxquelles il n’est pas simple d’apporter des réponses.

Comme l’a dit le rapporteur, le projet de loi modifie les règles de majorité au sein des copropriétés. À l’issue d’un travail fin et approfondi avec la Chancellerie, nous sommes parvenus à un point d’équilibre qui n’a pas été aisé à trouver. Il me semble que nous devons nous en tenir là et nous assurer que la réforme proposée atteint les objectifs qui lui ont été assignés. Je vous rappelle que depuis trente ans, aucune modification n’a été apportée car chacun considérait que les copropriétés réussissaient malgré tout à fonctionner dans le cadre juridique existant. Avec le projet de loi, nous prenons le risque de modifier l’équilibre des règles de majorité. C’est pourquoi l’avis du Gouvernement sur l’amendement est à ce stade défavorable, même si certaines des questions que vous posez méritent l’attention. Sur les moyens de la rénovation thermique, le débat est d’ailleurs loin d’être achevé.

La Commission rejette l’amendement.

CHAPITRE II

REDRESSER EFFICACEMENT LES COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉES

Section 1

Améliorer la procédure du mandataire ad hoc

Article 29

(articles 29-1 A, 29-1 B et 29-1 C (nouveau) de la loi du 10 juillet 1965)

Amélioration de la procédure du mandataire ad hoc

L’article 29 réforme la procédure du mandataire ad hoc pour la rendre plus efficace.

A.— L’ÉTAT DU DROIT

Pour traiter les difficultés des copropriétés, la loi du 10 juillet 1965 prévoit notamment aux articles 29-1 A et 29-1 B 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. Cet audit extérieur et indépendant donne aux copropriétaires des pistes et 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 en outre une véritable crédibilité à ses recommandations qui visent à faire prévaloir l'intérêt de la collectivité des copropriétaires.

Cette procédure de « mandataire ad hoc » a vocation à être mise en place dès lors qu'un pourcentage de 25 % d'impayés de charges est constaté.

Cette disposition, introduite par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement, n'est pas remise en cause par le présent projet de loi. Le mandataire ad hoc intervient à un moment où il est encore possible de remédier aux difficultés des copropriétés sans intervention lourde. Cette procédure a donc une place charnière, entre prévention et intervention de redressement.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Le 1° (alinéas 2 à 13) modifie l'article 29-1 A de la loi du 10 juillet 1965 qui détermine les conditions de saisine du mandataire ad hoc.

L'alinéa 4 abaisse le seuil de déclenchement de la procédure à 15 % au lieu de 25 %, pour les copropriétés de plus de deux cents lots dont le redressement une fois qu'elles sont en difficulté est extrêmement compliqué. Ces copropriétés sont emblématiques des difficultés rencontrées par les copropriétés, mais il faut noter qu'elles ne représentent qu'un petit nombre de copropriétés rapporté à l'ensemble, 2 575 sur les 689 874 ⁽¹⁾.

Les alinéas 5 à 11 étendent la possibilité de saisine du juge aux acteurs suivants :

- copropriétaires représentant au moins 15 % des voix (possibilité existante) ;
- créancier si les factures restent impayées depuis plus de six mois et que le commandement de payer est resté infructueux (possibilité existante) ;
- préfet ;
- maire ;
- président de l'EPCI
- procureur de la République.

L'intervention du maire ou du président de l'EPCI à un stade précoce sera déterminante dans le déclenchement de cette procédure d'alerte. Les informations du registre d'immatriculation des copropriétés leur permettront de mener à bien cette action.

(1) *Filocom, 2011*

Le 2° (alinéas 14 à 27) modifie l'article 29-1 B qui détermine la mission et encadre l'action du mandataire ad hoc.

L'alinéa 16 dispose que le juge détermine la rémunération du mandataire, en plus de sa mission, ce qu'il fait aujourd'hui.

L'alinéa 17 modifie la répartition de 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, les frais ne leur sont pas imputables lorsqu'ils sont à l'origine de la saisine. Le juge précise les conditions de l'imputation des frais dans les autres cas. Si le syndic n'est pas à l'origine de la saisine, il peut supporter les frais de la rémunération du mandataire ad hoc, ce qui constitue une sanction à part entière.

L'alinéa 18 articule les procédures de mandataires ad hoc et d'administration provisoire, dont le mécanisme est détaillé à l'article 30 du présent projet de loi, 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.

Les alinéas 20 et 21 complètent l'article 29-1 A en disposant que le syndic est tenu de fournir tous les documents demandés par le mandataire nécessaires à sa mission. Cette mesure vise à remédier aux cas où le syndic n'est pas coopératif.

L'article 29-1 A dispose aujourd'hui que le syndic inscrit à l'ordre du jour de la prochaine assemblée générale les projets de résolution nécessaires à la mise en œuvre du rapport. **L'alinéa 23** encadre plus rigoureusement les délais de convocation de l'assemblée générale. 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 de trois mois. Cette disposition vise à donner plus d'effectivité aux préconisations du rapport du mandataire ad hoc.

Aucune mesure de suivi n'est prévue actuellement. **Les alinéas 25 à 27** prévoient donc que le procès-verbal de l'assemblée générale statuant sur les préconisations du mandataire ad hoc est transmis à la partie auteur de la saisine, ainsi qu'au juge et au mandataire ad hoc. Si cette transmission n'a pas été effectuée dans les six mois, le mandataire ad hoc ou la partie auteur de la saisine peuvent saisir le juge afin qu'il enjoigne au syndic de convoquer une assemblée générale, ou qu'il désigne un administrateur provisoire.

Le 3° (alinéas 28 à 36) crée un article 29-1 C qui **encadre la désignation des personnes physiques ou morales pouvant être désignées comme mandataire ad hoc.**

En effet, les difficultés des copropriétés ont des origines diverses telles que la dégradation du bâti, une organisation juridique complexe ou une gestion financière inadaptée. En conséquence, il est nécessaire de disposer d'intervenants compétents maîtrisant ces différents domaines. Or, les textes actuels ne précisent pas les compétences nécessaires pour exercer les fonctions de mandataire ad hoc ou d'administrateur provisoire ce qui nuit à leur crédibilité. En outre, cette situation conduit également le président du tribunal de grande instance à recourir aux administrateurs judiciaires qui sont peu nombreux à être spécialisés en matière civile.

Les alinéas 29 et 30 disposent que peuvent exercer les fonctions de mandataire ad hoc les administrateurs judiciaires et des personnes justifiant d'une qualification particulière et remplissant des conditions qui seront définies par décret.

Les alinéas 31 à 36 fixent des règles déontologiques qui s'appliquent à la fonction de mandataire ad hoc afin de prévenir les conflits d'intérêt. Ils ne peuvent notamment pas être désignés syndic à l'issue de leur mission.

C.— LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR

Afin de responsabiliser le syndic lorsque la copropriété connaît de graves difficultés financières, votre rapporteur estime que, si le syndic n'a pas saisi le juge en vue de faire nommer un mandataire ad hoc, les frais liés à cette procédure lui seront imputés. S'il ne saisit pas le mandataire ad hoc alors même qu'il est l'acteur privilégié pour le faire, le syndic manque à son devoir de conseil. L'imputation des frais de procédure serait pour lui une incitation puissante à jouer pleinement son rôle.

*

* *

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CE 367 du rapporteur.

Elle examine ensuite l'amendement CE 887, également du rapporteur.

M. le rapporteur. Afin de responsabiliser le syndic lorsque la copropriété connaît de graves difficultés financières, cet amendement dispose que, s'il n'a pas saisi le juge en vue de faire nommer un mandataire *ad hoc*, les frais liés à cette procédure lui seront imputés.

Mme la ministre. Je ne suis pas complètement convaincue par cet amendement. Il me semble légitime de laisser au juge la faculté de choisir à qui imputer ces frais, en fonction de la situation. Mais je m'en remets à la sagesse de la Commission.

M. le rapporteur. Lorsque les impayés dans une copropriété atteignent des montants importants, il est du devoir du syndic de faire appel au mandataire *ad hoc*. S'il ne le fait pas, il manque à son devoir de conseil. Il me semble que l'imputation des frais de procédure serait pour lui une incitation puissante à jouer pleinement son rôle.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite, successivement les amendements rédactionnels CE 369, CE 371, CE 372, CE 888 et CE 889 du rapporteur.

Elle adopte l'article 29 modifié.

Section 2

Réformer la procédure d'administration provisoire et mettre en place de nouveaux outils à disposition de l'administrateur provisoire

Article 30

(articles 29-1, 29-2 à 29-6, 27-9 à 29-14 [nouveaux] de la loi du 10 juillet 1965)

Modification de la procédure d'administration provisoire

L'article 30 réforme en profondeur la procédure d'administration provisoire.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

L'administration provisoire est définie à l'article 29-1 de la loi du 10 juillet 1965. Cette procédure s'applique de manière spécifique aux copropriétés en difficulté et permet de conférer à un administrateur désigné par un juge des pouvoirs étendus en matière de gestion et de prise de décision. Elle a pour but le rétablissement du fonctionnement normal du syndicat des copropriétaires. La nomination de l'administration provisoire vaut cessation du mandat du syndic sans indemnité. L'administrateur provisoire a tous les pouvoirs du syndic et une partie de ceux de l'assemblée générale des copropriétaires. Il a notamment la charge de :

– la gestion courante du syndicat (appels de fonds, tenue de la comptabilité, paiement des fournisseurs...);

– la gestion des travaux nécessaires à la bonne conservation de l'immeuble ou à la maîtrise des charges (décision unilatérale ou convocation d'assemblée générale...);

– la réorganisation juridique et physique du syndicat si cela est nécessaire.

L'administrateur provisoire est nommé pour une période minimale d'un an.

Le rapport Braye a souligné un sentiment de défiance croissante des copropriétaires, mais aussi des acteurs publics locaux qui ont à connaître des situations de copropriétés en difficulté, vis-à-vis des administrateurs provisoires. Il regrette notamment :

– un problème de compétence en matière de redressement des syndicats de copropriétaires en difficulté ;

– des relations tendues avec les copropriétaires. Cela s'explique notamment par le fait que les principales actions menées par les administrateurs sont impopulaires (reconstitution de la trésorerie du syndicat par le biais d'appels de fond et de l'engagement de nombreuses procédures judiciaires de recouvrement des impayés de charges) ;

– un manque de coordination avec la collectivité territoriale et l'opérateur lorsque le syndicat des copropriétaires fait également l'objet d'un dispositif programmé d'intervention.

Le rapport Braye a donc recommandé un certain nombre de mesures visant à :

– renforcer la confiance des copropriétaires dans l'administrateur ;

– renforcer la coordination entre l'administrateur, la collectivité et l'opérateur ;

– donner à l'administrateur les moyens financiers de réaliser le redressement de la copropriété

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 30 du présent projet de loi modifie profondément la procédure d'administration provisoire prévue aux articles 29-1 à 29-6 de la loi du 10 juillet 1965 et la complète en créant les articles 29-7 à 29-14.

Le 1° (alinéas 1 à 15) modifie l'article 29-1 de la loi du 10 juillet 1965.

L'alinéa 5 étend la possibilité de saisine du juge en vue de la désignation d'un administrateur provisoire :

– aux copropriétaires représentant ensemble plus de 15 % des voix (existant) ;

– au syndic (existant) ;

– au procureur de la République (existant) ;

- au maire (nouveau) ;
- au président de l’EPCI (nouveau) ;
- au mandataire ad hoc (nouveau) ;
- au préfet (nouveau).

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.

De même, afin de donner plus de possibilités d’intervention aux élus locaux, l’**alinéa 6** prévoit que 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.

De même qu’à l’article 29 du présent projet de loi pour la procédure de désignation du mandataire ad hoc, des conditions de compétences et de déontologie sont également prévues aux **alinéas 7 à 15**.

Le 2° (alinéas 16 à 46) propose une nouvelle rédaction des articles 29-2 à 29-6 de la loi du 10 juillet 1965.

L’**article 29-2 (alinéas 17 et 18)** dispose que l’ordonnance de désignation est adressée, outre aux copropriétaires, au procureur de la République, au maire, au préfet, au président de l’EPCI. Les rapports de l’administrateur provisoire peuvent leur être adressés, sur demande, par le greffe du tribunal.

L’**article 29-3 (alinéas 19 à 27)** prévoit que l’ordonnance qui désigne l’administrateur provisoire 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. La suspension pendant douze mois est désormais automatique, alors que dans la procédure actuelle elle doit être demandée au juge, par période de six mois. L’article 29-3 prévoit également que la désignation d’un administrateur provisoire interrompt ou interdit toute action de la part des créanciers visant à la condamnation du syndicat débiteur au paiement d’une somme d’argent, à la résolution d’un contrat pour défaut de paiement d’une somme d’argent.

Sur demande de l’administrateur provisoire, le juge peut prononcer la résiliation d’un contrat ou ordonner sa poursuite.

L’**article 29-4 (alinéas 28 à 33)** organise la procédure de recensement des créanciers, par l’administrateur provisoire, afin d’établir l’état des dettes du syndicat.

L'article 29-5 (alinéas 34 à 43) prévoit l'établissement, par l'administrateur provisoire, du plan d'apurement des dettes d'une durée maximale de cinq ans prorogeable qui est homologué par le juge et s'impose aux créanciers. À l'issue de la mission de l'administrateur provisoire, le plan d'apurement est mis en œuvre par le syndic.

L'administrateur provisoire peut conclure avec les copropriétaires des échéanciers de remboursement de leurs dettes vis-à-vis du syndicat de copropriété.

L'article 29-6 (alinéas 44 à 46) ouvre la possibilité à l'administrateur provisoire, de céder des actifs du syndicat, tels que des locaux ou du foncier, et de modifier en conséquence le règlement de copropriété. Cette mesure permet de diminuer la dette du syndicat. Elle doit être autorisée par le juge et est soumise à l'avis du conseil syndical. L'autorisation accordée par le juge ne peut excéder cinq ans.

Le 3° (alinéas 47 à 82) insère, après l'article 29-6 de la loi du 10 juillet 1965, huit nouveaux articles ayant pour objet de donner de nouveaux outils à l'administrateur provisoire.

L'article 29-7 (alinéas 48 à 50) prévoit que l'administrateur provisoire évalue le montant des dettes irrécouvrables dans le cadre du plan des dettes de l'article 29-5. Si le syndicat n'a pas d'actif ou s'il n'a pas trouvé preneur dans le cadre de la procédure de l'article 29-6, l'administrateur provisoire peut demander **l'effacement, partiel ou total, des créances** au juge. Le montant effacé est réparti entre les créanciers du syndicat proportionnellement au montant de leur créance. Cet article est directement inspiré de l'une des recommandations du rapport Braye

L'article 29-8 (alinéas 51 à 61) prévoit que le juge, sur proposition de l'administrateur provisoire, puisse prononcer la **division du syndicat** ou la constitution d'un ou de plusieurs syndicats secondaires. Cette mesure vise à créer des entités dont la gestion sera soutenable dans le cas où la gestion et le fonctionnement normal de la copropriété ne peuvent être rétablis autrement.

S'agissant de la division en volumes, elle est strictement encadrée à l'alinéa 54. Elle ne peut être décidée que par le juge sur le fondement du rapport d'un expert, et après consultation du maire et du président de l'EPCI.

L'article 29-9 (alinéas 62 et 63) 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.

L'article 29-10 (alinéas 64 à 67) a pour objet d'améliorer l'articulation entre les procédures judiciaires et administratives. Il prévoit que l'administrateur provisoire peut demander au préfet d'initier un **plan de sauvegarde**, en application de l'article L.615-1 du code de la construction et de l'habitation.

Le plan de sauvegarde

Le préfet peut, à son initiative ou sur proposition du maire de la commune concernée, d'associations d'habitants, d'associations de propriétaires ou copropriétaires, d'associations de riverains, confier à une commission qu'il constitue le soin de proposer un plan de sauvegarde visant à restaurer le cadre de vie des occupants et usagers d'un groupe d'immeubles bâtis ou d'un ensemble immobilier déterminé, à usage d'habitation ou à usage mixte professionnel, commercial et d'habitation, soumis au régime de la copropriété, ou d'un groupe d'immeubles bâtis en société d'attribution ou en société coopérative de construction donnant vocation à l'attribution d'un lot. Cette commission comprend obligatoirement des représentants des propriétaires et des locataires des immeubles concernés.

Le projet de plan est soumis à l'avis du maire de la commune et à l'approbation du représentant de l'État dans le département.

Les dispositions de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas aux immeubles appartenant en totalité aux organismes d'habitation à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2.

L'administrateur provisoire est membre de droit de la commission d'élaboration du plan de sauvegarde.

Il peut demander que sa mission soit modifiée compte tenu du plan - ce qui nécessite l'intervention du juge - ou au contraire que le plan soit modifié compte tenu de sa mission - ce qui nécessite l'accord du maire, du préfet et du président de l'EPCI.

Il peut également signer toute convention en vue de l'obtention de subventions publiques au syndicat des copropriétaires.

Les nouveaux articles 29-11 à 29-14 (alinéas 68 à 82) de la loi du 10 juillet 1965 instaurent la possibilité d'une administration provisoire renforcée.

L'article 29-11 (alinéas 68 à 76) définit les conditions de recours à la procédure de l'administration provisoire renforcée.

Celle-ci ne peut intervenir que 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 la santé des occupants ;
- la réduction des charges de copropriété.

Le juge peut placer le syndicat sous administration provisoire renforcée sur saisine du maire, du président de l'EPCI, du préfet ou de l'administrateur provisoire désigné en application de l'article 29-1 de la loi du 10 juillet 1965.

L'administrateur conclut 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. La conclusion de convention est autorisée par le juge qui l'homologue une fois signée. Ce dernier en informe le maire, le président de l'EPCI et le préfet.

La 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.

La convention ne prend fin qu'à l'expiration du terme fixé par elle. Cela signifie qu'elle peut se poursuivre même si la mission de l'administrateur provisoire est terminée.

Le maire et le président de l'EPCI peuvent engager à tout moment la procédure visant à déclarer l'état de carence du syndicat des copropriétaires. Le recours à cette procédure a pour effet de suspendre l'application de la convention mais pas de la mission de l'administrateur provisoire – qui n'exerce alors que les pouvoirs de l'administration provisoire « normale » de l'article 29-1.

L'article 29-12 (alinéas 77 à 80) précise les conditions d'exécution de la convention. La mission de l'opérateur ne peut prendre fin de façon anticipée que sur décision du juge. Une fois la copropriété est redressée, le syndic peut être autorisé par le juge à conclure un avenant en vue de confier à l'opérateur des travaux supplémentaires. Ces derniers doivent être votés par l'assemblée générale.

L'article 29-13 (alinéa 81) prévoit que la rémunération de l'opérateur par les copropriétaires occupants puisse ouvrir droit à l'allocation de logement.

L'article 29-14 (alinéa 82) précise que les procédures du code de commerce ne sont pas applicables aux syndicats de copropriétaires du fait de leur spécificité.

*

* *

La Commission examine l'amendement rédactionnel CE 752 du rapporteur.

Mme la ministre. Cet amendement doit être rectifié : il ne faut pas supprimer les deux premiers « ou », mais leur substituer des virgules.

M. le rapporteur. En outre, ce traitement devrait s'appliquer aussi au troisième « ou ».

M. le président François Brottes. Je suggère que l'amendement soit retiré pour être retravaillé d'ici à la discussion en séance publique.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte l'amendement de nature légistique CE 753, puis l'amendement de cohérence rédactionnelle CE 754, tous deux du rapporteur.

Elle est saisie de l'amendement CE 755 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il convient de le rectifier pour ajouter l'article « le » après le mot « entendu ».

La Commission adopte l'amendement ainsi rectifié

Elle adopte ensuite, successivement, les amendements rédactionnels CE 756, CE 757, CE 890, CE 961, CE 891, CE 892 et CE 894 du rapporteur.

La Commission examine l'amendement CE 895 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'alinéa 31, superfétatoire, doit être supprimé.

Mme la ministre. Il n'est pas entièrement superfétatoire, même si sa rédaction est très proche de celle de l'alinéa précédent. S'il devait être supprimé, il conviendrait alors de réécrire l'alinéa 30 pour en reprendre certains éléments.

M. le président François Brottes. Je suggère au Gouvernement d'accepter l'amendement du rapporteur et d'en déposer ensuite un autre, portant sur l'alinéa 30, pour la séance publique.

Mme la ministre. Soit.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements de précision CE 896, CE 898 à CE 903, CE 733 à CE 736, l'amendement CE 737 corrigeant une erreur de référence, les amendements rédactionnels CE 738, CE 739, CE 741 à CE 744, CE 904 et CE 905, tous du rapporteur.

Elle est saisie de l'amendement CE 906 du rapporteur.

Mme la ministre. Avis favorable, sous réserve de remplacer les mots « au I du présent article » par les mots « au I de l'article susvisé ».

M. le président François Brottes. Je pense que nous pouvons faire confiance au service de la Commission pour cette rédaction, quitte à revoir ce point lors de la discussion en séance.

La commission **adopte** l'amendement CE 906, puis fait de même des amendements rédactionnels CE 907, CE 962 à CE 966, de l'amendement CE 967 précisant des références et de l'amendement rédactionnel CE 968, tous du rapporteur.

Elle **adopte** l'article 30 **modifié**.

Section 3

Permettre la requalification des copropriétés très dégradées

Article 31

(articles 731-1 et 2 [nouveaux] du code de la construction et de l'habitation)

Création d'opérations de requalification des copropriétés dégradées

L'article 31 crée des opérations de requalification des copropriétés dégradées, outil intégré pour gérer les problèmes sociaux, juridiques urbains et financiers des copropriétés en grande difficulté.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

Comme l'a souligné l'étude d'impact « *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'État, de ses opérateurs et des collectivités territoriales.* »

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 l'absence d'outil juridique approprié et 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.

La région Île-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 1 : Sites potentiels pour des requalifications de copropriétés

Région	Nombre de sites potentiellement concernés	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 Île de France, Anah, ANRU

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 31 du présent projet de loi 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 à donner la définition des opérations de requalification des copropriétés dégradées.

Le **nouvel article L. 731-1 du code de la construction et de l'habitation (alinéas 6 à 16)** définit la notion d'opération de requalifications dégradées afin de mieux structurer l'intervention publique sur les copropriétés. Ces opérations peuvent être mises en place par l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements.

L'alinéa 6 précise les objectifs de ce type d'opération. Il s'agit de lutter contre l'indignité et la dégradation des immeubles en copropriété.

L'alinéa 7 dispose que ces opérations sont menées dans le cadre d'un projet urbain ou social pour le territoire concerné ou d'une politique de l'habitat.

Les alinéas 8 à 16 prévoient les actions qui pourront être menées de façon concomitante dans le cadre de la convention définissant l'opération de requalification des copropriétés dégradées :

- Portage de lots, 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 ;

- Accompagnement social, ce qui permet notamment d'assurer le relogement en cas de sur occupation ;

- Mesures de police de l'habitat indigne ;

- Actions prévues dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat, ce qui suppose de 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 ;

– Mise en œuvre de la procédure de sauvegarde ou de la procédure d'administration provisoire renforcée ;

– Actions ou d'opérations d'aménagement ;

– Mise en œuvre du 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. En effet si l'opération consistant à porter des lots de copropriétés dégradées est déjà pratiquée par certaines collectivités, l'étude d'impact souligne que « *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.* »

Le nouvel article L. 731-2 du code de la construction et de l'habitation (alinéas 16 et 17) prévoit une procédure permettant de dépasser les limites rencontrées par les collectivités territoriales dans leur intervention. L'étude d'impact souligne par exemple que 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 et d'ingénierie 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.

L'alinéa 17 permet à l'État de 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 faisant l'objet d'un plan de sauvegarde.

*

* *

La Commission adopte successivement les amendements de cohérence CE 874 et CE 969 et les amendements de précision rédactionnelle CE 970, CE 4 et CE 971, tous du rapporteur.

La Commission adopte l'article 31 modifié.

Article 32

(articles 321-1-1 [nouveau], 321-29, 327-1 du code de l'urbanisme)

Compétence aux établissements publics fonciers et aux sociétés publiques locales d'aménagement pour mener des opérations de requalification de copropriétés dégradées

L'article 32 est la conséquence de l'article 31. Il donne compétence aux établissements publics fonciers et aux sociétés publiques locales d'aménagement pour mener des opérations de requalification de copropriétés dégradées créées à l'article précédent.

Le 1° (**alinéas 3 et 4**) crée un article L. 321-1-1 qui prévoit que les établissements publics fonciers peuvent mener des opérations de requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national, sous réserve de l'accord de leur conseil d'administration.

Il prévoit également que l'établissement public foncier d'Île de France (EPFIF) puisse bénéficier du concours de l'AFTRP selon des modalités fixées par une convention entre les deux établissements.

Le 2° (**alinéas 5 et 6**) est la conséquence de l'alinéa 4 du présent article. Il dispose que l'AFTRP peut mener des opérations de requalification de copropriétés dégradées et apporter son concours à l'EPFIF.

Le 3° (**alinéa 7**) précise que les sociétés publiques d'aménagement peuvent également mener des opérations de requalification de copropriétés dégradées.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement l'amendement de cohérence CE 875, l'amendement CE 973 corrigeant une erreur de référence et les amendements CE 974 à CE 976, de précision rédactionnelle, tous du rapporteur.*

*La Commission **adopte** l'article 32 **modifié**.*

Article 33

(article 1607 ter du code général des impôts)

Possibilité d'utiliser la taxe spéciale d'équipement pour le financement des opérations de requalification de copropriétés dégradées

L'article 33 permet d'utiliser la taxe spéciale d'équipement pour le financement des opérations de requalification de copropriétés dégradées.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

L'article 1607 *ter* du code général des impôts institue au profit des établissements publics fonciers une taxe spéciale d'équipement (TSE) destinée au financement de leurs interventions foncières.

Le produit de cette taxe est plafonné à 20 euros par habitant résident sur le territoire relevant de la compétence de l'EPF.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 33 du présent projet de loi modifie le code général des impôts à l'article 1607 *ter* en prévoyant que la TSE puisse être utilisée dans le cadre des opérations de requalification de copropriétés dégradées créées à l'article 31.

Les EPF pourront mobiliser à cet effet les recettes de la TSE dans la limite de 5 euros par habitant.

*

* *

La Commission adopte successivement l'amendement de cohérence CE 876 et l'amendement de clarification rédactionnelle CE 913 du rapporteur.

La Commission adopte l'article 33 modifié.

Article 34

(articles L. 252-1, L. 252-1-1 [nouveau], L. 252-3 et L. 252-4, L. 252-5 et L. 252-6 [nouveaux], L. 253-1-1 [nouveau], L. 253-2, L. 253-5 du code de la construction et de l'habitation et article 23 de la loi du 10 juillet 1965)

Adaptation des dispositifs de démembrement au fonctionnement des copropriétés dégradées

L'article 34 adapte les dispositifs de démembrement au fonctionnement des copropriétés dégradées.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

Plusieurs outils existent pour permettre la réalisation des travaux dans les copropriétés dégradées.

Ainsi, les opérateurs de l'État, au premier rang desquels l'ANAH et les collectivités proposent des aides financières pour la rénovation des logements et des parties communes. Ces aides se heurtent cependant à la difficulté de solvabiliser suffisamment les copropriétaires et à des problèmes de pré-financement des travaux.

Dans certains cas graves, l'État et les collectivités mobilisent des procédures coercitives résultant de l'exercice des polices administratives pour prescrire la réalisation de travaux. Ces mesures ont l'avantage de permettre la réalisation de travaux d'urgence mais n'ont pas pour objet la rénovation complète des appartements et de la copropriété, et donc la baisse des charges, éléments essentiels au redressement durable des copropriétés.

Les collectivités peuvent par ailleurs développer des stratégies de portage immobilier en achetant des lots de copropriétés pour se substituer aux propriétaires modestes et ainsi solvabiliser l'ensemble de la copropriété, ce qui permet d'engager les travaux et de peser sur la gouvernance de la copropriété. La mise en œuvre de procédures de restauration immobilière (ORI) a des effets similaires au portage dans la mesure où elle permet de contraindre les propriétaires à réaliser des travaux sous peine d'expropriation. Ces procédures nécessitent néanmoins que la collectivité dispose des moyens suffisants pour exproprier ou acheter des lots de copropriétés, en nombre suffisant pour peser sur la gouvernance de la copropriété, et pour assumer les coûts de rénovation. 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 racheter ou exproprier le lot.

C'est l'objet de deux procédures de démembrement temporaire de la propriété. Elles offrent la possibilité pour un propriétaire n'ayant pas la capacité contributive suffisante pour financer un programme de travaux, en parties privatives 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 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.

Les deux procédures sont :

— **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.

Ces procédures ont **plusieurs avantages**, même si elles ne sont pratiquement pas utilisées s'agissant d'immeuble relevant du statut de la copropriété :

– elles limitent le coût d'intervention à la rénovation des logements. Il n'est donc pas nécessaire de mobiliser des fonds pour l'acquisition des lots ;

– elles facilitent l'intervention d'un tiers-investisseur et le pré-financement de la rénovation ;

– elles permettent d'éviter à un propriétaire occupant de bonne foi et en difficulté de voir partir son logement en adjudication. Comme le souligne l'étude d'impact, *« 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. »*

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 34 du présent projet de loi modifie les chapitres II et III du titre V du livre II du code de la construction et de l'habitation en vue d'adapter le bail à réhabilitation et le bail dans le cadre d'une convention d'usufruit, au fonctionnement des copropriétés dégradées.

Le I (alinéas 1 à 21) concerne le **bail à réhabilitation**.

Le 1° (**alinéas 2 et 3**) précise l'article L. 252-1 du code de la construction et de l'habitation qui définit le bail à réhabilitation afin de prévoir explicitement qu'il peut s'appliquer aux immeubles soumis au statut de la copropriété, à un ou plusieurs lots.

Le 2° (**alinéas 4 à 8**) crée un article L. 252-1-1 qui prévoit que le mandataire commun, prévu à l'article 23 de la loi du 10 juillet 1965, est le preneur en cas de démembrement (alinéa 5).

Article 23 de la loi du 10 juillet 1965

Lorsque plusieurs lots sont attribués à des personnes qui ont constitué une société propriétaire de ces lots, chaque associé participe néanmoins à l'assemblée du syndicat et y dispose d'un nombre de voix égal à la quote-part dans les parties communes correspondant au lot dont il a la jouissance.

En cas d'indivision ou d'usufruit d'un lot, les intéressés doivent, sauf stipulation contraire du règlement de copropriété, être représentés par un mandataire commun qui sera, à défaut d'accord, désigné par le président du tribunal de grande instance à la requête de l'un d'entre eux ou du syndic.

Si le preneur du bail à réhabilitation est preneur de plusieurs lots il peut, par dérogation aux dispositions de l'article 22 de la loi du 10 juillet 1965, disposer de plus de trois délégations de vote des bailleurs. Cette mesure vise à faire peser le preneur sur la gouvernance de la copropriété (**alinéa 6**). Le preneur supporte toutes les charges courantes, les appels de fonds de travaux et les frais imputables au seul copropriétaire concerné (**alinéa 7**). Par ailleurs le contrat de bail prévoit la répartition des charges pendant la durée et à la fin du contrat (**alinéa 8**).

Le 3° (alinéas 9 et 10) complète l'article L. 252-3 du code de la construction et de l'habitation pour mieux organiser les liens avec les 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.

Le 4° (alinéas 11 à 18) réécrit l'article L. 252-4 du code de la construction et de l'habitation pour organiser la procédure en fin de contrat de bail. Un an avant l'extinction du bail, le preneur rappelle au bailleur et au locataire la procédure de fin de bail et les droits du bailleur et du locataire (**alinéa 12**).

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, c'est-à-dire six 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. Il faut noter que cette procédure prévoit explicitement, ce qui n'est pas le cas actuellement, que le bailleur puisse être un propriétaire occupant (**alinéas 13 et 14**).

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 des conditions de ressources la location d'un logement.

À l'issue du bail à réhabilitation, le preneur restitue l'immeuble au bailleur libre de location et d'occupation.

Le 5° (alinéas 19 à 21) complète le dispositif du bail à réhabilitation en créant deux articles L. 252-5 et L. 252-6 du code de la construction et de l'habitation. Le nouvel article L. 252-5 dispose que si le locataire n'a pas conclu le contrat de location proposé par le bailleur ni accepté l'offre de relogement faite

par le preneur, il est déchu de tout titre d'occupation sur le logement à l'expiration du bail à réhabilitation. Le nouvel article L. 252-6 du code de la construction et de l'habitation indique que ces dispositions sont d'ordre public.

Le **II (alinéas 22 à 31)** 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 (alinéas 32 à 34)** 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.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement l'amendement rédactionnel CE 912, les amendements CE 911 et CE 978 portant sur des références, l'amendement rédactionnel CE 979, l'amendement CE 910 supprimant une référence superfétatoire et l'amendement de simplification rédactionnelle CE 980, tous du rapporteur.*

*La Commission **adopte** l'article 34 **modifié**.*

Article 35

(articles L. 615-1 à L. 615-3 et L. 615-4-2 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation)

Modifications des conditions de recours au plan de sauvegarde ainsi que de son suivi

L'article 35 refonde le plan de sauvegarde.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

Le plan de sauvegarde est une 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.

Depuis sa création en 1996 et sa modification dans le cadre de la loi SRU en 2000, le plan de sauvegarde, constitue fréquemment le **pendant administratif de l'administration provisoire**. Il présente plusieurs avantages :

– il est approuvé par arrêté par le préfet, mais réunit les principaux acteurs de la lutte contre les copropriétés dégradées ;

– il comporte un dispositif formel de coordination, utile pour mobiliser des partenaires nombreux et traiter des situations complexes ;

– il ouvre droit à des subventions majorées de l'ANAH.

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.

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'a montrée une étude commandée en 2008 par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, le plan de sauvegarde n'est plus en phase, ni avec la pratique, ni avec les évolutions du paysage institutionnel des politiques de l'habitat. Le plan rencontre en outre des difficultés opérationnelles : une durée insuffisante et trop rigide et une association insuffisante des copropriétaires, ce qui n'est pas sans conséquence, en particulier au moment du vote des travaux.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 35 refonde le plan de sauvegarde, prévu aux articles L. 615-1 à 5 du code de la construction et de l'habitation.

Le 1° (alinéas 2 à 7) réécrit l'article L. 615-1 du code de la construction et de l'habitation. Il précise les conditions du recours au plan de sauvegarde et organise l'articulation entre les personnes publiques et le syndicat des copropriétaires.

L'utilisation du plan de sauvegarde est 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, le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat peut solliciter la mise en place du plan de sauvegarde et est désormais consulté sur son contenu. Le maire conserve également ces possibilités.

Les liens avec l'administrateur provisoire, et donc avec la procédure judiciaire, sont précisés. L'administrateur provisoire peut demander la mise en place du plan de sauvegarde.

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 ou l'administrateur provisoire est tenu d'organiser dans un délai maximum de six mois.

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.

Le 2° (alinéas 8 à 19) réécrit l'article L. 615-2 du code de la construction et de l'habitation et précise les mesures que peut prévoir le plan de sauvegarde, leur échéancier de mise en œuvre ainsi que leur financement. Il prévoit une évaluation du plan, et son éventuelle prorogation, si nécessaire, par période de deux ans.

La bonne articulation entre les autorités publiques et l'administrateur provisoire repose sur le coordonnateur du plan de sauvegarde, dont le rôle est affirmé. Il est chargé d'aplanir les divergences de vues entre les collectivités territoriales et l'administrateur provisoire sans pour autant avoir autorité sur ce dernier, qui est mandaté par un juge.

Le 3° (alinéas 20 à 22) réécrit 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 président du conseil syndical et l'administrateur provisoire sont membres de cette commission.

Le 4° (alinéas 23 à 26), 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 des sanctions disciplinaires introduites par le présent projet de loi dans la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970, dite loi Hoguet.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CE 981, CE 909, CE 982 à CE 985, CE 988, CE 434, CE 435 et l'amendement CE 436 corrigeant une erreur de référence, tous du rapporteur.*

*La Commission **adopte** l'article 35 **modifié**.*

Article 36

(article L. 313-4-2 du code de l'urbanisme)

Complément à la notification du programme de travaux lors des opérations de restauration immobilière

L'article 36 améliore la mise en œuvre des opérations de restauration immobilière dans les copropriétés en prévoyant une meilleure information du syndicat des copropriétaires.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

Les opérations de restauration immobilière font l'objet de la section 2 du chapitre III du titre I du livre III du code de l'urbanisme consacré à l'aménagement foncier.

L'opération de restauration immobilière permet d'imposer des travaux de transformation des conditions d'habitabilité à des propriétaires, à l'issue d'un processus d'enquêtes publiques. En cas de refus ou d'inexécution des travaux, les propriétaires se voient expropriés.

Cette procédure est notamment mise en œuvre par les autorités locales pour réhabiliter des copropriétés, et les travaux prescrits portent alors sur les parties communes et les parties privatives de la copropriété. L'ANAH a réalisé une étude sur l'articulation de ces droits qui a conclu à la nécessité de réformer la procédure d'opération de restauration immobilière, ce qui a justifié les préconisations du rapport Braye.

Le silence des textes actuels sur les spécificités de mise en œuvre de cette procédure en copropriété entraîne des risques contentieux pour les collectivités locales à l'initiative du projet, et conduit à allonger les délais de réalisation.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

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 Commission adopte l'amendement de clarification rédactionnelle CE 989 du rapporteur.

Elle adopte l'article 36 modifié.

Section 4

Réformer la procédure de carence

Article 37

(articles L. 615-6 à L. 615-8 et L. 615-9 et 10 [nouveaux] du code de la construction et de l'habitation)

Accélération de la procédure de carence, création à titre expérimental de l'expropriation des parties communes

L'article 37 réforme la procédure de carence, et crée à titre expérimental la possibilité d'exproprier les copropriétaires des seules parties communes.

A.— LA PROCÉDURE DE CARENCE

1. L'état du droit

La procédure de carence a été créée par la loi n° 2003-710 du 1^{er} 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. Elle 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 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 permet l'acquisition des copropriétés impossibles à redresser par d'autres moyens. Elle met 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.

Comme l'indique l'étude d'impact, le nombre de procédures est resté très faible. Avant 2009, trois copropriétés ont fait l'objet d'une procédure d'état de

carence : elles étaient situées à Paris, sur le territoire de Belfort et à Villeneuve Saint-Georges. 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. Le rapport Braye a identifié plusieurs freins à la mise en œuvre de la procédure :

– le **décalage 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.

2. Les dispositions du projet de loi

Le **1° (alinéas 2 à 14)** modifie l'article L. 615-6 du code de la construction et de l'habitation et précise le contenu du rapport des experts désignés par le juge sur saisine du maire ou du président de l'EPCI. Le rapport doit notamment constater :

– l'importance du déséquilibre financier du propriétaire, du syndicat ou de la société assurant la gestion de l'immeuble ;

– la répartition des dettes par copropriétaire ;

– la nature et l'état des parties communes ;

– 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.

Il accélère la procédure en prévoyant, dès l'assemblée délibérante suivant la saisine, la présentation du projet simplifié d'acquisition publique en vue :

– de la démolition,

– ou de la réhabilitation,

– ou de l'expropriation des parties communes telle que prévue à l'article L. 615-10 du code de la construction et de l'habitation.

Le projet comporte une évaluation du coût et un plan de relogement des occupants.

Le présent article précise également que la notification de l'expertise vaut signalement au titre des procédures de sécurité, de salubrité et de péril.

Au vu des conclusions de l'expertise, comme dans le droit actuel, le juge prononce l'état de carence. Si nécessaire, le juge peut dans son ordonnance nommer un administrateur provisoire pour préparer la liquidation des dettes de la copropriété et assurer les interventions urgentes de sécurité.

Le projet d'expropriation, démolition ou réhabilitation est soumis à l'approbation de la première assemblée délibérante suivant l'ordonnance du juge. Le projet est mis à la disposition du public.

La procédure peut être applicable à un syndicat secondaire.

Le 2° (**alinéas 15 à 24**) 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° (**alinéas 25 à 29**) 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. Cette mesure doit permettre de limiter le coût pour la collectivité de l'expropriation en donnant une valeur plus proche de la réalité aux biens que leur seule valeur locative sur un marché tendu par exemple.

Le 4° (**alinéas 30 et 31**) introduit l'article L. 615-9 qui 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. Ce nouvel article 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.

B.— L'EXPÉRIMENTATION DE L'EXPROPRIATION DES PARTIES COMMUNES

1. L'état du droit

La procédure de carence est menée à l'égard du syndicat des copropriétaires. En conséquence, 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.

Par ailleurs, la situation de carence illustre également les limites du régime juridique issu de la loi du 10 juillet 1965. Face à des copropriétaires indéliçables 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.

2. Les dispositions du projet de loi

Le **nouvel article L. 615-10 du code de la construction et de l'habitation (alinéas 32 à 41)** prévoit à titre expérimental, pour une durée de dix ans 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 remplissant les conditions d'éligibilité, à l'allocation de logement.

Un règlement d'usage définit les modalités d'usage des biens collectifs

L'opérateur entretient les biens d'intérêts collectifs. Par ailleurs, il réalise un diagnostic technique des parties communes et établit un plan pluriannuel de travaux.

L'opérateur peut demander la mise en œuvre de la carence « totale » pour exproprier l'ensemble de l'immeuble, si le déséquilibre financier est trop important.

L'alinéa 41 prévoit la sortie possible de l'expérimentation et le retour au statut de la copropriété, après avis favorable de la commune de l'EPCI et des propriétaires.

*

* *

La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CE 437 et CE 438, les amendements CE 439 et CE 440 précisant des références, les amendements rédactionnels CE 441, CE 442 et CE 990, l'amendement CE 991 précisant des références et les amendements rédactionnels CE 992 à CE 994, tous du rapporteur.

Elle adopte l'article 37 modifié.

Article 38

(articles L. 23-74 du code civil)

Octroi du privilège immobilier spécial à l'opérateur de l'expropriation des parties communes

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. Le fonctionnement du privilège immobilier spécial a été décrit à l'article 26 du présent projet de loi.

*
* *

La Commission examine l'amendement CE 877 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement tire les conséquences de l'instauration par amendement du fonds de prévoyance obligatoire pour les copropriétés de cinquante lots et plus en introduisant une modification à l'article 2374 du code civil définissant l'assiette du privilège spécial immobilier dont bénéficie le syndicat.

La Commission adopte l'amendement CE 877, puis l'amendement rédactionnel CE 995, également du rapporteur.

Elle adopte l'article 38 modifié.

Article 39

(article 6 de la loi du 10 juillet 1965)

Introduction dans le statut de la copropriété de l'exception pour l'expropriation des parties communes

L'article 39 modifie l'article 6 de la loi du 10 juillet 1965 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 la procédure d'expropriation des parties communes, prévue à l'article 37 du présent projet de loi.

*
* *

La Commission examine l'amendement CE 996 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement supprime dans la loi du 10 juillet 1965 le terme « expérimentale » pour qualifier une procédure qui n'a pas nécessairement vocation à le rester.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 39 modifié.

Section 5

Mesures diverses

Article 40

(articles 45-1 et 45-9 de la loi du 10 juillet 1965)

Mesures de mise en cohérence

L'article 40 procède à diverses mesures de mise en cohérence au sein de la loi du 10 juillet 1965 rendues nécessaires par les articles précédents du présent projet de loi.

*

* *

La Commission adopte l'article 40 sans modification.

CHAPITRE III

RENFORCER LES OUTILS DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

Section 1

Permettre l'unification des polices de l'habitat

Article 41

(article 52119-2 du Code général des collectivités territoriales ; article L. 301-5-1-1 du code de la construction et de l'habitation)

Unification des polices permettant de lutter contre l'habitat indigne au profit des EPCI

L'article 41 a pour objectif de permettre aux EPCI de devenir des acteurs uniques de la lutte contre l'habitat indigne en donnant, sous certaines conditions, à

leurs présidents des prérogatives en matière de police spéciale du logement, détenues aujourd'hui d'une part par les maires des communes membres et d'autre part par le préfet.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

Habitat indigne, habitat insalubre, habitat non décent

1. L'habitat indigne

L'habitat indigne est une notion large qui englobe l'habitat insalubre, mais aussi l'habitat précaire, les locaux ayant du plomb accessible et les immeubles menaçant ruine. La loi « Boutin » du 25 mars 2009 donne désormais une définition juridique de l'habitat indigne. Aux termes de la loi, « 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 ». La loi qualifie ainsi de logements indignes toutes les situations de logements, locaux et installations en faisant usage exposant leurs occupants et des tiers à des risques pour leur santé ou leur sécurité.

On considère qu'il y a 600 000 logements indignes occupés dans le parc privé en métropole. C'est le noyau dur, celui que les opérations classiques incitatives – OPAH par exemple – n'arrivent pas ordinairement à traiter. Ces logements se répartissent à part égale entre propriétaires occupants et locataires privés.

Fondement et définition de l'habitat indigne, polices de l'habitat indigne

- Loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement : art. 4
- Loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
- Code général des collectivités territoriales : Police générale du maire : art. 2212-2
- Code de la construction et de l'habitation :
 - Péril : art. L.511-1 à 6 relatifs aux bâtiments menaçant ruine
 - Sécurité des hôtels et hôtels meublés : art. L123-1 à 4
 - Sécurité des équipements communs des immeubles à usage d'habitation : art. L. 129-1
- Code de la santé publique :
 - art. L.1334-1 à 11 relatifs à la lutte contre la présence de plomb
- Règlement sanitaire départemental (pris par arrêté préfectoral et institué par l'art. L. 1311-2 du CSP).

2. L'habitat insalubre

Un logement insalubre est par nature indigne. L'insalubrité est une notion dont le fondement légal se trouve dans le code de la santé publique (CSP ; art. L1331-26) et est de la compétence du préfet. Le caractère insalubre d'un logement résulte de l'appréciation des effets de l'état dégradé du bâti et/ou de l'absence d'équipements indispensables sur la santé des occupants. La santé doit être comprise dans ses déterminants de bien-être physique et social mais aussi mental. Le caractère d'insalubrité aboutit à une décision préfectorale prescrivant des travaux accompagnés, le cas échéant, d'une interdiction temporaire d'habiter. Dans le cas d'une interdiction définitive d'habiter, on parle d'insalubrité irrémédiable.

Fondement et définition de l'habitat insalubre, polices de l'habitat insalubre

- Code de la santé publique :

- Procédure insalubrité immeuble : L.1331-26 et 26-1
- Locaux inhabitables par nature (caves, combles, pièces dépourvues d'ouverture et autres locaux) : L.1331-22
- Locaux impropres à l'habitation compte tenu de l'usage qui en est fait : L.1331-24
- Périmètres d'insalubrité : L.1331-25
- Dangers sanitaires ponctuels : L.1311-4
- Locaux en sur-occupation du fait du logeur : L.1331-23
- Code de la construction et de l'habitation : articles L.521-1 à 521-4 : droit des occupants.

L'habitat non décent

L'habitat non décent ne relève pas de la police administrative. Il implique l'ordre judiciaire. Il s'agit d'une notion de droit privé qui s'applique dans les rapports locatifs. Un propriétaire a l'obligation de louer un logement décent.

Les critères techniques définissant un logement décent sont listés dans le décret du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Ce décret définit les conditions auxquelles doit satisfaire le logement au regard de la sécurité physique et de la santé des locataires. Il précise également les éléments d'équipement et de confort indispensables à la décence d'un logement. Les Caisses d'Allocations Familiales (CAF) et les Mutualités Sociales Agricoles (MSA) sont chargées du contrôle de la décence des logements mis en location dont les allocataires bénéficient d'aides au logement. C'est au locataire de demander au propriétaire la remise en état de décence de son logement. En cas de refus ou de contestation de ce dernier, seul le juge d'instance est compétent pour prescrire au bailleur les travaux nécessaires pour assurer la décence et, le cas échéant, réduire le montant du loyer, le suspendre et suspendre le bail. La Commission Départementale de Conciliation (CDC) peut également concilier « les parties en litige » en leur offrant la possibilité de se rencontrer et de rechercher ensemble une solution sans devoir passer devant un tribunal.

Fondement et définition de l'habitat non décent

- Loi du 6 juillet 1989 (loi Mermaz) définissant les rapports locatifs
- Code civil : article 1719 (obligation du bailleur) - article 1728 (obligation du preneur)
- Décret du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Les **pouvoirs de police du maire** résultent de la combinaison des articles L. 2122-24, L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales et d'articles spécifiques du code de la construction et de l'habitation.

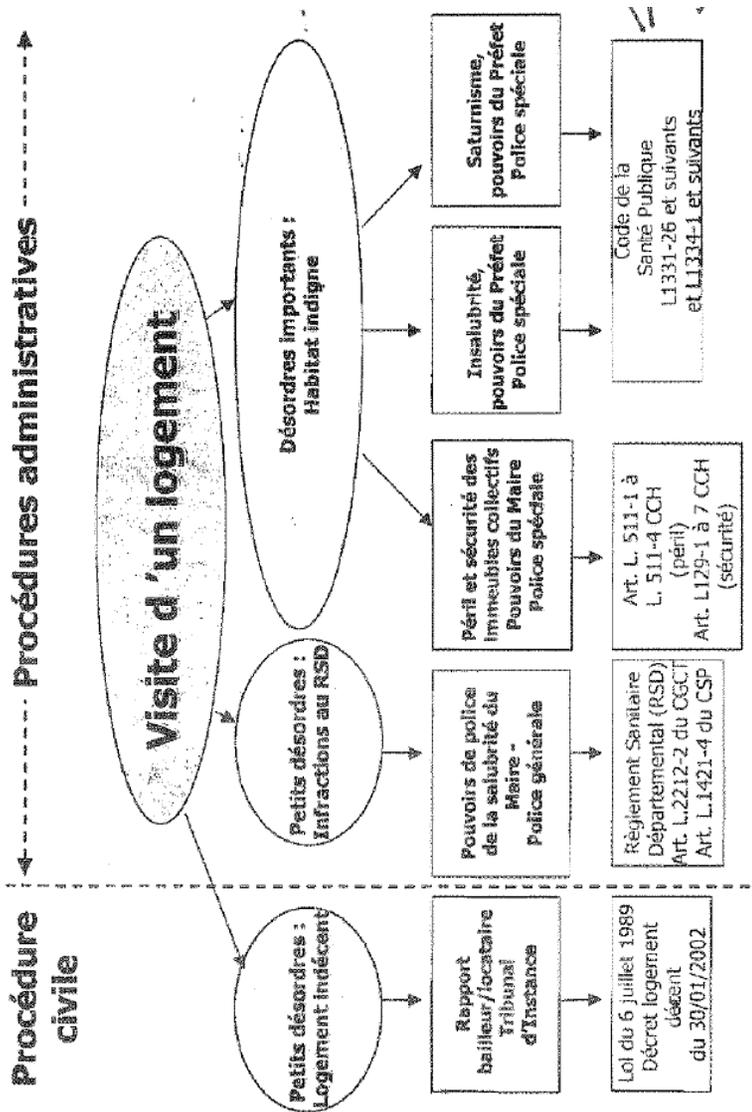
Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de l'exercice des pouvoirs de police générale, en application de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales pour assurer la salubrité et la sécurité publique.

Il est aussi chargé de pouvoirs de police spéciale, notamment de la sécurité des bâtiments menaçant ruine, (articles L. 2122-24 du code général des

collectivités territoriales et L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation) et des établissements recevant du public.

La lutte contre les différentes formes d'habitat insalubre relève de la compétence du préfet et du code de la santé publique (CSP) qui définit la procédure et pose les principes applicables en matière de droit des occupants. Les dispositions relatives au droit des occupants relèvent du code de la construction et de l'habitation (suspension du loyer, interdiction d'habiter, temporaire ou définitive...). Les textes prévoient cependant que le maire est compétent au nom de l'État pour appliquer certaines dispositions des arrêtés d'insalubrité. La police de l'insalubrité ne s'applique qu'aux immeubles d'habitation et locaux utilisés aux fins d'habitation, hôtels inclus.

Schéma des procédures visant à agir contre l'habitat insalubre ou dangereux



B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Le **I (alinéas 1 à 4)** de l'article 41 du présent projet de loi modifie l'article L. 5211-9-2 du Code général des collectivités territoriales consacré au président de l'EPCI.

Les maires peuvent transférer au président de l'EPCI leurs pouvoirs de police spéciale en matière de :

– Fermeture des établissements recevant du public en infraction avec les règles de sécurité (article L. 123-4 du code de la construction et de l'habitation) ;

– Sécurité des occupants d'immeubles collectifs à usage d'habitation (articles L. 129-1 à 6 du code de la construction et de l'habitation) ;

– Péril, bâtiment menaçant ruine (articles L. 511-1 à 6 du code de la construction et de l'habitation).

Pour que ce transfert à l'EPCI soit effectif, il faut que tous les maires acceptent de transférer leurs pouvoirs de police spéciale. Le refus d'un seul maire bloque le transfert. Cette condition risque de limiter considérablement les cas de transferts, d'autant que rien n'est dit sur les moyens financiers afférents. En effet, une commune centre disposant d'un service communal d'hygiène et de santé efficace doté de moyens financiers via la dotation générale de décentralisation ne sera pas nécessairement incitée à transférer sa compétence à l'EPCI si cela signifie une perte d'efficacité et un saupoudrage des moyens de la lutte contre l'habitat indigne sur le territoire communal. Ainsi, le territoire national va connaître dorénavant trois acteurs de la lutte contre l'habitat indigne : le préfet, le maire, et le président de l'EPCI dans les cas où les maires auront décidé de lui transférer leurs compétences.

Votre rapporteur estime qu'il aurait été préférable de procéder à la recentralisation de l'ensemble des services d'hygiène et de santé tels qu'ils fonctionnent depuis une trentaine d'années, pour procéder ensuite à une redistribution par le biais de conventions ou de « contrats d'objectifs » passés par l'État avec les communes ou avec les EPCI, de manière à s'assurer de ce que font effectivement ces services sur l'ensemble du territoire, et avec quels moyens.

Il est prévu un pouvoir de substitution du préfet en cas de carence du président de l'EPCI dans l'exercice de ses pouvoirs de police spéciale.

Le **II (alinéas 5 à 7)** de l'article 41 prévoit que si les maires ont transféré au président d'un EPCI délégataire des aides à la pierre leurs pouvoirs de police spéciale en matière de lutte contre l'habitat indigne, alors le préfet peut transférer certains de ses pouvoirs en matière de lutte contre l'insalubrité :

– Bâtiments impropres par nature à l’habitation (L. 1331-22 du code de la santé publique) ;

– Suroccupation du fait du logeur (L. 1331-23 du code de la santé publique) ;

– Utilisation des locaux créant un danger pour la santé ou la sécurité des habitants (L. 1331-25 du code de la santé publique) ;

Cette délégation est directement corrélée au transfert des pouvoirs des maires à l’EPCI. Le préfet peut choisir de ne pas déléguer ses pouvoirs si les maires ont transféré leurs pouvoirs à l’EPCI. En revanche, dès lors que le transfert des pouvoirs des maires cesse, la délégation des pouvoirs du préfet cesse elle aussi.

De même que pour les pouvoirs de police spéciale du maire, il est prévu un mécanisme de substitution en cas de carence du président de l’EPCI.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement l’amendement CE 1000 précisant des références et les amendements rédactionnels CE 1001 et CE 1003, tous trois du rapporteur.*

Elle est saisie de l’amendement CE 664 de M. Dominique Potier.

M. le rapporteur. Nous abordons ici la lutte contre l’habitat indigne, sujet ô combien important auquel nous sommes nombreux à nous intéresser.

Par l’article 41, le Gouvernement propose de transférer aux intercommunalités les services communaux d’hygiène et de santé (SCHS). Sans aller jusqu’à en proposer la suppression, je dois faire part de certaines réserves sur ce dispositif.

Nous savons fort bien que certains de ces services remplissent parfaitement leur rôle et ont les moyens de le faire, que d’autres le remplissent moins bien faute de moyens suffisants, mais aussi qu’il en est qui remplissent imparfaitement leur rôle alors qu’ils disposent des moyens nécessaires tandis que d’autres pourraient encore mieux faire si on leur en donnait les moyens. Une mutualisation au niveau intercommunal risque de rendre moins efficaces ceux qui fonctionnent de façon satisfaisante et d’entraîner une dilution de leur compétence dans les villes où, pour diverses raisons – ne tenant pas forcément aux élus ou aux agents –, ils fonctionnent moins bien.

Je comprends la volonté du Gouvernement de favoriser l’« intercommunalisation » des polices de l’habitat, mais, même si la procédure

doit être plus longue et plus compliquée, il me semblerait préférable de commencer par une recentralisation de l'ensemble de ces services tels qu'ils fonctionnent depuis une trentaine d'années, pour procéder ensuite à une redistribution par le biais de conventions ou de « contrats d'objectifs » passés par l'État avec les communes ou avec les EPCI, de manière à s'assurer de ce que feront ces services sur l'ensemble du territoire, et avec quels moyens.

Le dispositif prévu à l'article 41 me paraît donc de nature à permettre un progrès sans toutefois prendre en compte la diversité des situations. L'amendement CE 664 aurait quant à lui l'avantage de ne pas empêcher les communes qui le souhaitent de mettre en commun leurs moyens et leurs compétences pour lutter contre l'habitat indigne tout en permettant à celles qui disposeraient d'un SCHS efficace de ne pas déléguer leurs pouvoirs de police spéciale à l'EPCI. Cependant, sa rédaction est imparfaite dans la mesure où il ne vise que l'alinéa 6 de l'article, donnant au préfet la possibilité de déléguer au président de l'EPCI ses prérogatives en matière de police de santé publique, et non l'alinéa 3, qui permet le transfert de ces prérogatives des maires à ce même président de l'EPCI. Je suggère donc à ses auteurs de retirer cet amendement pour le retravailler d'ici à la discussion en séance publique.

Cela étant, madame la ministre, j'insiste sur la nécessité d'une approche globale de ces questions de police de l'habitat.

Mme la ministre. Je souscris entièrement à votre propos, monsieur le rapporteur, et, comme vous, je souhaite le retrait de cet amendement, faute de quoi j'émettrais un avis défavorable.

M. Michel Piron. Ce serait dommage, et je serais tenté de le reprendre si tel était le cas.

M. François Pupponi. Je retire bien évidemment cet amendement, compte tenu du problème de rédaction signalé par le rapporteur. Mais, comme lui, je considère que nous ne devons pas laisser passer la possibilité offerte par ce projet de loi de remettre de l'ordre dans la police de l'habitat, car nous ne savons plus qui fait quoi, du préfet, de l'intercommunalité ou du maire. Dans les départements qui auraient le plus besoin de cette police, les services de l'État n'ont plus les moyens de mettre en œuvre les procédures qui s'imposent. Le transfert de ces pouvoirs aux présidents des intercommunalités ou aux maires, selon les cas, me semble donc de bonne politique car cette souplesse permettrait de tenir compte des particularités de chaque territoire.

Le transfert à l'intercommunalité ne posera pas de problème si tous les maires en sont d'accord, mais il devrait être possible, à mon avis, même en l'absence de cette unanimité. En tout cas, la gravité de la situation exige que cette police soit confiée à un responsable unique.

L'amendement CE 664 est retiré.

M. Michel Piron. Je suis d'accord avec M. Pupponi : il ne saurait y avoir de réponse uniforme. Il est même possible d'imaginer des délégations et des sous-délégations des intercommunalités vers telle ou telle commune. Mais je mets en garde contre la règle de l'unanimité, qui entraînera le blocage de l'ensemble du dispositif, une seule commune – fût-ce la plus petite de l'intercommunalité – disposant d'une sorte de droit de veto. Le transfert devrait être de droit sauf opposition de la majorité – simple ou qualifiée – des communes concernées.

La Commission examine les amendements CE 812 et CE 813 de M. François Pupponi pouvant faire l'objet d'une présentation commune.

M. François Pupponi. Ces amendements devraient satisfaire M. Piron : le refus de certaines communes n'empêcherait pas le préfet de transférer ce pouvoir de police aux maires qui le demanderaient.

M. le rapporteur. Je remercie M. Pupponi pour avoir exprimé son accord avec mes propos précédents.

Il convient en effet de permettre à un maire qui le souhaite d'agir pour le compte de l'État. Avis favorable à ces deux amendements, le second étant de coordination avec le premier.

Mme la ministre. La délégation étant dans ce cas facultative, le représentant de l'État aura toute possibilité d'apprécier si la taille et les moyens dont dispose la commune considérée sont suffisants pour assumer ces prérogatives. Avis favorable.

La Commission adopte successivement les deux amendements.

Puis elle adopte l'article 41 modifié.

Article additionnel après l'article 41

(article 41 bis [nouveau])

(article L. 271-4 du code de la construction et de l'habitation)

Diagnostic technique de risque de présence de *serpula lacrymans*

Le *serpula lacrymans* est un champignon lignivore à pourriture cubique, plus connu sous le nom de « mэрule » dont les attaques contre les charpentes et boiseries des bâtiments et habitation constituent un véritable fléau dans des zones humides à risque.

L'infection d'un logement par le mэрule engendre des conséquences bien souvent dramatiques : préjudice financier et surtout risque pour la sécurité nécessitant le plus souvent un relogement. Le mэрule est un champignon qui se développe le plus souvent dans des territoires géographiques ayant un fort taux d'humidité, comme le grand Ouest et le Nord de la France.

Par ailleurs, en cas d'acquisition d'un bien immobilier, les acquéreurs ne peuvent pas se prémunir de la présence de mэрule et de ses conséquences car il n'existe pas d'obligation de réalisation de diagnostic. Le seul recours possible par la suite étant de faire constater en justice l'existence d'un vice caché connu à la date de la vente par le vendeur. Cet article additionnel vise à rendre obligatoire, lors d'une vente d'un bien immobilier, le diagnostic faisant état d'un risque de présence de mэрule dans le bâtiment.

*

* *

La Commission examine l'amendement CE 677 de Mme Chantal Guittet.

Mme Chantal Guittet. Le *serpula lacrymans* ou mэрule est un champignon redoutable qui sévit dans les territoires à fort taux d'humidité. Les propriétaires se trouvent le plus souvent démunis face à sa présence, qui nécessite des travaux importants. Pour améliorer la protection de l'acquéreur, cet amendement propose qu'un diagnostic faisant état du risque de présence de la mэрule dans le bâtiment soit réalisé au moment de la vente.

M. Daniel Goldberg, rapporteur. Je suis très favorable à cet amendement, qui vise à définir les zones à risque dans lesquelles ce diagnostic sera obligatoire.

Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement. Je suis d'autant plus favorable à cet amendement qu'il prévoit un zonage – déterminé par décret en Conseil d'État – des lieux concernés par ce diagnostic.

M. Michel Piron. J'espère que la mэрule ne fait pas partie de la liste des espèces à protéger au titre de la directive « Natura 2000 », madame la ministre ! (*Sourires.*)

Mme Laure de La Raudière. Ces diagnostics sont-ils déjà pratiqués sur les territoires concernés ? Autrement dit, cet amendement est-il opérationnel ?

Mme Chantal Guittet. À l'origine, il s'agissait de rendre obligatoire un diagnostic de présence de la mэрule. Mais celui-ci est compliqué à réaliser, car il suppose de détruire les plafonds et les poutres du bâtiment. L'amendement impose donc un diagnostic du risque de présence de la mэрule. En Bretagne, des cabinets très performants savent y procéder.

M. le président François Brottes. Il existe désormais des capteurs qui peuvent identifier tous les produits et les matières présents dans une pièce ; l'usine qui les fabrique est implantée dans ma commune.

La commission adopte l'amendement.

Après l'article 41

Puis elle est saisie de l'amendement CE 405 de M. Jean-Noël Carpentier.

Mme Jeanine Dubié. Cet amendement permet au maire de s'opposer à des divisions en propriété ou en location d'immeubles d'habitation qui méconnaîtraient des dispositions, des règles de sécurité ou de salubrité publique, ou seraient inadaptées au regard de l'insuffisance des équipements collectifs ou des possibilités de stationnement à proximité de l'immeuble.

Ce phénomène, qui s'observe principalement dans les grandes agglomérations, où le développement de l'habitat indigne est préoccupant, est alimenté à la fois par le manque de logements dans les zones dites tendues et par les « marchands de sommeil » qui n'hésitent pas à louer comme résidence principale garages, caves ou greniers. Il est aggravé par certains propriétaires qui divisent à peu de frais des pavillons et louent toutes les surfaces disponibles, engendrant un processus de sur-occupation et des filières locatives indécrites. Cela aboutit à la création de logements ne répondant pas aux caractéristiques d'un logement décent définies par le décret 2002-120 du 31 janvier 2002.

Cet amendement vise à remédier à cette situation.

M. le rapporteur. Je partage les objectifs de cet amendement ; Mme Linkenheld en a d'ailleurs déposé un qui pose également le principe d'une autorisation pour les divisions immobilières. Je suis cependant réservé sur les dispositions que vous proposez. Tout d'abord, le maire refuse l'autorisation chaque fois que la division contrevient aux dispositions de l'article L. 111-6-1. Par ailleurs, vous proposez que toutes les divisions soient soumises à l'autorisation du maire, qui n'a qu'un délai d'un mois pour y répondre, alors que, en droit administratif, la règle est plutôt de deux mois. Cela représentera sans doute une charge importante pour les communes. Je ne puis donc que vous inviter à retirer votre amendement au profit de celui de Mme Linkenheld, que nous examinerons un peu plus loin dans la discussion.

L'amendement est retiré.

Mme la ministre. J'ai lu avec attention la proposition de loi qui a été déposée sur ce sujet. La division des pavillons est une question problématique pour nombre d'élus, mais le travail effectué par la rapporteure devrait permettre d'y apporter une réponse.

Section 2

Améliorer la lutte contre les marchands de sommeil et l'habitat indigne

Article 42

(articles 225-19 et 443-41 du code pénal ; article L. 1337-4 du code de la santé publique)

Interdiction aux personnes condamnées pour hébergement contraire à la dignité humaine d'acheter des locaux d'habitation

L'article 42 introduit une nouvelle peine dans le code pénal d'interdiction d'achat de nouveaux biens pour les marchands de sommeil.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

Le marchand de sommeil peut aujourd'hui être condamné sur le fondement de l'article 225-14 du code pénal qui dispose que « le fait de soumettre une personne, dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont apparents ou connus de l'auteur, à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende ».

L'article 225-19 prévoit que des peines complémentaires peuvent être également prononcées à l'encontre des marchands de sommeil :

1° L'interdiction des droits prévus aux 2° et 3° de l'article 131-26 pour une durée de cinq ans au plus ;

2° L'affichage ou la diffusion de la décision prononcée, dans les conditions prévues par l'article 131-35 ;

3° La fermeture, pour une durée de cinq ans au plus ou à titre définitif, de l'un, de plusieurs ou de l'ensemble des établissements de l'entreprise appartenant à la personne condamnée ;

4° L'exclusion des marchés publics à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus ;

5° La confiscation de tout ou partie de leurs biens, quelle qu'en soit la nature, meubles ou immeubles, divis ou indivis, ayant servi à commettre l'infraction prévue à l'article 225-14 ;

6° L'obligation d'accomplir un stage de citoyenneté, selon les modalités prévues par l'article 131-5-1 ;

7° Pour les infractions prévues aux articles 225-13 à 225-15, l'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-27, soit d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, soit d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale. Ces interdictions d'exercice peuvent être prononcées cumulativement.

Mais rien n'interdit aujourd'hui à un marchand de sommeil condamné sur le fondement de l'article 225-14 du code pénal d'acheter par la suite de nouveaux biens et de recommencer son trafic. Cela pose problème dans la mesure où il est difficile de connaître l'habitat indigne, les gens y vivant se trouvant dans une situation de dépendance manifeste les empêchant de se plaindre. Il peut donc potentiellement exploiter la misère humaine pendant encore plusieurs années avant d'être de nouveau condamné.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

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.

Le I (alinéa 1 à 5) du présent article introduit une nouvelle peine complémentaire à l'article 225-19 du code pénal. Le juge aura désormais la possibilité de prononcer une peine d'interdiction d'acquérir un bien immobilier à des fins autres que son occupation personnelle pendant une durée pouvant aller jusqu'à cinq ans.

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 (**alinéa 3**).

La violation de cette interdiction est punie de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende (**alinéas 4 et 5**).

Les II et III (alinéas 6 à 11) prévoient que cette peine s'applique également aux personnes ne se conformant pas aux injonctions en matière de salubrité (article L.1337-4 du code de la santé publique) et de sécurité dans le cas de bâtiments menaçant ruine (article L. 511-6 du code de la construction et de l'habitation).

Le III (alinéas 12 à 18) créé un titre V intitulé « lutte contre l’habitat indigne » au sein du livre V du code de la construction et de l’habitation – dont l’intitulé « habitat indigne » remplace « Bâtiments menaçant ruine ou insalubres ». Ce titre précise la procédure applicable. 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 l’acquéreur potentiel. 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.

L’alinéa 17 prévoit dans ce cas 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’alinéa 18** dispose que l’achat pourra 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 à la condamnation pour violation de la peine complémentaire prévue à l’article L. 434-41 du code pénal, introduite à l’alinéa 4. De plus, 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.

*

* *

L’amendement rédactionnel CE 1004 du rapporteur est retiré.

La commission examine l’amendement CE 137 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. La déclaration de l’acquéreur est réalisée dans l’acte de vente, lequel est communiqué à l’administration. Je ne vois donc pas quelle attestation le notaire pourrait notifier, si ce n’est l’acte de vente.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Il faut que l’attestation du marchand de sommeil valide le fait que le bien est destiné à son occupation personnelle, et qu’elle soit transmise aux services fiscaux. En cas de fausse déclaration, le marchand de sommeil s’exposera aux sanctions prévues pour faux et usage de faux et à une condamnation pour violation de la peine complémentaire prévue par le code pénal. Afin de dissuader les fausses déclarations, il est prévu que le notaire communique cette attestation, ainsi que l’acte, à l’administration fiscale. Je vous

invite donc à retirer cet amendement, faute de quoi j'y donnerai un avis défavorable.

Mme la ministre. Je partage l'avis du rapporteur.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 42 sans modification.

Article 43

(articles L. 1331-28, L. 1331-29 du code de la santé publique ; articles L. 123-3, L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation)

Création d'une astreinte lorsque les travaux prescrits en matière d'habitat indigne n'ont pas été exécutés

L'article 43 crée une astreinte lorsque les travaux prescrits en matière d'habitat indigne n'ont pas été exécutés.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

La lutte contre l'habitat indigne se traduit par des mesures incitatives pour encourager la réhabilitation des logements et par des mesures coercitives visant les propriétaires bailleurs indécents et les obliger à procéder à des travaux de rénovation. Les trois mesures les plus utilisées et qui comportent la prescription de travaux sont l'insalubrité réparable (article L. 1331-28 du code de la santé publique), le péril ordinaire (article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation) et les « hôtels meublés » (article L. 123-3 du code de la construction et de l'habitation).

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 43 du présent projet de loi instaure la possibilité pour les autorités compétentes en matière de police spéciale du logement, c'est-à-dire le maire et le préfet, de décider d'une astreinte d'un montant modulable lorsque des travaux ont été prescrits aux propriétaires et qu'ils n'ont pas été exécutés dans le délai prévu par l'arrêté.

Le I (alinéas 1 à 5) modifie l'article L. 1331-28 du code de la santé publique et applique l'astreinte en matière d'insalubrité réparable en prévoyant qu'un arrêté précise que la non-exécution des mesures et travaux dans le délai qu'il prescrit expose le propriétaire au paiement d'une astreinte.

Le II (alinéas 6 à 14) complète l'article L. 1331-29 du code de la santé publique en décrivant la procédure applicable s'agissant de l'astreinte.

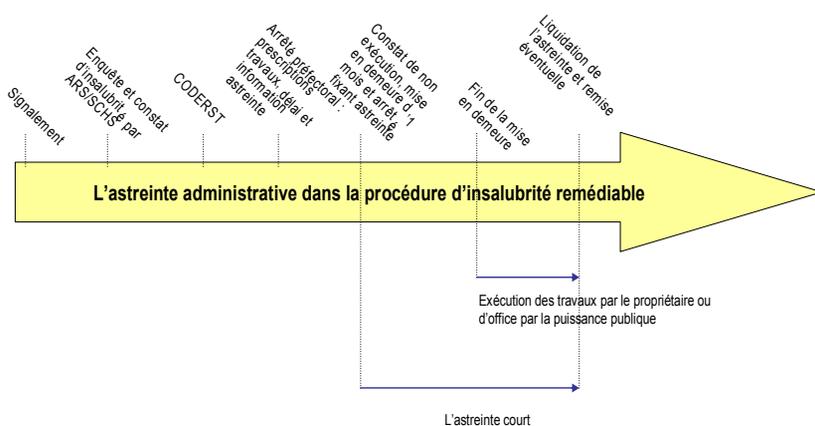
Si les travaux n'ont pas été réalisés dans le délai imparti, le préfet peut décider d'appliquer une astreinte d'un montant maximum de 200 euros par jour. Le montant est modulable dans le temps. Au total, le montant de l'astreinte ne peut cependant excéder au total 50 000 euros, qui équivaut à la sanction pénale prévue à l'article L. 1337- 4 du code de la santé publique.

L'astreinte court à compter de la notification de l'arrêté et jusqu'à la complète exécution des travaux. Le préfet peut consentir une remise lors de la liquidation de l'astreinte pour tenir compte de la bonne volonté du propriétaire.

Les arrêtés portant sur les parties communes des immeubles régis par la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis sont écartés du champ d'application de l'astreinte.

Le produit de l'astreinte sera affecté aux frais de recouvrement (4 %), mais surtout à l'ANAH, à hauteur de 43 %. Cela paraît logique dans la mesure où les subventions de l'ANAH permettent aux propriétaires de bonne foi de réaliser plus facilement les travaux prescrits.

En outre, l'étude d'impact donne des précisions complémentaires sur l'affectation du reste des sommes. Des sommes seront allouées pour le contentieux supplémentaire que risque d'engendrer l'instauration des astreintes, et, dans la mesure où le relogement est 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.

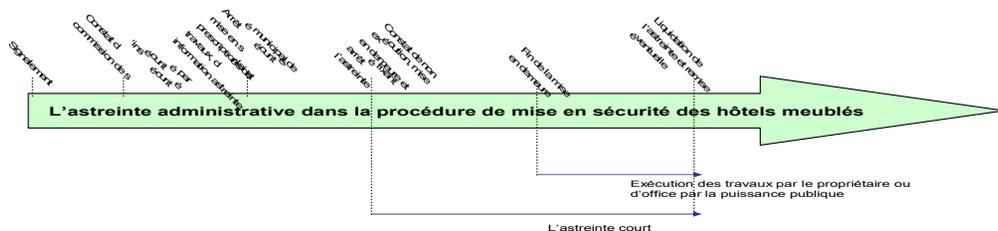


Le **III (alinéas 15 à 24)** modifie l'article L. 123-3 du code de la construction et de l'habitation et prévoit une procédure strictement identique s'agissant de la procédure en matière d'hôtels meublés.

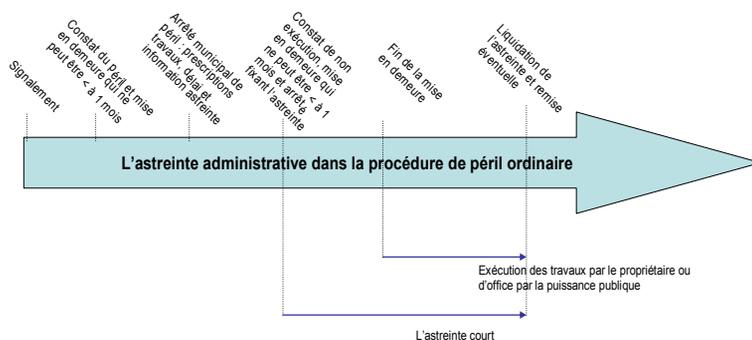
La seule différence porte sur l'affectation des fonds, dans la mesure où la procédure en matière d'hôtels meublés relève des pouvoirs de police du maire. L'astreinte est donc recouvrée au bénéfice de la commune.

L'article 41 du présent projet de loi ayant prévu que le président de l'EPCI pouvait se voir déléguer les pouvoirs de police du maire, l'alinéa 22 prévoit que le produit de l'astreinte puisse être recouvré au bénéfice de l'EPCI si c'est le président de l'EPCI qui a pris l'arrêt.

À l'invitation du maire ou du président de l'EPCI, le préfet fait liquider et recouvrer la créance par l'État.



Le **IV (alinéas 25 à 39)** modifie l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation et prévoit une procédure strictement identique s'agissant de la procédure en matière de péril.



C.— LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS

Vos rapporteurs ont déposé un amendement visant à augmenter le montant de l'astreinte administrative prévue par le projet de loi, en le portant à un maximum de 1 000 euros pour être plus incitatif à l'encontre des propriétaires défaillants.

En outre, le dispositif d'astreinte prévu par le présent article pour lutter contre les marchands de sommeil exclut explicitement les copropriétés, alors même que de nombreux marchands de sommeil y sévissent. Vos rapporteurs ont donc proposé plusieurs amendements dont le but est d'appliquer le mécanisme de l'astreinte aux copropriétés en tenant compte de leurs spécificités, notamment afin de ne pas la faire supporter aux copropriétaires de bonne foi ayant voté les travaux.

*
* *

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CE 1018 du rapporteur.*

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CE 878 du rapporteur et CE 291 de M. Benoît Apparu.

M. le rapporteur. Mon amendement vise à augmenter le montant de l'astreinte administrative prévue par le texte, en le portant à un maximum de 1 000 euros, qui peut être progressif dans le temps.

M. Benoist Apparu. Mon amendement vise également à augmenter le montant de cette astreinte, qu'il propose de fixer à 500 euros, à l'instar de la proposition de loi de M. Sébastien Huyghe adoptée le 30 novembre 2010 en

première lecture par notre assemblée. Je le retire bien volontiers au profit de celui du rapporteur.

Mme la ministre. Avis favorable à l'amendement du rapporteur.

L'amendement CE 291 est retiré.

La commission adopte l'amendement CE 878.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 1025 du rapporteur.

M. le rapporteur. Le dispositif des articles 43 et 44 prévoit des astreintes pour lutter contre les marchands de sommeil, mais les astreintes administratives ne nous paraissent pas suffisantes. Elles doivent, nous semble-t-il, surtout viser les copropriétés. Or l'alinéa 13 de l'article exclut de fait les copropriétés de leur champ d'application, alors même que de nombreux marchands de sommeil y sévissent. C'est pourquoi je propose de le supprimer. Par ailleurs, les astreintes ne doivent pas exonérer les collectivités de leurs responsabilités : les travaux d'office sont un bon moyen de lutter contre les marchands de sommeil.

Mme la ministre. Je comprends la volonté du rapporteur de faire aussi porter l'astreinte sur les parties en copropriété et suis donc plutôt favorable à son amendement, même si je crains que nous ne nous heurtions à des difficultés d'application.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CE 1019 et CE 1020 du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CE 1026 du rapporteur.

M. le rapporteur. Pour les mêmes raisons que précédemment, cet amendement vise à supprimer l'alinéa 24 de l'article 43.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CE 1021, CE 1022 et CE 1023, l'amendement de conséquence CE 1027 et l'amendement de coordination CE 1024 du rapporteur.

La commission est saisie de l'amendement CE 1028 du rapporteur.

M. le rapporteur. Conformément à la volonté exprimée depuis longtemps par nombre de nos collègues, cet amendement vise à faire entrer dans le champ de l'astreinte les marchands de sommeil propriétaires dans une copropriété.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CE 1029 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement obéit aux mêmes justifications que le précédent.

Mme la ministre. Favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 43 modifié.

Après l'article 43

La commission examine l'amendement CE 118 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Actuellement, le maire ne peut intervenir sur les immeubles insalubres que dans le cadre de ses pouvoirs de police liés aux arrêtés de péril. Nous avons réglé une partie du problème en favorisant le transfert des pouvoirs de police du préfet au maire ou au président de l'intercommunalité. Il reste que, aujourd'hui, un arrêté de péril ne peut être pris que lorsque l'immeuble menace ruine ou que sa solidité peut mettre en cause la sécurité publique. Cet amendement propose qu'il puisse être pris non seulement lorsque l'immeuble menace ruine, mais aussi lorsqu'il n'offre pas « les garanties de solidité, de sécurité et de salubrité nécessaires au maintien de la sécurité publique », ce qui est plus large. Le maire pourrait ainsi prendre un tel arrêté pour un immeuble où l'installation électrique est dangereuse – ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, puisque ses pouvoirs sont limités aux cas où l'immeuble menace de s'effondrer et à ceux où sa solidité met en cause la sécurité des personnes.

Mme Laure de La Raudière. Vous le rendez donc responsable ?

M. François Pupponi. Certes, mais du moins a-t-il la possibilité de mettre immédiatement un terme à une situation dangereuse et de faire évacuer l'immeuble pour empêcher les habitants d'y rester. Nous en avons eu un nouvel exemple samedi : un arrêté d'interdiction de louer avait été pris, mais l'immeuble ne pouvait être évacué ; ses habitants sont morts.

M. le rapporteur. Je connais l'engagement de François Pupponi sur ces questions. Le regroupement des pouvoirs de police du maire pour interdire la location si le logement est manifestement insalubre va dans le bon sens. Encore faut-il être sûr que la mairie ait les moyens de constater l'insalubrité de l'immeuble ; s'il y a une réflexion à conduire sur l'unification des polices, c'est aussi parce qu'elles n'agissent pas sur le même périmètre. Par ailleurs, le

regroupement des pouvoirs de police que vous proposez ne me semble pas opérant. Je vous suggère donc de définir un *modus operandi* pour la discussion en séance publique, d'autant que la rapporteure nous présentera tout à l'heure un amendement qui devrait permettre d'avancer sur cette question.

Mme la ministre. Je comprends votre volonté, monsieur Pupponi. Je rappelle que le Gouvernement entend faire de l'intercommunalité l'acteur unique en matière de lutte contre l'habitat indigne. Néanmoins, il ne refuse pas que le maire puisse être chargé de la police de l'exécution en lieu et place du préfet lorsque cela paraît opportun – d'où l'avis favorable que j'ai donné tout à l'heure à votre amendement. Il n'est donc pas nécessaire d'élargir encore ses pouvoirs de police, au risque de fragiliser certains élus, qui se verraient confier des responsabilités très importantes par rapport au niveau de leurs services techniques et pourraient être mis en cause pour ne pas avoir assuré ce pouvoir de police. C'est donc par précaution que je donne un avis défavorable à cet amendement.

M. François Pupponi. Je suis prêt à retirer l'amendement pour parfaire sa rédaction. Il ne s'agit pas seulement de désigner un acteur unique de la police de l'habitat pour essayer d'éradiquer les phénomènes d'habitat insalubre, mais aussi d'élargir les pouvoirs de police du maire en matière de péril. Aujourd'hui, certaines situations dangereuses ne sont pas couvertes par le péril. Sans doute convient-il de rédiger l'amendement différemment, notamment pour parer au risque de la mise en cause des élus, mais il faut que le maire puisse intervenir lorsque tout danger – et pas seulement l'absence de solidité du bâtiment – est avéré. Encore une fois, il y a un vide juridique à combler.

M. Mathieu Hanotin. Je ne rejoins pas l'analyse du rapporteur et de Mme la ministre. Nous avons voté des amendements pour élargir les pouvoirs de police du maire. Il s'agit maintenant de lui conférer davantage de capacité à agir en élargissant la notion de logement dangereux. Nous avons besoin d'une meilleure définition de la dangerosité d'un logement. À mon sens, cet amendement pourrait donc être voté en l'état. Il nous faudra de toute façon définir la notion de logement dangereux lors de la discussion en séance publique.

Mme Audrey Linkenheld, rapporteure. Je défendrai après l'article 46 un amendement CE 1062 qui répond précisément au cas évoqué par M. Pupponi. Aujourd'hui, la loi autorise déjà le maire à prescrire des travaux dans des immeubles collectifs d'habitation qui posent des problèmes de sécurité, y compris en matière d'installations électriques, à faire évacuer cet immeuble si les travaux n'ont pas été réalisés, et même à faire ces travaux à la place du propriétaire. Mon amendement viendra compléter les dispositions en vigueur pour permettre leur application au cas évoqué.

M. François Pupponi. Mon amendement limite la capacité du maire à mettre en œuvre l'arrêté de péril aux seuls cas où la sécurité ou la salubrité met en cause la sécurité publique. Mme la rapporteure nous dit que le maire peut demander que des travaux soient réalisés dans un immeuble – mais cela suppose

que le problème constaté ne mette pas en cause la sécurité immédiate de ses habitants. Il faut distinguer les situations d'urgence, où le risque imminent est avéré...

Mme la rapporteure. Permettez-moi de vous interrompre : la procédure dont je parle est équivalente au péril imminent tel que vous le connaissez.

M. François Pupponi. Non : il faut constater, écrire au propriétaire pour qu'il fasse les travaux... Pour ma part, je propose que le maire puisse faire évacuer l'immeuble dans la minute en cas de péril imminent.

Mme la rapporteure. C'est précisément ce que je vous propose.

M. François Pupponi. Je vais retirer l'amendement. Nous voterons bien sûr le vôtre s'il va dans le bon sens.

M. le président François Brottes. La première question qui se pose est de savoir comment le maire peut être informé et comment éviter qu'on puisse lui reprocher de ne pas l'avoir été. Un immeuble qui menace ruine se voit de l'extérieur ; il n'en va pas de même pour les problèmes de solidité, de sécurité et de salubrité à l'intérieur de l'immeuble. Il ne faut donc pas que le maire puisse être mis en cause s'il n'avait pas l'information. S'agissant des immeubles menaçant ruine, une expertise doit de toute façon venir confirmer son avis pour éviter tout abus de pouvoir.

L'amendement est retiré.

L'amendement CE 116 de M. François Pupponi est retiré.

La commission examine l'amendement CE 445 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Lorsqu'un immeuble ou un fonds de commerce est vendu, le maire de la commune en est informé par le notaire et peut donc préempter. Pour des raisons que je peine à comprendre, ce n'est pas le cas pour les parts de société civile immobilière (SCI) : le maire n'est informé que s'il demande à l'être. Cet amendement vise donc à supprimer l'article L. 211-4 du code de l'urbanisme, qui exclut partiellement la cession de parts de SCI du champ du droit de préemption des communes, afin que le maire en soit informé et puisse préempter s'il le souhaite.

M. le président François Brottes. J'avais essayé sans succès de convaincre M. Apparau avec un amendement semblable lorsqu'il était ministre du logement...

M. le rapporteur. Monsieur Pupponi, vous aviez déposé deux amendements visant les parts de SCI. Le second – auquel j'étais favorable – n'a pas franchi l'obstacle de l'article 40. Quant à celui-ci, j'y suis défavorable. Préempter des parts de SCI peut en effet permettre de lutter contre l'habitat

indigne, mais la suppression de l'article L. 211-4 du code de l'urbanisme revêt une portée beaucoup plus large. Cet article dispose en effet que, par délibération motivée, la commune peut décider d'appliquer le droit de préemption aux aliénations et cessions mentionnées à l'article sur la totalité ou certaines parties du territoire soumis à ce droit.

M. le président François Brottes. Il faut absolument trouver une solution au problème soulevé par cet amendement.

Mme la ministre. Il faut même aller plus loin. Nous travaillons actuellement avec la Chancellerie sur l'idée de soumettre la cession de parts de SCI aux mêmes règles que la cession immobilière : c'est, me semble-t-il, la juste voie. Aujourd'hui, la cession de parts de SCI peut se faire sous seing privé, ce qui profite aux marchands de sommeil et au blanchiment d'argent sale. En effet, les dispositions sur l'information du propriétaire détenteur d'appartements déjà condamné pour hébergement contraire à la dignité humaine ne sont pas applicables s'il s'agit d'un porteur de parts de SCI, dont on retrouve difficilement les titulaires. L'hypothèse sur laquelle nous travaillons avec la Chancellerie devrait permettre une avancée, mais elle suppose de passer du régime des sociétés à celui des cessions immobilières. Soyez assuré que je suis très attentive à ce dossier.

Compte tenu des explications du rapporteur, j'invite M. Pupponi à retirer son amendement. Il peut être rassuré : nous reviendrons sur le sujet lors de la discussion en séance publique.

M. Jean-Luc Laurent. Il est en effet nécessaire de revisiter le droit de préemption, et pas seulement pour les parts de SCI. D'autres choses échappent au devoir de déclaration et à la capacité d'action du maire.

L'amendement est retiré.

La commission examine l'amendement CE 1061 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Je n'ai jamais été favorable au permis de louer. Dans un rapport remis en 2005 au Gouvernement, MM. Doutréline et Pelletier indiquaient eux-mêmes ne pas y être favorables, suggérant plutôt l'expérimentation d'une déclaration préalable de mise en location. Cette expérimentation a été mise en œuvre durant plusieurs années dans différents territoires : les propriétaires devaient, au moment de mettre en location, faire une déclaration à la commune, à charge pour celle-ci d'aller visiter les logements pour en vérifier l'état. Le bilan de cette expérimentation a été dressé en 2012 : il est mitigé. Parmi les éléments positifs à retenir figurent les visites systématiques avec la caisse d'allocations familiales (CAF) pratiquées par certaines communes. Je souhaite poursuivre la réflexion sur le fondement de ce bilan, voire du rapport sur l'instauration d'un permis de louer que nous avons demandé au Gouvernement dans le cadre de la loi « Duflot I ». Afin de susciter le débat, cet amendement

propose la création d'une déclaration de mise en location ; je souhaite avant tout vous convaincre de la nécessité de travailler sur ce sujet.

La déclaration serait faite aux communes, ce qui suppose qu'elles aient les moyens adéquats. Je suis prête à envisager d'autres solutions, mais cela exige un travail collectif. C'est dans cet esprit que je soumetts cet amendement à votre réflexion.

M. le rapporteur. Il est nécessaire de permettre aux communes d'avoir une connaissance plus large du parc de logements loués sur leur territoire. Votre proposition me semble donc aller dans le bon sens. Cette partie de l'amendement pourrait être satisfaite par ce qui est prévu dans le cadre de la garantie universelle des loyers, puisque le bailleur devra déclarer son locataire et les caractéristiques du bien loué. Je soutiens néanmoins la démarche de ma collègue, car elle nous permettra de progresser dans la connaissance du parc de logements.

Mme la ministre. Le rapport sur le permis de louer, qui vient de m'être remis, sera bientôt transmis au Parlement. Je souhaite, madame la rapporteure, que l'on travaille sur la déclaration préalable de mise en location – une démarche volontaire –, pour essayer d'amplifier et d'améliorer le dispositif de 2006. Mais, à ce stade, étant donné le danger des effets secondaires négatifs, il ne me paraît pas opportun de passer à cette étape. Je vous propose de prendre connaissance du rapport que vous aviez sollicité, pour revenir à ce dossier en septembre.

M. Mathieu Hanotin. Désireux de faire des communes des acteurs de premier plan, je souhaite qu'elles puissent améliorer leur connaissance de leur patrimoine, notamment de leur parc locatif privé. Au vu des expériences étrangères, je suis assez séduit par l'idée d'une déclaration obligatoire – qui devrait d'ailleurs concerner le locataire plutôt que le bailleur. Comme me l'ont confirmé les inspecteurs de salubrité de la ville d'Aubervilliers – exemplaire en matière de lutte contre les logements indignes –, le délai moyen pour identifier le propriétaire d'un immeuble ou d'un appartement insalubre s'élève à plusieurs mois. Pouvoir obtenir cette information à la mairie faciliterait grandement leur travail.

En permettant au fisc de croiser les informations – car les renseignements centralisés au niveau national ont parfois du mal à redescendre jusqu'à l'échelon local –, cette déclaration permettrait également de lutter contre la fraude fiscale, notamment sur la taxe d'habitation. Elle concourrait enfin à nourrir l'observatoire des loyers, contribuant au dispositif d'encadrement de ceux-ci.

M. François Pupponi. Ce sujet crucial, que nous abordons à travers les marchands de sommeil, excède de loin ce cas particulier : il s'agit plus généralement de savoir qui habite où et dans quel type de logement.

Le premier intérêt d'une telle mesure serait de lutter contre la double fraude fiscale : celle du propriétaire qui ne déclare pas les revenus fonciers,

éludant l'impôt sur le revenu, et celle du locataire qui ne déclare pas son bail et élude donc la taxe d'habitation. En effet, le fisc ne dispose d'aucun moyen de savoir si quelqu'un loue une chambre, un garage ou une cave à l'intérieur de sa maison, le manque de personnel rendant les visites de la commission communale des impôts directs plus que rares.

La déclaration permettrait également de réagir lorsqu'un bailleur déjà sous le coup d'une procédure pour logement insalubre loue de nouveaux locaux.

Madame la rapporteure, cette mesure concerne-t-elle tous les immeubles ? L'intérêt pour le maire de recevoir la liste des baux de tous les bailleurs sociaux de la ville étant réduit, il faut sans doute limiter la mesure à l'habitat privé.

M. Benoist Apparu. S'agissant de la fiscalité, puisque c'est la commune qui recevra la déclaration de mise en location, le transfert de fichiers peut se révéler problématique.

Puisque les communes disposeront d'une possibilité de visite, si un problème survient et que le logement n'a pas été visité, la responsabilité sinon juridique, en tout cas politique du maire sera engagée. Il faut en avoir conscience, sans forcément abandonner la mesure pour autant.

Monsieur Hanotin, le cadastre permet normalement d'identifier le propriétaire d'un bâtiment.

On pourrait en effet envisager un zonage, la déclaration de mise en location pouvant être instaurée dans les secteurs d'insalubrité. Mais la mettre en œuvre partout, alors que, sur certains territoires, le nombre de locations privées peut excéder 50 000, 100 000, voire davantage, imposera aux collectivités une tâche de gestion ruineuse et impossible à assumer.

Depuis plusieurs mois, on souhaite réformer en partie le droit de préemption urbain, car certains maires en abusent pour éviter l'installation de telle ou telle population ou de tel ou tel type de boutiques. Il faudra veiller à éviter des dérives similaires, y compris dans le cadre d'un zonage.

Enfin – question principale –, quelles conséquences cette mesure aura-t-elle sur les pouvoirs du maire ? Une fois qu'il aura visité le logement et constaté son caractère insalubre, que pourra-t-il faire ?

M. Michel Piron. La dernière question me paraît en effet la plus importante.

Étant donné les doutes sur le caractère opérationnel de la mesure, je rappelle qu'une loi – d'ailleurs insatisfaisante – que j'avais rapportée en 2003 autorise les expérimentations pour les collectivités territoriales. Si un texte devait voir le jour en septembre, on pourrait, par mesure de sagesse, commencer par créer des secteurs d'expérimentation différenciés, appuyés sur une démarche

d'expertise, avant de se lancer dans une généralisation qui me semble pour l'heure audacieuse, voire téméraire.

M. Jean-Luc Laurent. Madame la rapporteure, je vous remercie d'avoir souhaité ce débat sur une question éminemment importante. Au regard des difficultés que la mise en œuvre de la mesure risque de rencontrer, la bonne voie consiste peut-être à prendre appui sur le droit de préemption urbain et le droit de préemption urbain renforcé, mais aussi sur les dispositions de la loi du 2 août 2005 en faveur des PME, qui a instauré un droit de préemption sur les fonds de commerce. En effet, la loi autorise le conseil municipal à fixer un périmètre sur tout ou partie de la commune à l'intérieur duquel la déclaration de vente et l'autorisation du maire sont obligatoires. Ce schéma peut permettre de ne pas appliquer la mesure à tous les logements, les villes étant capables d'identifier les zones d'habitat insalubre sur leur territoire.

M. Jean-Marie Tetart. Je suis favorable à l'idée de zonage. On pourrait d'ailleurs commencer par des périmètres existants, car coller à des dynamiques déjà opérationnelles facilite l'expérimentation.

Mme Laure de La Raudière. Je partage le souci d'une meilleure information en matière d'habitat insalubre. Mais pour lutter contre ce phénomène, la deuxième partie de l'amendement crée un droit de visite de tous les logements. Cette mesure – qui m'apparaît attentatoire au droit constitutionnel à la propriété privée – me semble excessive par rapport au but recherché.

M. Mathieu Hanotin. Monsieur Apparu, cette déclaration – faite par le locataire – permettra également de lutter contre le phénomène de bailleurs de droit et de fait, qui se développe de plus en plus.

Mme Laurence Abeille. Je suis favorable à cette déclaration. Mais ne nous trompons pas : des logements indignes – garages ou caves – ne se trouvent pas uniquement dans des secteurs où l'on s'y attend, mais partout, y compris dans les beaux quartiers. Je ne pense pas qu'il faille aller vers un zonage, même si les modalités de la déclaration devront être précisées à la lumière des conclusions du rapport.

Mme la rapporteure. Monsieur Piron, l'article 48-1 de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a introduit la possibilité d'expérimenter la « déclaration préalable de mise en location » dans les communes de plus de 50 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Le conseil municipal devait déterminer les secteurs concernés, la déclaration s'appliquant aux immeubles de plus de trente ans, du parc privé ou HLM. L'expérimentation a démarré en 2008 et s'est conclue fin 2011, donnant lieu, au début de 2012, à un rapport dont il faudrait tirer les enseignements. Il n'est sans doute pas souhaitable de généraliser le dispositif à l'ensemble du territoire, car certains secteurs présentent davantage de logements

indignes que d'autres ; le zonage peut en effet être envisagé, en lien avec les plans locaux d'habitat.

Madame de La Raudière, la déclaration préalable de mise en location a été instaurée dans certains territoires. D'autres – comme Lille – ont préféré une simple déclaration, l'aspect préalable impliquant une responsabilité que les communes n'avaient pas forcément envie d'endosser. Aujourd'hui, on peut d'ores et déjà visiter des logements privés, sans que cela soit attentatoire au droit de propriété. Ainsi, à Lille, une convention avec la CAF permet à la ville d'être informée de tous les dossiers d'allocation logement à l'intérieur de périmètres définis, et d'envoyer des inspecteurs d'hygiène et de salubrité visiter les locaux, sans attendre de recevoir un signalement ou une plainte.

C'est à partir de cet ensemble d'éléments que j'ai essayé de formuler un amendement qui permet d'aller au-delà de cette expérimentation désormais terminée. Il cherche, dans les territoires les plus sensibles, à identifier les logements mis en location, afin de procéder à des contrôles aléatoires, au rythme que chaque collectivité devra déterminer. En effet, si un inspecteur des impôts ne vérifie pas toutes les déclarations, savoir qu'un contrôle est toujours possible incite la plupart des gens à les remplir correctement. De la même façon, on peut espérer que, avec un tel dispositif, la plupart des propriétaires loueraient des logements décents.

Je retire cet amendement, mais le débat nous a d'ores et déjà permis de tracer quelques pistes d'amélioration. Je lirai le rapport au mois d'août, et nous pourrons reprendre cette discussion en septembre.

L'amendement est retiré.

Article additionnel après l'article 43

(article 43 bis [nouveau])

(articles L. 300-1 du code de l'urbanisme)

Extension du droit de préemption à la lutte contre l'habitat indigne

Cet article additionnel vise à préciser que la lutte contre l'habitat indigne, insalubre ou dangereux, est un objet qui justifie et autorise l'exercice du droit de préemption par la commune.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CE 257 de M. François Pupponi.

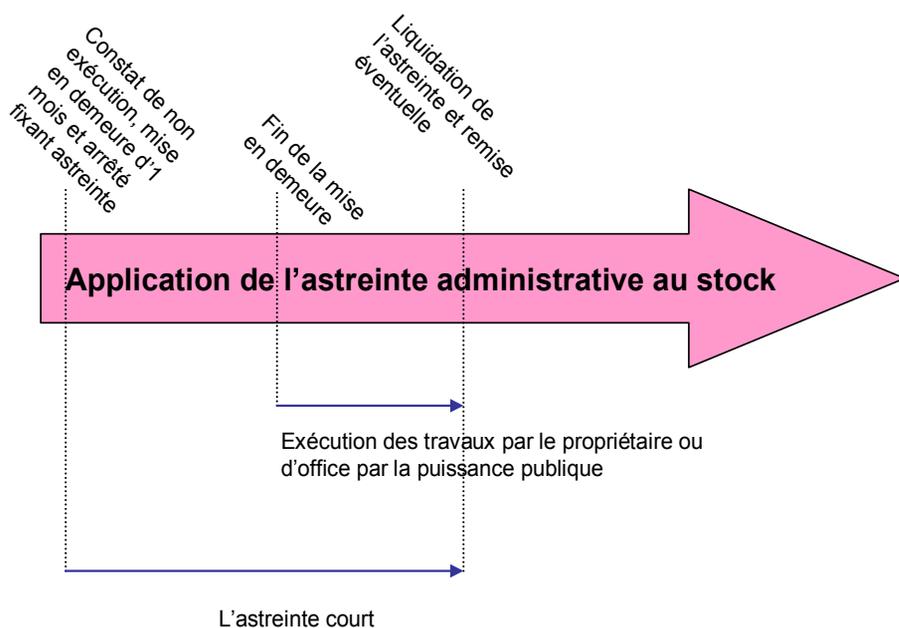
M. François Pupponi. Cet amendement vise à préciser que la lutte contre l'habitat indigne, insalubre ou dangereux, est un objet qui justifie et autorise l'exercice du droit de préemption par la commune.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement.

Article 44

Application de l'astreinte aux travaux prescrits antérieurement à la promulgation de la loi

L'article 44 permet d'appliquer l'astreinte aux travaux qui ont déjà été prescrits antérieurement à la promulgation de la présente loi.



*
* *

La commission adopte successivement l'amendement rédactionnel CE 1036, l'amendement CE 1037 corrigeant une erreur de référence, les amendements rédactionnels CE 1038 et CE 1039, tous du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 44 modifié.

Article 45

(article L. 543-1 du code de la construction et de l'habitation)

Mise à la charge des propriétaires défaillants du coût de la maîtrise d'ouvrage et de l'accompagnement social des travaux et mesures prescrits

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.

Le présent article introduit au titre deuxième « bâtiments insalubres » du code de la construction et de l'habitation un nouvel article L. 543-1 prévoyant cette mise à charge.

*

* *

La commission adopte l'amendement de simplification rédactionnelle CE 1040 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 45 modifié.

Article 46

(articles L. 542-2, L. 831-3 du code de la sécurité sociale)

Modification de l'octroi et du versement de l'allocation logement en cas d'indécence

L'article 46 modifie les règles de l'octroi et du versement de l'allocation logement en cas d'indécence du logement.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

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.

Le traitement des situations de non-décence des logements relève 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 indécents, 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.

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.** À 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. »

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 DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 46 du présent projet de loi 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.

La nouvelle procédure décrite au **1° (alinéas 2 à 19)** modifie l'article L. 542-2 du code de la sécurité sociale et prévoit que si un logement fait l'objet d'un constat d'indécence par l'organisme payeur, c'est-à-dire la CAF, ou un service instructeur tel qu'un service communal d'hygiène et de santé, 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 la CAF pendant un an est perdu. Le droit à l'AL peut être maintenu par décision de la CAF, 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.

Le **2° (alinéas 20 à 36)** applique la même procédure à l'allocation de logement des personnes âgées, des infirmes, des jeunes salariés et de certaines catégories de demandeurs d'emploi visées par l'article L. 381-3 du code de la sécurité sociale.

C.— LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS

Vos rapporteurs ont déposé et fait adopter un amendement visant à étendre à dix-huit mois la période pendant laquelle le locataire bénéficie du dispositif créé par l'article 46 du présent projet de loi.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CE 1053 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'article 46 du projet de loi prévoit qu'un locataire qui, à cause du caractère indécent du logement, verrait l'allocation logement suspendue, pourrait, pendant un an, en déduire le montant du loyer versé au propriétaire. Le dispositif prend fin au bout de ce délai si le propriétaire n'a pas fait les travaux nécessaires. Certains propriétaires s'y décidant tardivement, je propose de porter le délai à dix-huit mois, afin de permettre au dispositif de jouer pleinement.

Mme la ministre. Favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement de simplification rédactionnelle CE 1041 du rapporteur.

Elle examine l'amendement CE 636 de Mme Monique Orphé.

M. Henri Jibrayel. L'amendement est défendu.

M. le rapporteur. Défavorable.

Mme la ministre. Très défavorable. La suspension du paiement du loyer risquerait de mettre en difficulté les propriétaires de bonne foi.

L'amendement est retiré.

Les amendements CE 637 de Mme Monique Orphé, CE 1042 du rapporteur et CE 638 de Mme Monique Orphé sont retirés.

La commission adopte successivement l'amendement rédactionnel CE 1043, les amendements de coordination CE 1046 et CE 1047, et l'amendement rédactionnel CE 1048, du rapporteur.

L'amendement CE 639 de Mme Monique Orphé est retiré.

La commission adopte l'amendement de cohérence CE 1049 du rapporteur.

L'amendement CE 640 de Mme Monique Orphé est retiré.

*La commission **adopte** successivement les amendements de cohérence CE 1050 et CE 1051 du rapporteur.*

L'amendement CE 641 de Mme Monique Orphé est retiré.

*La commission **adopte** successivement l'amendement rédactionnel CE 1052 et les amendements de coordination CE 1044 et CE 1045, du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 46 **modifié**.*

Après l'article 46

Elle étudie l'amendement CE 698 de M. Mathieu Hanotin.

M. Mathieu Hanotin. Si l'on veut favoriser la lutte contre l'habitat insalubre, il faut intervenir le plus tôt possible dans la chaîne de l'insalubrité en permettant aux communes de multiplier les travaux d'office dans les immeubles. Pour cela, il faut avant tout résoudre le problème de l'avance et du recouvrement des fonds. Loin des procédures judiciaires impliquant généralement de longs délais de traitement, nous avons imaginé une forme de saisie sur loyer – à l'image de la saisie sur salaire – au bénéfice de l'État ou de la commune qui a effectué les travaux et jusqu'à remboursement de la dette. En effet, la situation actuelle – où, une fois les travaux d'office effectués et l'arrêté d'insalubrité levé, le locataire doit à nouveau verser les loyers au propriétaire – apparaît profondément injuste.

M. le rapporteur. En l'état, cet amendement – dont je partage l'objectif – me paraît juridiquement fragile. Plusieurs détails du dispositif mériteraient d'être précisés : comment la collectivité perçoit-elle les loyers ? Comment connaît-elle le locataire ? Ne faut-il pas une autorisation du juge ? Retraversons un dispositif global d'ici à la séance !

Mme la ministre. En effet, la saisie et l'attribution de sommes d'argent – dont les loyers font partie – ne peuvent être faites que sur décision du juge. S'agissant d'une créance publique, la requête s'appuiera sur le titre de recettes exécutoires établies par le comptable public. Par ailleurs, il existe déjà des dispositions qui permettent de satisfaire à cette demande. Même si ses objectifs sont justifiés, le dispositif que vous proposez ne me paraît pas suffisamment solide à ce stade.

M. le président François Brottes. En cas de désaccord entre les parties, seule une décision de justice peut modifier les termes d'un contrat.

M. François Pupponi. Il faut vérifier si l'amendement n'est pas déjà satisfait. Lorsque la commune émet un titre de recettes, et que le propriétaire ne paie pas, la trésorerie principale doit pouvoir prélever la somme sur les loyers.

M. Mathieu Hanotin. J'accepte de retravailler l'amendement pour le préciser, mais il n'en est pas moins nécessaire d'agir. Les communes ont du mal à récupérer les avances de fonds dans le cadre des travaux d'office et ces créances sont souvent abandonnées au bout de plusieurs années. Il est dès lors profondément injuste et immoral de laisser persister, pendant ce temps, les flux d'argent que constituent les loyers. Je ne doute pas que nous trouverons une solution pour prélever ces sommes jusqu'à remboursement de la dette et honorer ainsi cette autre forme de contrat qui lie le propriétaire à la puissance publique.

L'amendement est retiré.

Elle étudie l'amendement CE 1056 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cette disposition vise à permettre aux sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) de bénéficier des subventions de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

M. le rapporteur. L'amendement semble satisfait.

Mme la ministre. L'amendement souhaite préciser l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme qui stipule : « L'État et les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics, peuvent concéder la réalisation des opérations d'aménagement (...) à toute personne y ayant vocation », en y ajoutant « notamment les sociétés publiques locales d'aménagement ». Or, en l'état actuel du droit, la concession des opérations d'aménagement aux SPLA est déjà possible ; réciproquement, les SPLA peuvent bénéficier de subventions de l'ANAH. Il ne me paraît donc pas opportun de se livrer à une énumération au sein de cet article.

Mme la rapporteure. Confrontée à cette situation, la SPLA dont je suis actionnaire au titre de la collectivité que je représente n'arrive pas à obtenir de subventions de la part de l'ANAH. L'avocat spécialiste auquel nous avons confié le soin d'examiner ce point nous a fait des propositions législatives et réglementaires pour corriger la situation. Je n'ai donc pas l'impression que l'amendement soit satisfait et ne souhaite pas le retirer.

Mme la ministre. La réponse que je vous ai fournie a été élaborée après expertise des services de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP). Je vous prie de bien vouloir retirer votre amendement ; si, après vérification auprès de la délégation locale et nouvelle vérification juridique, notre analyse se révèle infondée et que vos exemples le confirment, je le soutiendrai si vous le redéposez en séance publique.

Mme la rapporteure. J'accepte de le retirer, mais je vais de ce pas transmettre à M. Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, la copie de la contribution que j'ai communiquée courant février au ministère et qui contenait les éléments que je viens d'exposer !

L'amendement est retiré.

La commission examine ensuite, en discussion commune, les amendements CE 1055 de la rapporteure et CE 701 de M. Mathieu Hanotin.

Mme la rapporteure. Cet amendement ne concerne pas le permis de découper porté par les élus parisiens, mais l'autorisation de diviser en plusieurs logements des pavillons ou des maisons de ville pour les transformer en studios qui peuvent alors être loués à des personnes isolées et non plus à des familles.

Actuellement, ces divisions ont lieu sans que les collectivités puissent réagir, car, bien souvent, il s'agit de transformations à l'intérieur des logements qui ne donnent donc pas lieu à une déclaration de travaux. Je propose qu'une partie de ces divisions fasse désormais l'objet d'une déclaration préalable qui permettra aux services d'urbanisme des collectivités de vérifier les conditions dans lesquelles elles sont effectuées.

Ce phénomène ne concerne pas tous les territoires, de sorte que la mesure n'est peut-être pas indispensable partout. Mais, là où il est très fréquent, elle est attendue avec impatience et les services d'urbanisme seraient tout à fait capables de gérer ces déclarations, de même qu'ils gèrent quotidiennement les autorisations d'urbanisme et les permis de construire.

M. le président François Brottes. Plus on développera la dimension intercommunale, plus ces détails seront faciles à gérer...

M. le rapporteur. La rédaction de l'amendement CE 1055 me paraît préférable à celle de l'amendement CE 701 qui va nous être présenté par M. Hanotin. Quoi qu'il en soit, il me semble opportun de revoir l'ensemble en séance publique, afin d'aborder de manière globale le problème de la division par lots.

M. Mathieu Hanotin. La rédaction de l'amendement CE 701 du groupe SRC est très proche de celle du CE 1055. Si le problème concerne plus particulièrement certaines zones d'habitat insalubre, il peut intéresser tous les maires désireux de savoir ce que devient le patrimoine de leur commune. Encadrer la division constitue également l'un des moyens de lutter contre la spéculation immobilière. Dans certaines villes moyennes, les studios se sont multipliés, alors qu'ils ne correspondent pas aux besoins de la population.

M. François Pupponi. Je suis surpris que ce type de travaux ne fasse pas déjà l'objet d'une déclaration. En outre, si l'obligation de déclaration préalable me paraît tout à fait justifiée, elle devrait être assortie de sanctions pour les propriétaires indécents qui ne s'y soumettent pas.

M. le président François Brottes. Au cours de la législature précédente, une mesure de simplification a été adoptée aux termes de laquelle les pétitionnaires ne sont plus tenus d'obtenir une déclaration d'achèvement des

travaux. Nous avons contesté cette mesure qui leur permettait d'échapper à tout contrôle. Le problème perdure aujourd'hui. On a peut-être allégé les procédures, mais l'on ne sait même plus ce qui est fait à l'extérieur, sans parler de l'intérieur.

Mme la ministre. Il me paraît souhaitable que les amendements relatifs à cette question soient retirés et retravaillés en vue d'une approche globale, dans l'esprit de la proposition de loi du député Jean-Noël Carpentier.

M. Jean-Marie Tetart. S'il s'agit bien de créer, par division, plusieurs logements à l'intérieur d'une maison, alors le propriétaire est déjà tenu de produire une déclaration, ne serait-ce qu'en vue de la mise aux normes de stationnement. Le PLU s'applique. C'est ainsi que cela se passe dans ma commune.

M. Jean-Luc Laurent. Ces amendements permettent de résoudre le problème des divisions d'appartements, de maisons de ville ou de pavillons – j'en ai parlé à propos du débat sur les ordonnances – qui modifient la destination du bien, créent de mauvaises conditions d'habitation et entraînent, mais *a posteriori* seulement, des constats d'insalubrité, les règles sanitaires n'étant pas respectées.

Je suis d'accord avec le président : les mesures de simplification ont parfois leurs limites. Sans la déclaration d'achèvement qui permet un constat de carence, donc la poursuite par l'autorité territoriale, il n'est pas possible d'agir. C'est pourtant essentiel. Peut-être faudrait-il compléter le dispositif pour remédier à cette lacune.

Mme Laurence Abeille. Aujourd'hui, les services d'urbanisme n'ont pas les moyens de procéder aux contrôles nécessaires. En l'absence de déclaration de travaux – puisque l'aspect extérieur n'est pas toujours modifié –, le seul indice de transformation dont ils disposent est la quantité de boîtes aux lettres qui se trouvent devant le logement !

M. Benoist Apparu. Je remarque que chacun tente de légiférer à partir de son expérience d' élu local. C'est peut-être un avantage – ou un inconvénient – du cumul.

Jusqu'à preuve du contraire, les collectivités locales peuvent résoudre le problème par l'intermédiaire du PLU, par exemple grâce à l'obligation de prévoir un certain nombre de places de parking en fonction du nombre de logements, comme le disait M. Tetart. Et si un propriétaire ne produit pas de déclaration dans le cadre de ces obligations imposées par le PLU, il ne le fera pas davantage en application de la nouvelle obligation.

Mme la rapporteure. Je veux rassurer ceux qui craignent que mon amendement ne vise à résoudre un problème purement local. La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion – loi MOLLE – interdit les divisions d'immeubles en vue de créer des locaux d'habitation d'une surface inférieure à 14 mètres carrés et d'un volume inférieur à 33 mètres cubes, mais ces

divisions ne sont pas soumises à déclaration d'urbanisme si elles ne comportent pas de changement de destination, de modification de l'aspect extérieur ou de création de surface supplémentaire. En d'autres termes, même avec un très bon PLU, il y a des choses que l'on ne sait pas. Mon amendement vise à remédier à cette lacune dans les territoires où le phénomène est fréquent. Le PLU permet par ailleurs de résoudre des difficultés par l'intermédiaire de la servitude de taille de logement. Si les outils nécessaires existaient, je ne proposerais pas d'en créer de nouveaux !

J'accepte de retirer mon amendement pour le retravailler en prévoyant un zonage.

Les amendements CE 1055 et CE 701 sont retirés.

La commission en vient à l'amendement CE 697 de M. Mathieu Hanotin.

M. Mathieu Hanotin. Il s'agit du même problème, mais en amont, au niveau des copropriétés : nous proposons de soumettre la division d'un lot à l'autorisation de l'assemblée générale de copropriété.

M. le rapporteur. Je suis d'accord quant au fond, mais cet amendement pose plusieurs problèmes. En quoi le lot change-t-il de nature par sa division en plusieurs habitations ? En outre, il serait plus opportun de parler de syndicat de copropriété. Je vous suggère donc de retirer l'amendement et de le retravailler en vue de l'examen en séance publique.

L'amendement est retiré.

La commission est ensuite saisie de l'amendement CE 699 de M. Mathieu Hanotin.

M. Mathieu Hanotin. Il s'agit d'instaurer une décote sur l'évaluation du prix des logements insalubres en cas d'acquisition autoritaire par une commune. Cette décote ne viserait que les propriétaires bailleurs, à l'exclusion des propriétaires occupants.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Une décote fixe forfaitaire me paraît arbitraire et je nourris quelques doutes sur sa constitutionnalité.

Mme la ministre. Même avis. Je confirme qu'une décote fixe forfaitaire serait facilement considérée comme une atteinte disproportionnée au droit de propriété. En outre, l'amendement est satisfait par l'amendement CE 1057 de la rapporteure.

M. Mathieu Hanotin. Je ne crois pas cette disposition inconstitutionnelle ni satisfaite par l'amendement CE 1057.

M. Christophe Borgel. Le rapporteur et la ministre ne sont pas frontalement opposés à l'amendement, mais craignent son inconstitutionnalité, qu'ils sont mieux armés que nous pour mesurer. Si M. Hanotin décide de maintenir son amendement, je suggère donc que nous passions au vote.

M. François Pupponi. Pour évaluer un bien, le service des domaines se fonde sur les ventes similaires dans le quartier au cours des trois dernières années, mais il ne s'intéresse pas à l'état du logement. En tenant compte du caractère insalubre ou indécent d'un logement par l'application d'une décote, l'administration fiscale se contenterait de faire son travail. Or elle ne le fait pas. Pourquoi ne pas en inscrire le principe dans la loi ? Il n'est pas normal que, lorsque la commune veut préempter, elle doive payer quatre fois la valeur de l'immeuble ! En quoi serait-il inconstitutionnel de prendre en considération un arrêté de péril pour calculer la valeur d'un immeuble que l'on sait dégradé ?

M. le président François Brottes. Je suis d'accord avec Mme la ministre. Pour évaluer un immeuble, on tient compte de son emplacement autant que de sa valeur intrinsèque. D'ailleurs, on achète des mètres carrés de surface plutôt que du volume. L'estimation des domaines, qui se fonde souvent sur les seules transactions de l'année précédente, se fait, il est vrai, dans la surenchère. Peut-être faudrait-il une approche spécifique lorsque l'immeuble menace ruine, mais ce n'est pas le seul critère d'évaluation.

M. Mathieu Hanotin. L'estimation des domaines tient déjà compte des critères dont vous parlez, y compris des phénomènes spéculatifs. Il s'agit simplement d'appliquer une décote à son résultat dans le cas précis où un arrêté de péril a été pris en raison d'un grave motif d'insalubrité. En outre, nous ciblons les propriétaires bailleurs, et non les propriétaires occupants qui pourraient être mis en difficulté par de « mauvais » copropriétaires.

M. François Pupponi. Nous avons tout à l'heure adopté un amendement qui donne à la collectivité locale le droit de préempter des immeubles insalubres. Imaginons qu'une collectivité décide ainsi de préempter tous ceux qui se trouvent dans une rue donnée, que les propriétaires indécents l'apprennent et mettent en vente un bien en ruine pour un prix quatre fois supérieur à sa valeur, uniquement parce qu'ils savent que le maire va le racheter ! Nous n'allons tout de même pas laisser des marchands de sommeil spéculer ainsi sur un immeuble qu'ils ont exploité dans des conditions indécentes !

M. le rapporteur. C'est parce que la décote est fixe qu'elle risque d'être jugée inconstitutionnelle.

Mme la ministre. Un arrêté de péril peut être motivé par la menace de chute d'un garde-corps. On ne peut pas minorer de 50 % pour ce seul motif la valeur d'un appartement en bon état.

En outre, je sais, pour avoir défendu avec vous la loi du 18 janvier 2013, qu'il est très difficile d'obtenir une décote sur les prix fixés par les domaines. Je vous certifie qu'une décote fixe ne peut pas ne pas être jugée inconstitutionnelle étant donné la protection dont bénéficie le droit de propriété.

M. Mathieu Hanotin. Le rapporteur ne pourrait-il sous-amender mon amendement en prévoyant une décote sans la fixer à 50 % ?

M. le président François Brottes. Monsieur Hanotin, on ne sous-amende pas un amendement en commission à ce niveau de détail. Il convient de retravailler votre amendement d'ici à la séance.

L'amendement est retiré.

Article additionnel après l'article 46

(article 46 bis [nouveau])

(article L. 129-3 du code de la construction et de l'habitation)

Hébergement mis à la charge du propriétaire dans le cadre des mesures relatives à la salubrité et à la sécurité publique

Les articles L.129-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, issus de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine permettent au maire de prescrire dans les immeubles collectifs d'habitation et, notamment dans les grandes copropriétés, les travaux de sécurité ou de remise en état normal de fonctionnement des équipements communs définis à l'article R129-1, tels que installations et conduits de ventilation, de désenfumage, de sécurité contre l'incendie, les installations d'éclairage, les réseaux divers d'alimentation en énergie, de production et de distribution de chauffage, d'eau chaude froide, les réseaux divers d'évacuation (eaux usées, eaux pluviales).....

La procédure est en tous points identique à celle du péril et une procédure d'urgence en cas de risque grave pour la sécurité est prévue à l'article L129-3, autorisant, en outre, le maire à ordonner l'évacuation des lieux. À l'instar de ce qui est prévu en matière de péril imminent, il est proposé que le, ou les propriétaires concernés, assurent à leurs frais l'hébergement des occupants, selon les modes et dispositions prévus pour toutes les mesures de police administrative relatives à la salubrité et à la sécurité publiques, aux articles L521-1 et suivants du même code, à savoir : hébergement assuré par le maire en cas de défaillance du propriétaire, récupération de la créance comme en matière de contributions directes et, en copropriété, garantie sur les lots des copropriétaires.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CE 1062 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. La loi permet aujourd'hui aux maires de prescrire, dans des immeubles collectifs d'habitation – notamment dans de grandes copropriétés –, des travaux de sécurité ou de remise en état des équipements anti-incendie, des installations d'éclairage, des réseaux d'alimentation en énergie ou de chauffage, etc.

Cette procédure est identique à celle du péril imminent, prévoyant une action d'urgence en cas de risque grave pour la sécurité ; elle permet en outre au maire d'évacuer les lieux. À l'instar de ce qui est prévu en matière de péril, il est proposé que le propriétaire relogé les occupants de l'immeuble ou que le maire le fasse à la place et aux frais du propriétaire, si celui-ci ne le fait pas lui-même.

M. le rapporteur. Favorable.

Mme la ministre. Favorable.

M. François Pupponi. Selon l'exposé sommaire, la mesure ne concerne que les immeubles collectifs ; or, dans certaines villes, les logements problématiques se trouvent surtout dans les résidences anciennes du centre-ville – souvent des maisons de ville devenues de fait des immeubles collectifs. Il faut vérifier que cette disposition, qui va dans le bon sens, s'y appliquera également ; sinon, il faudrait les inclure dans le champ de l'article L. 129-1.

M. le président François Brottes. Madame la rapporteure, si l'on ne trouve pas le propriétaire ou que celui-ci ne fait pas droit à cette exigence, quelle sanction peut-on lui appliquer ?

Mme la rapporteure. En cas de défaillance du propriétaire, c'est le maire qui peut agir à sa place. Même s'il peut s'avérer difficile de recouvrer les frais auprès du propriétaire, celui-ci reste responsable de son bien.

M. Jean-Luc Laurent. En cas d'évacuation contrainte, les assurances peuvent prendre en charge plusieurs nuitées d'hébergement ; or, dans la rédaction actuelle, c'est au maire qu'en revient le soin. Comment ces deux possibilités s'articulent-elles ?

Mme la rapporteure. L'exposé sommaire rappelle l'état actuel de la loi. Quant à l'amendement, il ne vise qu'à préciser la démarche en cas d'évacuation ordonnée par le maire, rappelant la responsabilité du propriétaire qui doit assurer l'hébergement provisoire. Tant mieux si, par ailleurs, une assurance intervient pour payer les nuitées du locataire.

La commission adopte l'amendement.

Article additionnel après l'article 46
(article 46 *ter* [nouveau])
(article L. 13-15 du code de l'expropriation)

Évaluation de l'indemnité d'expropriation

L'intervention publique dans les quartiers dégradés, caractérisés par la présence d'immeubles insalubres ou dangereux, rend souvent nécessaire l'expropriation de tout ou partie des immeubles concernés dans le cadre d'une politique locale d'aménagement et d'amélioration des conditions de vie. Lorsque certains immeubles sont frappés d'un arrêté d'insalubrité, de péril ou concernant les équipements communs d'un immeuble collectif d'habitation, du fait des risques auxquels sont exposés les occupants ou le public, et que les travaux prescrits n'ont pas été réalisés par les propriétaires, il est légitime que l'indemnité d'expropriation soit évaluée en tenant compte de l'estimatif des travaux à effectuer.

Le même dispositif doit être prévu pour l'évaluation de l'indemnité d'expropriation des lots de copropriété lorsque les travaux prescrits au syndicat des copropriétaires n'ont pas été réalisés.

La valeur du bâtiment ne peut être nulle, c'est-à-dire réduite à la seule valeur du terrain nu, comme c'est le cas en « loi Vivien ».

*
* *

La commission examine l'amendement CE 1057 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Lorsqu'on en arrive à la solution extrême de l'expropriation des immeubles dégradés – par exemple frappés d'un arrêté de péril –, le coût des travaux prescrits doit pouvoir être déduit du montant de l'indemnité d'expropriation. Aujourd'hui, la plupart des collectivités paient le prix fort, alors qu'elles devront ensuite engager des travaux. L'amendement prend exemple sur la loi Vivien ; ainsi, comme dans ce texte, la valeur du bâtiment ne peut être nulle.

M. le rapporteur. Favorable.

Mme la ministre. Favorable à condition de remplacer à trois reprises « travaux » par « travaux et mesures », plus large.

M. Jean-Marie Tetart. Ces coûts ne sont-ils pas déjà pris en compte dans l'estimation de la valeur d'achat par les domaines ?

Mme la ministre. Non. À Saint-Denis, les domaines ont estimé la valeur d'un immeuble où trois personnes ont péri et où un pompier a été grièvement blessé à 2,5 fois le prix d'acquisition par les marchands de sommeil, et la commune a été obligée de s'en acquitter.

La commission adopte l'amendement ainsi rectifié.

Article additionnel après l'article 46

(article 46 *quater* [nouveau])

(article L. 411 du code des procédures civiles d'exécution)

Sécurisation juridique des procédures d'évacuation

L'objet de cet article est de faciliter et sécuriser les procédures d'évacuation suite à un arrêté d'insalubrité ou de péril et lorsqu'il existe un obstacle aux travaux d'office. Il convient de mettre fin au hiatus entre l'article L. 411-1 du code des procédures civiles d'exécution qui dispose que « sauf disposition spéciale, l'expulsion ou l'évacuation d'un immeuble ou d'un lieu habité ne peut être poursuivie qu'en vertu d'une décision de justice ou d'un procès-verbal de conciliation exécutoire et après signification d'un commandement d'avoir à libérer les locaux » et les arrêtés d'interdiction d'habiter ou d'occuper les lieux.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CE 1054 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement tend à sécuriser les procédures d'évacuation faisant suite à un arrêté d'insalubrité, pour mettre fin au conflit entre l'article L. 411-1 du code des procédures civiles et les arrêtés d'interdiction d'habiter ou d'occuper les lieux.

Mme la rapporteure. Favorable.

La commission adopte l'amendement.

Article additionnel après l'article 46

(article 46 *quinquies* [nouveau])

(article 25-1 de la loi n° 2000 321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations)

Délais de réponse aux demandes de visite d'un inspecteur d'hygiène et de salubrité

Cet article additionnel vise à raccourcir les délais de réponse de l'administration lorsqu'un citoyen, occupant ou voisin d'un logement potentiellement insalubre établit une demande de visite d'un inspecteur d'hygiène et de salubrité pour établir un constat d'insalubrité. Ces délais, selon que la commune dispose d'un service communal d'hygiène et de santé ou non, et entre les communes disposant d'un SCHS, sont très variables. La mise en place d'un délai de trois mois est un délai raisonnable pour ce type de situation qui peut relever de l'urgence.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CE 700 de M. Mathieu Hanotin.

M. Mathieu Hanotin. Il s'agit d'harmoniser les délais de réponse aux demandes de visite d'un inspecteur d'hygiène et de salubrité. Ces délais peuvent varier d'un mois à un an d'une commune à l'autre, en particulier selon qu'il y existe ou non un service communal d'hygiène et de sécurité. Nous proposons un délai de passage de trois mois, que la visite dépende de la commune ou bien de l'ARS en l'absence d'un service d'hygiène et de sécurité.

M. le rapporteur. Avis favorable.

Mme la ministre. Même avis.

L'amendement est adopté.

*Article additionnel après l'article 46
(article 46 sexies [nouveau])*

Rapport sur la création d'un fonds d'avance pour les travaux d'office

L'avance de trésorerie que constitue le coût de la prise en charge des travaux d'office avant recouvrement pèse lourdement sur les finances des communes. La mise en place d'un fonds d'avance permettrait aux collectivités d'agir plus facilement et plus rapidement pour se substituer aux propriétaires défaillants dans la réalisation des travaux d'office.

*

* *

La commission examine ensuite l'amendement CE 428 de M. Mathieu Hanotin.

M. Mathieu Hanotin. Pour les communes très pauvres, il est difficile d'avancer le coût des travaux d'office. Nous demandons par conséquent au Gouvernement un rapport sur la création d'un fonds d'avance qui pourrait être administré par l'ANAH.

M. le rapporteur. Avis favorable.

Mme la ministre. Même avis.

L'amendement est adopté.

TITRE III

AMÉLIORER LA LISIBILITÉ ET L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES DU LOGEMENT

CHAPITRE I^{ER}

RÉFORMER LES PROCÉDURES DE DEMANDE D'UN LOGEMENT SOCIAL POUR PLUS DE TRANSPARENCE, D'EFFICACITÉ ET D'ÉQUITÉ

Avant l'article 47

La commission est saisie de l'amendement CE 545 rectifié de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Il s'agit de permettre au maire ou au président d'EPCI de bénéficier automatiquement de la délégation du contingent préfectoral lorsque les logements locatifs sociaux représentent plus de 50 % des résidences principales sur le territoire de la commune ou de l'établissement.

Mme la rapporteure. Avis défavorable. Ce cas est analogue à celui des délégations de compétence dont nous avons parlé à propos du texte relatif à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Il me semble que la délégation du contingent préfectoral ne peut être déliée de celle de la gestion du droit au logement opposable (DALO). C'est en tout cas ainsi que le Gouvernement a conçu le dispositif, permettant aux métropoles et aux EPCI de se saisir en même temps des deux compétences – ce à quoi je suis d'ailleurs assez peu favorable à titre personnel.

Mme la ministre. Même avis, pour les mêmes raisons.

L'amendement est retiré.

La commission examine ensuite l'amendement CE 263 de M. Benoist Apparü.

M. Benoist Apparü. Il s'agit de mettre fin au droit au maintien dans les lieux qui est applicable aux logements HLM.

Mme la rapporteure. Avis défavorable. Ce n'est pas en modifiant le bail des locataires en place dans un logement HLM que l'on résoudra la crise du logement ni que l'on fera entrer plus facilement dans le parc HLM ceux qui n'y sont pas encore.

La commission rejette l'amendement.

Article 47

(articles L. 441-2-1, L. 441-2-6 et L. 472-3 du code de la construction et de l'habitation)

Réforme des procédures de demande d'un logement social

L'article 47 du projet de loi traduit les résultats d'une concertation lancée, par la Ministre de l'égalité des territoires et du logement, en début d'année en vue de réformer les procédures d'attribution des logements sociaux, autour de quatre groupes de travail composés de différents acteurs du monde HLM (élus, bailleurs, associations, ...).

Membre du comité des sages chargé d'émettre un avis sur le processus de concertation et sur les propositions émises par les différents groupes de travail, votre rapporteure tient à souligner que cet article pose les jalons préalables à un approfondissement de la réforme. Le choix retenu a été celui d'une démarche par étapes dont les premières, inscrites dans le présent projet de loi, sont les suivantes :

– Instaurer un partage de la connaissance et de la gestion de la demande entre l'ensemble des acteurs impliqués sur le territoire considérée, à l'instar de certains fichiers partagés ;

– Mieux accueillir, informer et orienter chaque demandeur par un service commun et pertinent – intercommunal, inter bailleurs et inter réservataires.

La vision globale qui anime ces premières dispositions est résumée dans l'avis du comité des sages, remis à la ministre de l'égalité des territoires et du logement en mai dernier, annexé au présent rapport.

A.— LE RÉGIME PARTICULIER APPLICABLE AUX ATTRIBUTIONS DES LOGEMENTS SOCIAUX

La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a prévu la mise en place de différents dispositifs visant à améliorer la transparence du processus d'attribution et à favoriser l'accès au logement des personnes défavorisées.

1. Le numéro unique

Dans le but de garantir les droits du demandeur de logement - en attestant de l'existence et de l'ancienneté de sa demande - un système d'enregistrement départemental des demandes de logements locatifs sociaux (le numéro unique) a été créé conduisant à délivrer à tout demandeur de logement un numéro d'enregistrement dans chaque département où il a déposé une demande.

Ce système a été réformé par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite « loi Molle » qui prévoit que :

– il n’y a plus de distinction entre les informations à fournir pour demander le numéro unique et les renseignements nécessaires pour formuler une demande de logement social, ce qui simplifie les démarches du demandeur ;

– le formulaire de demande de logement social est le même sur tout le territoire national. Les pièces justificatives pouvant être demandées pour instruire la demande sont également définies nationalement et de manière limitative ;

– les réservataires de logements (collecteurs d’Action logement par exemple) peuvent être lieux d’enregistrement et de délivrance du numéro unique.

2. Les accords collectifs départementaux et intercommunaux

La loi du 29 juillet 1998 a également créé les accords collectifs départementaux : dans chaque département, les organismes HLM et l’État doivent conclure un accord collectif dans lequel chaque bailleur fixe un nombre annuel d’attributions au profit de personnes défavorisées. Dans le but d’accroître l’efficacité de ce dispositif, la loi du 25 mars 2009 a ouvert aux réservataires de logements autres que l’État la possibilité d’être parties à ces accords (article L. 411-1-2 du code de la construction et de l’habitation).

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (loi ENL) a ouvert aux EPCI compétents en matière d’habitat la possibilité de conclure un accord collectif intercommunal qui se substitue sur le territoire de l’EPCI à l’accord départemental (L. 441-1-1 du code de la construction et de l’habitation).

3. Les commissions d’attribution des logements

Enfin, la loi du 29 juillet 1998 a institué, dans chaque organisme d’habitations à loyer modéré, une commission d’attribution « chargée d’attribuer nominativement chaque logement locatif composée de six membres qui élisent en leur sein un président » (article L. 441-2 du code de la construction et de l’habitation). Le maire de la commune où sont implantés les logements attribués est membre de droit et dispose d’une voix prépondérante en cas d’égalité des voix.

Un décret du 15 février 2011 a récemment précisé les modalités d’intervention de ces commissions pour l’attribution des logements sociaux :

– Ces commissions sont chargées d’étudier les dossiers de candidature déposés pour les logements locatifs vacants dans le parc de l’organisme. Aucune attribution ne peut être prononcée si la demande n’a pas été enregistrée selon la procédure du numéro d’enregistrement unique.

– Elles attribuent nominativement chaque logement locatif. Sauf en cas d’insuffisance du nombre des candidats, elles examinent au moins trois demandes pour un même logement.

Le décret du 15 février 2011 précise que les commissions peuvent classer les candidats par ordre de priorité. L'attribution du logement sera prononcée en faveur du candidat suivant en cas de refus par celui classé devant lui. Il est fait exception à cette obligation quand une commission examine les candidatures de personnes désignées par le préfet en application du dispositif DALO.

Pour l'attribution de logements locatifs sociaux, il est tenu compte du patrimoine, de la composition, du niveau de ressources et des conditions de logement actuelles du ménage, de l'éloignement des lieux de travail et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs (article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation). Le décret du 15 février précise que les commissions peuvent utiliser pour proposer un logement adapté au demandeur le taux d'effort (loyer / ressources) des personnes qui vivront au foyer.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Avant d'aborder les étapes suivantes de la réforme des attributions que pourrait constituer la mise en place d'une hiérarchisation des demandes en fonction de la qualification de l'offre, le projet de loi s'attache à poser trois jalons préalables : le dépôt unique de dossier, une meilleure information des demandeurs et la mise en place d'un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs.

1. La simplification de la procédure de demande de logement social

Après le numéro unique et le formulaire unique, le **1^o de l'article 47** du projet de loi modifie l'article L. 441-2-1 du code de la construction et de l'habitation en vue de permettre au demandeur d'un logement social de déposer sa demande sur Internet (enregistrement direct dans le système national d'enregistrement – SNE –) et de constituer un dossier unique auprès de l'ensemble des réservataires et des bailleurs.

– **l'alinéa 3** complète la liste des services pouvant enregistrer une demande de logement social (bailleurs sociaux, collectivités et EPCI volontaire, services de l'État, service commun d'enregistrement placé sous l'autorité d'un SIAO ou organisme collecteur du réseau d'Action Logement lorsque la demande émane d'un salarié dont l'entreprise cotise au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

– **l'alinéa 4** dispose que, dès réception, la demande est enregistrée dans le SNE et qu'elle peut l'être directement par le demandeur, sur Internet. Chaque demande est identifiée par un numéro unique délivré au niveau départemental, sauf en Île-de-France.

– l’inscription au SNE est réalisée dès réception de la demande avec production d’une attestation de demande délivrée dans un délai d’un mois au plus à compter du dépôt de la demande (**alinéa 6**).

– cette attestation d’enregistrement garantit les droits du demandeur en certifiant le dépôt de la demande (**alinéa 7**).

– le demandeur d’un logement a désormais la possibilité de déposer les pièces justificatives en un seul exemplaire (**alinéa 8**).

– l’attribution d’un logement social est enregistrée dès la signature du bail (alinéas 9 et 10).

– la gestion du SNE est confiée à l’Agence nationale d’information sur le logement (ANIL). **L’alinéa 13** précise que : « 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 ».

2. L’amélioration de l’information des demandeurs

L’article 47 du projet de loi modifie l’article L. 441-2-6 du code de la construction et de l’habitation en conférant à toute personne susceptible de demander un logement social un droit à une information portant sur les modalités de dépôt de la demande et les pièces justificatives ainsi que sur les caractéristiques du parc social et le niveau de satisfaction des demandes exprimées sur le territoire qui l’intéresse (**alinéa 15**).

De même, le demandeur a droit à une information sur les données le concernant qui figurent dans le SNE ainsi que sur les principales étapes du traitement de sa demande (**alinéa 16**).

Parallèlement, **l’alinéa 17** de l’article 47 prévoit 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 relatives à la situation des demandeurs et à l’évolution des dossiers en cours de traitement. Ce dispositif est interconnecté avec le SNE afin d’améliorer la connaissance des demandes sur le territoire concerné. Sa mise en place fait l’objet d’une convention qui précise notamment les conditions de participation de chaque partie à son financement (**alinéa 19**). En cas de carence de l’établissement public ou de ses partenaires et en cas d’absence d’EPCI doté d’un PLH approuvé, le préfet peut se substituer à l’établissement public pour instituer un dispositif de mise en commun (**alinéa 20**).

3. L'instauration d'un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs

L'**alinéa 21** de l'article 47 introduit un nouvel article L. 441-2-8 du code de la construction et de l'habitation qui met en place un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs. Ce plan est élaboré par tout EPCI doté d'un PLH approuvé et peut l'être par tout autre EPCI.

Ce plan doit permettre d'améliorer et d'homogénéiser le contenu de l'information dispensée aux demandeurs, quel que soit le lieu où il dépose sa demande. L'**alinéa 22** précise qu'il doit notamment prévoir 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 demandeurs de logement.

Au moment de son élaboration, le projet de plan est soumis aux communes membres de l'EPCI, qui doivent rendre leur avis dans un délai de deux mois (**alinéa 23**), puis transmis au préfet (**alinéa 24**).

La mise en œuvre du plan partenarial fait l'objet de conventions signées entre l'EPCI et les organismes bailleurs, l'État et les autres réservataires de logements sociaux.

En ce qui concerne les modalités concrètes d'application de ces différentes dispositions, un nouvel article L. 441-2-9 du code de la construction renvoie à un décret en Conseil d'État afin de définir notamment 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 (**alinéas 28 à 34**).

C. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEURE

1. Instituer un suivi des évolutions du système national d'enregistrement (SNE)

Dans le but de renforcer, en associant l'ensemble des acteurs de la demande de logement social, la dimension partenariale de la gestion du SNE, votre rapporteure a proposé la création d'un comité d'orientation, placé auprès du ministre chargé du logement, qui sera saisi pour avis des évolutions les plus significatives du système national d'enregistrement.

L'amendement correspondant, adopté par la Commission, précise que ce comité est composé de représentants de l'État, des EPCI dotés d'un programme local de l'habitat exécutoire, des organismes bailleurs de logements sociaux, des réservataires de logements sociaux autres que l'État et de représentants des associations de locataires siégeant à la Commission nationale de concertation ou dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées.

2. Enrichir le contenu du plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs

En premier lieu, votre rapporteure a jugé utile de pouvoir associer, à titre expérimental, les personnes morales soumises à la loi du 2 janvier 1970 dite « loi Hoguet », à savoir les professions immobilières, qui le souhaitent à la collecte et à la diffusion d'informations sur l'offre de logements disponibles. Cette disposition vise à encourager la mise en commun de l'information sur l'offre de logements disponibles tant dans le parc social que dans le parc privé de logements.

En deuxième lieu, votre rapporteure a suggéré d'associer les agences d'urbanisme à la mise en place du plan partenarial, en sus des Agences départementales d'information sur le logement (ADIL), ce qui a été approuvé par la commission.

En troisième lieu, votre rapporteure considère que les représentants d'associations tant de locataires que de mal-logés doivent être associés au plan partenarial en étant consultés sur les modalités d'organisation et de fonctionnement du service d'information et d'accueil des demandeurs de logement, institué par le projet de loi.

Enfin, elle a estimé que, dans le prolongement du droit à l'information et de la mise en place d'un lieu d'accueil pour les demandeurs de logement social, il est important que ces derniers puissent être reçus dans un délai raisonnable afin de faire le point sur leur situation mais aussi pour qu'ils soient en mesure de se renseigner sur les modalités de traitement de leur demande. C'est pourquoi, elle a proposé un amendement précisant que le plan partenarial fixe le délai maximal dans lequel tout demandeur doit être reçu après l'enregistrement de sa demande de logement social. Ce délai ne peut excéder un mois, sauf dans les zones tendues où il peut être porté à deux mois.

3. Renforcer l'information des demandeurs de logement social

Au-delà de la question de l'accueil des demandeurs de logement social, votre rapporteure a proposé à la Commission que le bilan annuel des attributions de logements sociaux que réalisent les bailleurs sociaux soit mis à disposition des intéressés, au sein du service d'information et d'accueil prévu par le nouveau dispositif.

4. Poser les jalons des étapes suivantes de la réforme des procédures d'attribution

Comme cela a été évoqué précédemment, au cours de la concertation sur la réforme des attributions dans le logement social, plusieurs pistes d'expérimentations visant à améliorer les modalités d'attribution des logements sociaux ont été évoquées, notamment la mise en place d'un système de cotation de

la demande liée à un mécanisme de qualification de l'offre de logements ainsi que celle d'un dispositif de « location choisie ».

Dans le but de garantir une prise en compte efficace des expérimentations qui sont ou qui pourront être engagées au plan local, votre rapporteure a proposé que le principe de ces expérimentations ainsi que leurs modalités soient expressément mentionnés dans le plan partenarial et lié au dispositif de gestion de la demande.

*

* *

La commission examine l'amendement CE 265 de M. Benoist Apparu.

M. Benoist Apparu. Nous proposons que le patrimoine soit pris en considération pour l'attribution d'un logement social.

Mme la rapporteure. Il me semble que l'amendement est satisfait puisque le décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 441-2-6 du code de la construction et de l'habitation tient compte non seulement du niveau de ressources, mais aussi du patrimoine pour l'attribution des logements sociaux. Je vous suggère donc de le retirer.

L'amendement est retiré.

La commission examine ensuite l'amendement CE 249 de M. Benoist Apparu.

M. Benoist Apparu. Il s'agit d'instaurer un système de cotation par points pour l'attribution des logements sociaux.

Mme la rapporteure. Je vous suggère de retirer cet amendement. En effet, la réforme de la procédure d'attribution a fait l'objet d'une concertation et l'instauration d'un système de cotation des demandes, en lien avec la qualification de l'offre, est l'une des propositions émises par le groupe de travail et reprises – moyennant quelques compléments – par le comité des sages. La ministre a précisé que cette disposition fait partie des étapes ultérieures de la réforme, après les deux premières qui figurent dans le présent projet de loi. Je vous renvoie d'ailleurs à l'un de mes amendements, aux termes desquels une éventuelle cotation expérimentale, réservée à certains territoires, s'inscrirait dans le plan partenarial de gestion de la demande instauré par le présent texte.

Mme la ministre. Je serai ferme sur les amendements relatifs aux attributions, car nous avons fait le choix d'une large concertation qui a débouché sur deux dispositions inscrites dans le projet de loi. Les autres questions, dont la cotation et l'intercommunalisation des demandes, constituent des pistes qui continuent d'être explorées par le comité des sages, que j'ai maintenu afin qu'il

poursuive son travail dans le même esprit. Pour valoriser ce travail, nous nous en tenons aux dispositions qui ont fait l'objet d'un consensus lors de sa première étape. Je vous invite, monsieur le député, à vous conformer à l'esprit de concertation voulu par le Gouvernement sur ce sujet sensible, même si je comprendrais que vous en jugiez différemment.

Avis défavorable.

M. Benoist Apparü. Je maintiens mon amendement, parce que je tiens à la cotation. En outre, je comprends votre souhait de respecter les conclusions du débat du comité des sages, mais vous laissez entendre que, puisque le comité a tranché, les parlementaires n'auraient plus leur mot à dire. Où l'on retrouve le vieux débat entre démocratie sociale et démocratie parlementaire...

M. le président François Brottes. Mme Linkenheld a résolu le problème, puisqu'elle est à la fois sage et parlementaire !

Mme la ministre. Si je ne suis pour ma part ni l'un ni l'autre, vous avez pu constater depuis de nombreux mois combien je suis ouverte à la collaboration avec les parlementaires. Je maintiens toutefois ma position, parce que ce sujet délicat risquerait de cristalliser les tensions peu avant l'échéance des élections municipales et afin de progresser sur ce dossier longtemps resté en suspens. Tel est le point de vue du Gouvernement, mais il appartient bien évidemment aux parlementaires de décider.

La commission rejette l'amendement.

La commission examine ensuite l'amendement CE 678 de Mme Chantal Guittet.

Mme Chantal Guittet. Il s'agit de faciliter l'accès à un logement social pour un candidat en instance de divorce. À l'heure actuelle, celui-ci est tenu de produire une ordonnance de non-conciliation ou une décision du juge. Or la longueur des procédures l'empêche d'obtenir un logement social alors même que ses revenus ont diminué du fait de la séparation.

Mme la rapporteure. Je suis très sensible à cet amendement, car il est exact que les ordonnances de non-conciliation tardent souvent à arriver, ce qui peut mettre en difficulté les couples qui se séparent. Toutefois, je ne suis pas certaine que l'attestation d'un avocat soit le meilleur moyen de résoudre le problème. Peut-être la médiation familiale pourrait-elle fournir d'autres pistes. Je vous suggère donc de retirer l'amendement afin que nous puissions y réfléchir. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

Mme la ministre. Même avis. Le Gouvernement s'engage à réfléchir aux moyens de résoudre le problème sans risquer les abus que pourrait entraîner la solution proposée.

Mme Chantal Guittet. J'espère que nous réétudierons la question rapidement, car ces situations sont catastrophiques.

L'amendement est retiré.

La commission en vient à l'amendement CE 448 de M. Gérald Darmanin.

M. Jean-Marie Tetart. Défendu.

Mme la rapporteure. Avis défavorable.

Mme la ministre. Même avis.

L'amendement est retiré.

Puis, suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette l'amendement CE 254 de M. Benoist Apparu.

Elle en vient à l'amendement CE 534 de M. Christophe Borgel.

Mme la rapporteure. Avis défavorable.

L'amendement est retiré.

La commission examine ensuite l'amendement CE 1081 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Je propose de créer un comité d'orientation qui se réunirait au moins une fois par an pour suivre l'évolution du système national d'enregistrement. Le projet de loi confie opportunément à l'Agence nationale pour l'information sur le logement la gestion de ce système, mais l'enregistrement des demandes de logement HLM intéresse d'autres acteurs que l'État et les bailleurs sociaux, notamment les EPCI compétents en matière d'habitat et les associations de locataires et de mal-logés qui jouent un rôle dans les demandes ou dans les attributions.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 630 de Mme Michèle Bonneton.

Mme Michèle Bonneton. Il s'agit de généraliser la règle de l'anonymat déjà appliquée par certaines commissions d'attribution des logements sociaux, ce qui ne poserait aucun problème technique particulier puisqu'un numéro de demande doit être attribué aux candidats aux termes de l'alinéa 7. Au nom de l'équité, notre amendement tend donc à doter cette pratique d'un fondement juridique plus solide. Les modalités d'application de la mesure seraient déterminées par décret en Conseil d'État.

Mme la rapporteure. Je pense que la concertation sur la réforme des procédures d'attribution, dans le cadre du projet de loi, montre notre attachement à la transparence. Or l'anonymisation des demandes de logement social ne serait pas conforme à l'idée que nous nous faisons de la mixité et aux politiques de peuplement qui peuvent se révéler utiles – je pense notamment à l'attribution de logements DALO en zone sensible.

Cet amendement est une fausse bonne idée. C'est pourquoi je vous invite à le retirer, faute de quoi j'émettrai un avis défavorable.

Mme la ministre. Je me suis fixé comme ligne de conduite de conserver les propositions qui ont été validées par le comité des sages de la concertation sur les attributions. L'anonymisation des demandes n'en faisant pas partie, je vous demande de bien vouloir retirer cet amendement. Dans le cas contraire, j'y serai défavorable.

Mme Michèle Bonneton. Bien que je ne sois pas entièrement convaincue, je retire mon amendement.

L'amendement est retiré.

Puis la Commission examine l'amendement CE 1083 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Le projet de loi prévoit la création d'un plan partenarial de gestion de la demande et celle d'un lieu d'accueil intercommunal. L'amendement CE 1083 vise à assurer les conditions de financement de la mutualisation des moyens et à veiller au bon équilibre de ce financement entre les bailleurs et les collectivités locales.

Mme la ministre. Je suis favorable à cet amendement, à condition que, à la dernière ligne, après les mots : « , après avis des parties », les mots « non récalcitrantes » soient remplacés par le mot « signataires ».

Mme la rapporteure. Cette rectification n'est pas neutre, madame la ministre. L'amendement tel que je l'ai rédigé se place dans l'hypothèse où l'un des bailleurs ne souhaite pas signer. Ils ne sont donc pas encore signataires.

M. le président. Il est clair que la rectification proposée par le Gouvernement modifie le sens de l'amendement.

Mme la ministre. Les mots « non récalcitrantes à une convention » me paraissent poser un problème de portée juridique.

Mme la rapporteure. Je retire mon amendement afin de travailler avec le Gouvernement à une nouvelle rédaction.

L'amendement est retiré.

La commission examine ensuite l'amendement CE 1032 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Alors que l'amendement CE 688, que Mme Maquet défendra peu après, tend à ce que le demandeur de logement social soit reçu dans le délai d'un mois, il me paraît préférable de proposer que le plan partenarial prévoit un délai maximum en précisant qu'il serait d'un mois dans les zones non tendues et pourrait aller jusqu'à deux mois dans les zones tendues.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CE 924 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. L'amendement CE 924 vise à associer au plan partenarial à titre expérimental les personnes morales soumises à la loi de 1970, à savoir les professions immobilières, lorsqu'elles souhaiteraient, elles aussi, faire connaître les logements disponibles sur un territoire et participer à ce plan.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CE 1030 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. L'amendement CE 1030 vise à associer les agences d'urbanisme à la mise en place du plan partenarial, en sus des Agences départementales d'information sur le logement (ADIL).

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CE 1086 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. L'amendement CE 1086 prévoit d'associer au plan partenarial des représentants d'associations tant de locataires que de mal-logés, qui travaillent sur le terrain, les premiers dans les commissions d'attribution et les seconds en amont.

Mme la ministre. Avis favorable, à condition, après les mots : « en situation d'exclusion », de remplacer le mot « pour » par le mot « par », conformément à la rédaction de l'article 31 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1988 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

Mme la rapporteure. Je suis favorable à cette rectification.

La commission adopte l'amendement ainsi rectifié.

Elle examine ensuite l'amendement CE 688 de Mme Jacqueline Maquet.

Mme Jacqueline Maquet. Dans un souci de transparence et d'accompagnement des demandeurs de logements sociaux, il convient, afin notamment de veiller à la mixité sociale, de recevoir tout demandeur dans un délai d'un mois après l'enregistrement de la demande.

Compte tenu de l'adoption de l'amendement CE 1032, je retire cet amendement.

L'amendement est retiré.

La commission examine l'amendement CE 1084 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. L'amendement CE 1084 vise à mettre à la disposition des intéressés le bilan annuel des attributions que les bailleurs sociaux établissent d'ores et déjà.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis la Commission examine les amendements CE 1085 rectifié et CE 1105 de la rapporteure, qui peuvent faire l'objet d'une présentation commune.

Mme la rapporteure. L'amendement CE 1085 rectifié vise à prévoir que toute expérimentation d'un système de cotation de la demande liée à un système de qualification de l'offre de logements devra s'inscrire dans le plan partenarial de gestion.

L'amendement CE 1105 vise, quant à lui, à prévoir que, si un système de location choisie est expérimenté, il devra l'être, lui aussi, dans le cadre du plan partenarial.

Mme la ministre. J'émet un avis favorable à l'amendement CE 1085 rectifié, car il est tout à fait possible d'envisager des expérimentations.

Je m'en remets à la sagesse de la Commission pour l'amendement CE 1105.

La commission adopte successivement les amendements CE 1085 rectifié et CE 1105.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CE 925 de la rapporteure.

Elle adopte ensuite l'article 47 modifié.

Après l'article 47

La commission examine les amendements identiques CE 100 de M. Jean-Marie Tetart et CE 562 de M. Hervé Pellois.

M. Jean-Marie Tetart. Le supplément de loyer de solidarité – SLS – n'ayant pas fait la preuve de son efficacité en matière de mobilité, peut-être conviendrait-il de le corriger en vue d'assurer la progressivité des loyers.

C'est pourquoi l'amendement CE 100 vise à faire appliquer le SLS dès le premier euro de dépassement des plafonds de ressources avec un barème progressif, afin de ne pas trop pénaliser les ménages qui dépassent de peu les plafonds.

M. Hervé Pellois. L'amendement CE 562 est défendu.

Mme la rapporteure. Avis défavorable. Il me paraît en effet contradictoire de demander à la fois l'application du SLS dès le premier euro et de proposer un barème progressif, parce qu'on a conscience des effets de seuil.

Mme la ministre. Avis défavorable.

L'amendement CE 562 est retiré.

La commission rejette l'amendement CE 100.

Puis elle examine l'amendement CE 62 de Mme Laure de La Raudière.

Mme Laure de La Raudière. Cet amendement vise à renforcer la flexibilité dans la gestion des logements sociaux en favorisant la mobilité.

À l'heure actuelle, les locataires d'un logement social qui ont des ressources deux fois supérieures au plafond de ressources pour l'attribution d'un logement social – ce qui fait, en Île-de-France, 100 000 euros de revenus pour un foyer ayant deux enfants – peuvent demeurer encore cinq ans dans le logement social avant de devoir déménager. C'est pourquoi l'amendement CE 62 vise notamment à réduire, dans un tel cas, à un an le préavis pour quitter le logement social.

Je sais que, même si mon amendement ne concerne que 40 000 logements – c'est ce que vous m'aviez indiqué, madame la ministre, lors du débat sur le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social –, ce seront toutefois autant de logements libérés. De plus, cet amendement vise à assurer une plus grande justice sociale. Il y a une forme de moralité à ce que des foyers avec deux enfants disposant de 100 000 euros de revenus annuels soient amenés à louer un logement dans le parc privé, d'autant que ces foyers possèdent en général une résidence secondaire.

Mme la rapporteure. Avis défavorable.

Par principe, je considère que la fluidification et le meilleur accès au parc HLM ne passent pas d'abord par la volonté d'en chasser ceux qui y demeurent, même si la situation de certains foyers a pu évoluer.

De plus, votre amendement contient d'autres propositions, que vous n'avez pas développées, dont celle de réduire à une, au lieu de trois, les offres de relogement qui devront être présentées au locataire dont le logement est détruit.

Le principe de réalité des opérations de rénovation urbaine me conduit à considérer que, dans ce cas, une seule proposition est insuffisante.

Mme la ministre. Les restrictions que cet amendement apporte à la loi MOLLE me paraissent de nature à aboutir à des situations qui ne seraient pas souhaitables, notamment en matière de ressources. En visant notamment à ramener la durée du dépassement de ressources à une année au lieu de deux années consécutives pour déclencher le préavis, cet amendement ignore la situation des foyers aux niveaux de revenus très fluctuants – c'est souvent le cas des revenus en CDD ou des droits d'auteur. Il convient de ne pas remettre en cause l'équilibre de la loi MOLLE. Je reconnais toutefois, madame de La Raudière, que vos propositions sont cohérentes et répondent à un durcissement de la règle du maintien.

La commission rejette l'amendement.

Article additionnel après l'article 47

(article 47 bis [nouveau])

(articles L. 441-2-1, L. 441-2-6 et L. 472-3 du code de la construction et de l'habitation)

Possibilité d'affecter tout ou partie du produit du supplément de loyer de solidarité (SLS) à des remises sur le loyer acquitté par les ménages les plus modestes

Le présent article institue un nouvel article L. 441-3-2 dans le code de la construction et de l'habitation.

L'objectif est de permettre la réalisation des objectifs assignés par l'article L. 441 du même code aux attributions de logements sociaux, à savoir : prendre en compte la diversité de la demande constatée localement et favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers.

À cette fin, il ouvre la possibilité d'affecter le produit du supplément de loyer de solidarité (SLS) au financement de remises sur le loyer acquitté par les locataires connaissant des difficultés économiques et sociales.

L'article précise que la remise effectuée par le bailleur devra faire l'objet d'une mention expresse sur la quittance mensuelle délivrée au locataire.

Il s'agit, par cette mesure, de maintenir une mixité sociale dans le parc social et de renforcer la solidarité entre les locataires.

*
* *

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CE 558 de M. Hervé Pellois et CE 101 de M. Jean-Marie Tetart.

M. Hervé Pellois. L'amendement CE 558 vise à permettre au bailleur d'affecter tout ou partie du produit du SLS à des remises sur les loyers acquittés par les ménages qui connaissent des difficultés économiques.

M. Jean-Marie Tetart. L'amendement CE 101 est défendu.

Mme la rapporteure. Je suis favorable à l'amendement CE 558, que je préfère à l'amendement CE 101 car il apporte une précision essentielle, à savoir que cette mesure doit favoriser et préserver la mixité sociale des villes et des quartiers.

Mme la ministre. Avis favorable à l'amendement CE 558 pour les mêmes raisons.

Je demande à M. Tetard de bien vouloir retirer le sien, puisqu'il sera satisfait par l'adoption de l'amendement de M. Pellois.

M. Jean-Marie Tetart. Je me rallie à l'amendement de M. Pellois.

L'amendement CE 101 est retiré.

La commission adopte l'amendement CE 558.

Article 48

(articles L. 313-7 et L. 451-2 du code de la construction et de l'habitation)

Amélioration du contrôle du secteur du logement social

L'article 48 du projet de loi étend les compétences respectives des organismes de contrôle du secteur de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et du secteur du logement afin de prendre en compte l'interdépendance des deux secteurs.

A.— LES MODALITÉS ACTUELLES DE CONTRÔLE DU SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL

Les opérateurs du logement social sont soumis à un contrôle dont le principe est justifié par le fait qu'ils ont en charge une mission de service public et bénéficient de fonds publics. Deux organismes sont en charge de ce contrôle : d'une part, l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) ; d'autre part, la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS).

1. L'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC)

L'ANPEEC est un établissement public industriel et commercial sous tutelle de l'État créé par la loi n° 87-1128 du 31 décembre 1987⁽¹⁾. Auparavant majoritairement composé de représentants des organisations interprofessionnelles d'employeurs et de salariés représentatives au plan national, le conseil d'administration de l'ANPEEC est, depuis la réforme d'Action logement instaurée par la loi du 25 mars 2009, dite « loi Molle », recentré autour de l'État, qui y dispose de cinq représentants et nomme trois personnalités qualifiées.

Comme le précise l'article L. 313-7 du code de la construction et de l'habitation, l'agence a pour objet principal le contrôle régulier des collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), selon un programme annuel approuvé par l'État. Depuis la loi du 25 mars 2009, elle assure une mission d'évaluation de la contribution de la PEEC aux catégories d'emplois prévues dans les textes réglementaires.

La réforme d'Action logement a étendu le champ de contrôle de l'agence aux structures centrales d'Action logement (UESL et organismes « satellites » de cette dernière, telles que l'Association foncière logement et l'Association pour l'accès aux garanties locatives) ainsi qu'aux filiales des collecteurs (à l'exclusion des organismes HLM).

2. La Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS)

Créée par le décret n° 93-236 du 22 février 1993 modifié, la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) est un organisme de contrôle placé sous la double autorité du ministre chargé du logement et du ministre chargé de l'économie, représentés au sein d'un comité directeur.

La MILOS est la seule mission d'inspection de niveau national dont le champ exclusif d'intervention est le logement social. Elle effectue des contrôles

(1) Ces données sont extraites du rapport sur la programmation des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction – annexe au projet de loi de finances pour 2013.

systématiques sur place pour évaluer la gestion des différents organismes. L'activité de la mission est régie par des dispositions législatives et réglementaires du code de la construction et de l'habitation, notamment les articles L. 451-1, L. 451-2, L. 472-1-2, L. 481-1-1 et R. 451-1 et suivants.

Les organismes concernés par ses interventions sont :

– les organismes HLM, soumis au contrôle de l'administration, au même titre que toutes personnes morales exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux et bénéficiant de prêts, subventions ou avantages fiscaux, accordés dans le cadre de la législation sur les HLM (article L. 451-1, al. 1 et 2).

– les groupes d'intérêt économique constitués en application des articles L. 251-1 et suivants du code de commerce, les associations de gestion, qui comprennent au moins un organisme HLM parmi leurs membres, ainsi que les personnes privées mandataires d'organismes d'HLM, dans le cadre d'un contrat de promotion immobilière.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 48 du projet de loi étend le champ de contrôle de l'ANPEEC aux organismes de logement social contrôlés par les comités interprofessionnels du logement (CIL), à savoir principalement les SA d'HLM (modification de l'article L. 313-7 CCH par l'**alinéa 2** de l'article).

Symétriquement, son **alinéa 3** modifie l'article L. 451-2 du code de la construction et de l'habitation en vue d'étendre 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.

En réalité, l'objectif est d'aboutir, dans un contexte marqué par les mutations profondes du secteur du logement social, à une fusion de ces deux organismes, au sein d'une Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), afin de disposer d'un système public de contrôle des organismes d'Action Logement et du logement social adapté à l'évolution du secteur.

Cette réforme devrait permettre de renforcer l'efficacité des contrôles et avoir une vision d'ensemble du secteur du logement social et de la PEEC, en exploitant les complémentarités entre l'ANPEEC et la MIILOS.

C.— LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR

Lors de l'examen du projet de loi en Commission, la Ministre de l'égalité des territoires et du logement a annoncé la présentation d'un amendement du Gouvernement en séance publique précisant les missions du nouvel organisme,

son périmètre d'intervention ainsi que ses modalités d'organisation et de financement.

Si l'on peut comprendre la nécessité de consulter formellement les organisations syndicales des deux organismes concernés par le projet, votre rapporteure regrette cependant l'absence de présentation aux parlementaires d'éléments de préfiguration, comme cela a été le cas pour la garantie universelle des loyers par exemple.

En février dernier, la Cour des comptes avait évoqué, dans son rapport public, le projet de création de l'ANCOLS en insistant sur la nécessité de lui confier « des prérogatives étendues en matière d'évaluation et d'études comparables à celles de l'ANPEEC ».

Comme cela a été souligné au cours des auditions des principales structures concernées ⁽¹⁾ qu'a conduites votre rapporteure, l'objectif est de parvenir à une structure de contrôle modernisée capable d'exercer de façon complémentaire :

– une mission de contrôle et d'audit fondée sur une analyse stratégique des risques avec la maîtrise, par la structure, de la conduite des suites données à ces audits ;

– une mission de production indépendante de statistiques annuelles sur le secteur ;

– et une mission de production d'études d'évaluation de l'action des organismes.

Convaincue de l'utilité de cette réforme, votre rapporteure mesure également les difficultés de sa mise en œuvre concrète qui risque de se heurter notamment aux méthodes de travail et de contrôle différentes qu'utilisent respectivement la MIILOS – davantage centrée sur l'effectivité du droit au logement, l'indépendance du contrôle et la régulation des décideurs – et l'ANPEEC – dont l'approche s'inspire d'une tradition d'autocontrôle –.

Une des conditions de réussite de cette réforme sera donc de définir précisément les conditions d'un contrôle indépendant ainsi que d'une évaluation de l'action des acteurs du logement social à l'aide d'une fonction « Études » au sein de la nouvelle structure.

*

* *

(1) Représentants de l'USH, de l'UESL, de la MIILOS et de l'ANPEEC, en particulier M. Pierre Martin-Gousset, chargé d'une mission de préfiguration de la future agence.

La commission adopte l'article 48 sans modification.

Après l'article 48

La commission est saisie de l'amendement CE 198 de M. Benoist Apparu.

M. Benoist Apparu. L'amendement CE 198 prévoit la rédaction d'un rapport sur la création d'une autorité unique de contrôle issue de la fusion de la mission interministérielle d'inspection du logement social – MIILOS – et de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction – ANPEEC.

Ayant toutefois cru comprendre que ce sujet sera abordé plus tard, je retirerai cet amendement une fois que j'aurai pris connaissance des avis de Mme la rapporteure et du Gouvernement.

Mme la rapporteure. J'invite effectivement M. Apparu à retirer son amendement, puisque nous aurons l'occasion de revenir plus en détail sur la fusion de la MIILOS et de l'ANPEEC qui se profile à l'horizon.

Mme la ministre. Je tiens à présenter à M. Apparu un rapport rendu en octobre 2010 au secrétaire d'État chargé de l'urbanisme et du logement de l'époque, qui porte sur les dispositifs de contrôle des acteurs du logement social : il concluait à la création d'une autorité unique, l'ANCOLS – Autorité de contrôle des organismes de logement social.

Cette mission de préfiguration était utile : il ne me paraît donc pas nécessaire de prévoir un nouveau rapport.

Un projet d'amendement précisant les missions du nouvel organisme, son périmètre d'intervention, les modalités d'exercice de ses missions ainsi que l'organisation de l'agence et ses modalités de financement sera présenté par le Gouvernement en séance publique. Il fait actuellement l'objet d'une concertation formelle avec les organisations syndicales des deux organismes.

Votre amendement sera satisfait, monsieur Apparu : vous pouvez donc le retirer.

M. Benoist Apparu. Je retire mon amendement.

L'amendement est retiré.

CHAPITRE III

**MODERNISER LES DISPOSITIONS RELATIVES
AUX ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL**

Section 1

Moderniser les dispositifs législatifs relatifs au logement social

Article 49

(articles L. 411-2, L. 421-1, L. 421-2, L. 422-2, L. 422-3, L. 442-8-1 et L. 442-8-1-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation)

Clarification du mandat des opérateurs du logement social

Les opérateurs du logement social sont composés essentiellement des organismes d'habitations à loyer modéré, dits « organismes d'HLM », et les sociétés d'économie mixte (SEM) de construction et de gestion de logements sociaux. L'article 49 du projet de loi vise à préciser le mandat de ces opérateurs en établissant une base légale à l'ensemble de leurs missions.

A.— LES OPÉRATEURS DU LOGEMENT SOCIAL

L'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation précise que les organismes d'habitations à loyer modéré comprennent :

- les offices publics de l'habitat (275 OPH d'après l'étude d'impact) ;
- les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré qui se reconnaissent, depuis 2002, sous le sigle d'ESH (entreprises sociales de l'habitat) et qui sont au nombre de 278 ;
- les sociétés anonymes coopératives de production et les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré ;
- les fondations d'habitations à loyer modéré.

Ces organismes bénéficient d'exonérations fiscales et d'aides spécifiques de l'État au titre du service d'intérêt général.

1. Les organismes publics : les offices publics de l'habitat (OPH)

À la suite de l'ordonnance n° 2007-137 du 1^{er} février 2007, une seule catégorie d'établissement public d'habitation à loyer modéré est aujourd'hui en place : les offices publics de l'habitat (OPH).

L'article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation précise que les OPH sont des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) rattachés à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités. Ils ont compétence pour intervenir principalement sur le territoire de leur collectivité de rattachement. En qualité d'établissements publics, ces offices bénéficient de prérogatives de puissance publique leur permettant notamment d'exercer le droit d'exproprier (article L. 300-4 du code de l'urbanisme) et le droit de préemption urbain par délégation de la collectivité territoriale de rattachement (article L. 213-3 du code de l'urbanisme).

2. Les organismes privés d'HLM

Au sein de cette catégorie, on distingue les fondations, les sociétés anonymes d'HLM, les sociétés anonymes coopératives de production et les sociétés coopératives d'intérêt collectif. La plupart des règles d'administration et de gestion sont communes aux SA d'HLM et aux sociétés coopératives.

a) Les SA d'habitations à loyer modéré (ou ESH)

Soumises aux articles L. 422-2 et suivants du code de la construction et de l'habitation, les entreprises sociales de l'habitat (ESH) obéissent à un double régime : d'une part, elles bénéficient de la souplesse de gestion des sociétés anonymes ; d'autre part, elles sont soumises à un contrôle administratif que justifient leur objet, de même que les avantages et obligations qu'il implique. À ce titre, elles sont soumises à des règles spécifiques relatives à leur création, dissolution et modalités de gouvernance ainsi qu'en matière de gestion.

b) Les SA coopératives d'HLM

Il existe deux types de sociétés coopératives d'HLM : les coopératives de production et les coopératives d'intérêt collectif (article L. 422-3 du code de la construction et de l'habitation).

– Les SA coopératives de production d'HLM sont des sociétés anonymes à capital variable, soumises au droit commun des sociétés et au statut de la coopération résultant de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947.

– Les sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) ont été créées par la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel. Cette société constitue une nouvelle forme d'entreprise coopérative qui a pour objet « la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif, qui présentent un caractère d'utilité sociale ».

Les attributions des acteurs du logement social relèvent d'un double objectif mis en évidence par l'article L. 411 du code de la construction et de l'habitation : participer à la mise en œuvre du droit au logement et contribuer à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers. Le logement des personnes de

ressources modeste est qualifié de service d'intérêt général, tandis que la recherche de la mixité et de la diversité de l'habitat peut justifier la mise en œuvre de compétences connexes.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 49 du projet de loi élargit les compétences des bailleurs sociaux pour leur permettre d'intervenir, à titre subsidiaire, dans le cadre des nouvelles dispositions du présent projet de loi en matière d'hébergement, de traitement des copropriétés dégradées et de l'habitat participatif.

1. Légaliser la pratique de location de logements sociaux aux fins d'hébergement

L'article 49 ouvre la possibilité, à titre subsidiaire, pour les bailleurs sociaux de construire des établissements d'hébergement et, en zone non tendue en particulier, de louer des logements conventionnés à des organismes agréés, à des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et à des centres d'hébergement d'urgence. Ces logements seront utilisés en tant que places d'hébergement tandis que la nature du statut de l'occupant est précisée (**alinéa 47**):

– les **alinéas 10 et 13** modifient l'article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation afin d'adapter les missions des offices publics de l'habitat en conséquence ;

– les **alinéas 23 et 26** adaptent dans le même sens l'article L. 422-2 du code de la construction et de l'habitation relatif aux ESH ;

– enfin, les **alinéas 33 et 36** réalisent la même adaptation des missions des SA coopératives d'HLM.

Les **alinéas 44 et suivants** prévoient la possibilité de louer ces logements aux organismes chargés de la maîtrise d'ouvrage d'insertion en vue de fournir des places d'hébergement à des personnes ou familles en difficulté, dès lors que les besoins ont été identifiés dans le PDALHPD.

2. Le traitement des copropriétés dégradées

L'article 49 élargit également les compétences des bailleurs sociaux pour leur permettre d'intervenir dans le cadre des nouveaux outils de traitement des copropriétés dégradées créés par le projet de 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 dégradées créées par le projet de loi (**alinéa 3** pour l'ensemble des organismes d'HLM mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation et plus particulièrement : **alinéa 7** pour les OPH, **alinéa 19** pour les ESH et **alinéa 29** pour les SA coopératives d'HLM) ;

– assister les administrateurs provisoires dans la réalisation des travaux en copropriété dégradée en assurant la maîtrise d'ouvrage des travaux et en intervenant comme tiers-financeur dans le cadre de la procédure d'administration renforcée créée par le projet de loi (**alinéa 5** pour l'ensemble des organismes d'HLM mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation et plus particulièrement : **alinéa 14** pour les OPH, **alinéa 20** pour les ESH et **alinéa 41** pour les SA coopératives d'HLM) ;

– dans le cadre de l'expérimentation lancée par le projet de 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.

3. L'implication des bailleurs sociaux dans l'habitat participatif

Enfin, l'article 49 autorise les organismes d'HLM à participer au capital des sociétés d'habitat participatif, ce 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 (**alinéa 8** pour les OPH, **alinéa 21** pour les ESH et **alinéa 31** pour les SA coopératives d'HLM).

C.— LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

1. L'intervention des organismes d'HLM dans le traitement des copropriétés dégradées

Suite à la création, par amendement d'un titre III dans le livre VII du code de la construction et de l'habitation relatif au diagnostic technique de la copropriété, une mise en cohérence des dispositions de l'article 49 a été effectuée.

À l'initiative de vos rapporteurs, la Commission a par ailleurs jugé préférable de supprimer la possibilité pour un organisme d'HLM d'intervenir en tant que tiers financeur dans une copropriété dégradée dans le cadre de la procédure d'administration provisoire renforcée.

Enfin, la Commission a adopté un amendement visant à exonérer d'impôt sur les sociétés les nouvelles missions confiées aux organismes d'HLM dans le cadre des nouveaux outils de traitement des copropriétés dégradées.

2. Des compétences précisées

À l'initiative de votre rapporteure, la réalisation d'opérations de vente d'immeuble à rénover, instituées par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006, a été expressément intégrée dans les compétences des organismes d'HLM.

Par ailleurs, la question de la revente des organismes issus de l'accession sociale à la propriété et non entrés dans le patrimoine locatif de l'organisme d'HLM a été prise en compte. Les organismes d'HLM sont, en effet, de plus en plus sollicités pour racheter des logements à des accédants au titre de la garantie de rachat prévue par les articles L. 411-2 et R. 443-2 du code de la construction et de l'habitation dans les quinze ans suivant le transfert de propriété. Certains organismes peuvent intégrer le logement dans leur patrimoine locatif ; d'autres ne souhaitent pas le conserver mais le revendre immédiatement. Cette dernière hypothèse concerne notamment des organismes ayant un patrimoine locatif éloigné géographiquement du logement racheté ou des coopératives d'HLM n'ayant pas de patrimoine locatif.

À l'initiative de votre rapporteure, la Commission a donc ouvert la possibilité aux organismes d'HLM de revendre les logements rachetés au titre de la garantie de rachat, cette revente étant réalisée aux conditions de prix et de respect des plafonds de ressources prévus pour l'accession sociale à la propriété.

La Commission a également jugé utile d'améliorer la rédaction des articles L. 421-4, L. 422-2 et L. 422-3 du code de la construction et de l'habitation qui prévoient la possibilité pour un organisme d'HLM de céder en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) à des personnes publiques, ce qui n'est jamais pratiqué, la nue-propriété des immeubles à usage principal d'habitation dont ils peuvent provisoirement détenir l'usufruit.

La Commission a, par ailleurs, adopté un amendement prévoyant qu'à titre subsidiaire, les organismes d'HLM peuvent donner en location des logements conventionnés, en vue de proposer des places d'hébergements d'urgence et d'hébergements relais, destinées aux personnes mariées, liées par un pacte civil de solidarité ou vivant maritalement qui se trouvent dans une situation d'urgence ou sont victimes de violences au sein du couple, dès lors que les besoins ont été identifiés dans le PDALHPD.

Enfin, à l'initiative de votre rapporteure, la Commission a adopté un amendement visant accélérer la mise en place de politiques de loyers accessibles en permettant une mise en œuvre anticipée au cours de la première convention d'utilité sociale (CUS), dès lors que le classement des immeubles a été fait, par avenant dans la CUS, sans attendre l'échéance de 2017.

*

* *

La commission examine l'amendement CE 879 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement CE 879 vise à mettre en cohérence les renvois de l'article 49 à la suite de la création par amendement d'un titre III dans le livre VII du code de la construction et de l'habitation relatif au diagnostic technique de la copropriété.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Puis elle examine l'amendement CE 1087 des rapporteurs.

M. le rapporteur. L'amendement CE 1087 a pour objet de supprimer la possibilité pour un organisme HLM d'intervenir en tant que tiers financeur dans une copropriété dégradée.

Mme la ministre. Avis favorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Elle examine ensuite l'amendement CE 1033 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. L'amendement CE 1033 vise à intégrer expressément dans les compétences des organismes de HLM la réalisation d'opérations de vente d'immeuble à rénover.

Mme la ministre. Avis favorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Puis elle examine l'amendement CE 1089 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Les organismes de HLM sont de plus en plus amenés, dans le cadre de la garantie de rachat, à racheter des logements à des accédants. Certains organismes intègrent ces logements dans leur patrimoine locatif quand d'autres souhaitent pouvoir les revendre aux conditions de l'accession sociale à la propriété, ce qui n'est pas possible à l'heure actuelle.

L'amendement CE 1089 vise donc à permettre aux organismes de HLM de revendre ces logements aux conditions de prix et de respect des plafonds de ressources prévus pour l'accession sociale à la propriété.

Mme la ministre. Avis favorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CE 926 de la rapporteure.*

Puis elle examine l'amendement CE 645 de Mme Monique Orphé.

Mme Marie-Noëlle Battistel. L'amendement CE 645 vise à donner en location des logements conventionnés dans le dessein de proposer des places d'hébergement d'urgence et d'hébergement relais également aux personnes victimes de violences au sein du couple attestées par le récépissé de dépôt de plainte par la victime.

En effet, si les hébergements d'urgence permettent une protection rapide des femmes victimes de violences au sein de leur foyer, en revanche, après une période dans ces structures d'urgence, il est nécessaire de leur proposer des hébergements relais, qui ne sont pas en nombre suffisant aujourd'hui, pour assurer leur réintégration et libérer les places pour les situations d'urgence.

Mme la rapporteure. Cet amendement est déjà satisfait dans les articles du texte consacrés aux places d'hébergement d'urgence en général.

Mme la ministre. Avis favorable.

M. Benoist Apparu. Il faut accélérer le passage de la victime de violences du centre d'hébergement d'urgence à l'autonomie dans le cadre d'un logement pérenne et non pas créer un parcours du combattant qui consisterait, pour elle, à passer de l'hébergement d'urgence à l'hébergement relais puis au centre d'hébergement et de réintégration sociale – CHRS – avant d'accéder à l'autonomie. Le meilleur service à rendre aux femmes victimes de violences est de les encadrer au plan psychologique au sein des hébergements d'urgence avant de les diriger le plus rapidement possible vers le logement autonome, sans passer par l'hébergement relais. Cet amendement, qui encouragera de fait le parcours par étapes, ne me semble pas une bonne idée sur le plan social.

Mme Marie-Noëlle Battistel. L'hébergement relais permet de sécuriser le parcours de certaines victimes que leur conjoint recherche.

M. Jean-Luc Laurent. Je suis d'accord avec Mme la rapporteure. Au chapitre V, qui vise à faciliter les parcours de l'hébergement au logement, l'article 12, sans mentionner la situation des femmes victimes de violences, permet déjà de satisfaire l'amendement CE 645. Ce n'est pas parce que l'on constate la congestion des structures d'urgence qu'il faut encourager les victimes à préférer une structure transitoire à un logement pérenne.

Mme la rapporteure. Monsieur Apparu, l'alinéa 12 du présent article permet aux organismes HLM de faire de l'hébergement d'urgence en prévoyant d'offrir à la location dans les zones non tendues des logements conventionnés à la place de structures d'hébergement d'urgence. Le cas de figure que vous avez évoqué est différent. La possibilité de profiter de telles locations sera donc ouverte à tous ceux qui en auront besoin.

Mme Marie-Noëlle Battistel. Je maintiens l'amendement.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Puis, suivant l'avis favorable de la rapporteure, elle **adopte** l'amendement CE 550 de M. Christophe Borgel.*

*Elle **adopte** ensuite successivement les amendements CE 927 et CE 928, qui visent à corriger une erreur de référence, ainsi que l'amendement de clarification rédactionnelle CE 929, qui sont tous de la rapporteure.*

*Puis, suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission **adopte** successivement l'amendement de cohérence CE 646 de Mme Monique Orphé et l'amendement CE 551 de M. Christophe Borgel.*

Elle examine ensuite l'amendement CE 248 de M. Fabrice Verdier.

Mme Annick Le Loch. L'amendement CE 248 vise à harmoniser les règles de révision des loyers des logements sociaux des sociétés d'économie mixte avec celles applicables aux logements des organismes HLM.

Mme la rapporteure. Une telle harmonisation pourrait sembler logique. Toutefois, la tendance est à l'harmonisation vers l'encadrement plutôt que vers la hausse des loyers, une hausse que l'adoption de cet amendement permettrait jusqu'aux 10 % dont peuvent aujourd'hui bénéficier les organismes HLM.

Vous n'êtes pas non plus sans savoir que, depuis la loi de finances de 2011, sur une suggestion de M. Apparü, les loyers des logements HLM sont plafonnés à la hauteur de l'indice de référence des loyers jusqu'au 31 décembre 2013 : or je défendrai peu après un amendement visant à prolonger ce plafonnement de trois ans.

C'est la raison pour laquelle je suis défavorable à cet amendement

Mme la ministre. Avis défavorable pour les mêmes raisons.

M. le président. De fait, madame Le Loch, l'amendement CE 248 risque d'avoir des effets pervers. Le retirez-vous ?

Mme Annick Le Loch. Oui, monsieur le président.

*L'amendement CE 248 est **retiré**.*

*Puis la Commission **adopte** successivement l'amendement de cohérence CE 647 de Mme Monique Orphé, l'amendement rédactionnel CE 930 de la rapporteure et l'amendement CE 552 de M. Christophe Borgel.*

Elle examine ensuite l'amendement CE 1091 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. L'amendement CE 1091 concerne les bailleurs qui ont conclu la première génération des conventions d'utilité sociale (CUS) sans

avoir fait le choix de la remise en ordre des loyers que proposaient ces conventions qui arrivent à échéance en 2017.

Certains bailleurs souhaitant pouvoir procéder aujourd'hui à la remise en ordre des loyers, cet amendement vise à le leur permettre par le biais d'un avenant à la CUS en cours, sans devoir attendre l'échéance de 2017.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis, suivant l'avis favorable de la rapporteure, elle adopte l'amendement de cohérence CE 648 de Mme Monique Orphé.

Elle examine ensuite l'amendement CE 554 de M. Christophe Borgel.

M. Christophe Borgel. L'amendement CE 554 vise à permettre aux organismes HLM de fournir à leurs locataires, soit directement, soit par des tiers, des services accessoires au logement adaptés aux besoins des locataires. Il convient de prendre en considération notamment les besoins des personnes âgées isolées ou les demandes d'un public jeune.

Le Gouvernement procédera, devant le Parlement, à un bilan de cette mesure au terme de la cinquième année de l'expérimentation.

Mme la rapporteure. Pour avoir évoqué la question au cours des auditions avec les représentants de l'Union sociale pour l'habitat, je ne suis pas convaincue par cette mesure. Je n'ai pas eu accès à des exemples concrets du type de prestation qui pourrait être fourni.

Il convient par ailleurs de s'assurer que cette mesure ne contreviendrait pas à la définition que nous impose l'Europe des services d'intérêt économique général.

Enfin, ces prestations seront facturées aux locataires.

C'est pourquoi je vous demande de retirer votre amendement, faute de quoi j'émettrai un avis défavorable.

L'amendement CE 554 est retiré.

La commission adopte l'article 49 modifié.

Après l'article 49

Puis elle examine l'amendement CE 1092 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Les organismes HLM n'ont aujourd'hui la capacité que d'ouvrir un seul livret A : ils souhaiteraient pouvoir en ouvrir plusieurs auprès des établissements de crédit et dans des conditions de placement améliorées, afin de mieux remplir leurs missions de logement social et d'intérêt général.

Mme la ministre. Avis défavorable.

Le Gouvernement s'oppose en effet de manière très ferme à la remise en cause du principe d'unicité du livret A. Il tient en revanche à rappeler que le livret A ouvert par un organisme de HLM a la particularité d'être déplafonné.

L'amendement est retiré.

Article additionnel après l'article 49

(article 49 bis [nouveau])

(article 207 du code général des impôts)

Exonération d'impôt pour les sociétés pour l'exercice des nouvelles missions des bailleurs sociaux, au titre du traitement des copropriétés dégradées

L'article 49 du projet de loi élargit les compétences des bailleurs sociaux afin qu'ils interviennent dans le cadre des nouveaux outils de traitement des copropriétés dégradées. Ces missions nouvelles font partie du service d'intérêt général dont sont chargés les organismes HLM et qui est défini à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation et non de leurs missions d'intérêt général.

Suite à la modification de l'article L. 411-2 précité, le présent article vise à modifier, par coordination, l'article 207 du code général des impôts afin que ces nouvelles missions soient, au même titre que les autres missions du service d'intérêt général, prévues dans le champ de l'article 207 du code général des impôts, c'est-à-dire exonérées de l'impôt sur les sociétés.

*

* *

La commission examine l'amendement CE 557 de M. Christophe Borgel.

M. Christophe Borgel. L'amendement CE 557 vise à créer les conditions permettant aux bailleurs sociaux d'intervenir plus efficacement dans le cadre des nouveaux outils de traitement des copropriétés dégradées.

Mme la rapporteure. M. le rapporteur et moi-même avons le plaisir d'émettre un avis favorable à cet amendement.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Article 50

(articles L. 365-1, L. 411-2 et L. 481-1 du code de la construction et de l'habitat)

Agrément des sociétés d'économie mixte (SEM) de construction et de gestion des logements sociaux

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 européenne relative à la compatibilité des aides d'État octroyées aux organismes d'HLM au titre des compensations de service public. Il soumet par ailleurs les SEM de construction et de gestion de logements sociaux à un agrément pour leurs activités relevant de leur fonction de bailleur social.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

Conformément à la décision susmentionnée du 20 décembre 2011 de la Commission européenne (2012/21/UE), les aides d'État sous la forme de compensations de service public octroyées aux organismes d'HLM sont compatibles avec le marché intérieur et exemptées de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du Traité de l'Union européenne.

L'article 4 de cette décision impose que tout service d'intérêt économique général (SIEG) soit attribué par un mandat identifiant l'ensemble des obligations de service public. Il s'agit de garantir que les aides versées à l'organisme bénéficiaire ne surcompenseront pas les coûts induits par le SIEG qui lui a été confié.

En l'état actuel des textes de droit interne, cette référence, obligatoire d'après l'article 4 de la décision du 20 décembre 2011, ne figure pas dans le code de la construction et de l'habitation.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Dans le but de sécuriser juridiquement les organismes d'HLM, les associations d'insertion intervenant dans le secteur du logement et les SEM de construction et de gestion de logements sociaux, l'article 49 introduit une référence explicite à la décision susmentionnée de la Commission européenne.

1. Les associations d'insertion intervenant dans le secteur du logement

Les associations d'insertion intervenant dans le secteur du logement, mentionnées à l'article L. 365-1 du code de la construction et de l'habitation ne

sont pas soumises aux dispositions de la directive « services », moyennant la mise en place d'une procédure de mandatement. Cette procédure repose sur la définition de « services sociaux relatifs au logement social » les prestations en faveur des personnes défavorisées « ne laissant à la charge du destinataire de ces prestations qu'un montant inférieur à 50 % de son coût ».

Les organismes qui exercent ces activités doivent recevoir un agrément ministériel selon des modalités fixées par décret, les critères étant « les capacités financières de l'organisme, sa compétence dans le domaine du logement et le caractère désintéressé de la gestion de ses dirigeants » (article L. 365-2 code de la construction et de l'habitation).

L'alinéa 2 de l'article 50 ajoute une référence explicite à la décision de la commission européenne du 20 décembre 2011 pour ces organismes.

2. Les organismes d'habitations à loyer modéré

L'alinéa 3 de l'article 50 modifie l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation qui définit les missions d'intérêt général confiées à ces organismes pour y introduire une référence explicite à cette même décision du 20 décembre 2011.

3. Les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux

En vertu de l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation, ces sociétés d'économie mixte bénéficient d'exonérations fiscales et d'aides spécifiques de l'État au titre du service d'intérêt général défini à l'article L. 411-2 du même code. Elles sont soumises au contrôle de l'administration ainsi qu'à des obligations comptables particulières. Leurs activités d'intérêt général font l'objet d'une comptabilité distincte.

Les **alinéas 4 et suivants** de l'article 50 modifient cet article L. 481-1 afin de soumettre les SEM de construction et de gestion de logements sociaux aux mêmes règles que les organismes d'HLM, en particulier à un agrément par le ministre chargé du logement, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. **L'alinéa 6** précise que cet agrément est obligatoire pour exercer une activité de construction et de gestion de logements sociaux.

Le corollaire de cet agrément est la transmission, chaque année, au ministre chargé du logement, d'un compte rendu de l'activité concernée par l'agrément ainsi que des comptes financiers correspondants (**alinéa 8**).

À l'instar des sociétés anonymes d'HLM, les SEM de construction et de gestion de logements sociaux sont, en outre, soumises à un principe de lucrativité limitée, la rémunération des actionnaires étant plafonnée dans les conditions fixées à **l'alinéa 9** de l'article 50. Ce même alinéa précise que les résultats de l'activité

relevant de l'agrément doivent être enregistrés sur un compte ne pouvant être utilisé qu'au financement de cette activité ou à la distribution d'un dividende plafonné.

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, étant précisé que l'agrément n'entraîne pas de lourdes formalités dans la mesure où il est accordé à tous les signataires d'une convention d'utilité sociale (CUS).

C.— LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEURE

Votre rapporteure estime que les représentants des associations de locataires doivent être davantage associés dans les différents dispositifs prévus par le projet de loi. C'est la raison pour laquelle elle a proposé, par exemple, qu'ils puissent participer au comité d'orientation du système national d'enregistrement (SNE), institué par voie d'amendement à son initiative.

Au sein du conseil d'administration d'une société d'économie mixte gérant des logements sociaux, les représentants des locataires disposent actuellement d'une voix consultative. Pour les affaires qui les concernent directement, votre rapporteure considère qu'ils devraient disposer d'une voie délibérative, dans des conditions qui pourraient être rapprochées de celles qui prévalent dans les conseils d'administration des sociétés anonymes d'HLM. Dans les autres cas, ils conserveraient naturellement une voix consultative.

Si cette proposition n'a pu aboutir en Commission, votre rapporteure entend parvenir à une formulation adaptée lors de l'examen du projet de loi en séance publique.

*

* *

La commission examine l'amendement CE 203 de M. Fabrice Verdier.

Mme Annick Le Loch. Il s'agit d'un amendement de simplification, visant à supprimer les alinéas 4 à 9, relatifs aux sociétés d'économie mixte (SEM). Celles-ci répondent aux exigences de la Commission européenne concernant l'existence d'un mandatement, sans qu'un acte d'agrément soit nécessaire.

Mme la rapporteure. Avis défavorable. Je n'entrerai pas dans le débat d'experts pour savoir en quoi consistent les obligations communautaires, particulièrement pour les services d'intérêt économique général (SIEG). L'agrément des SEM est cohérent, compte tenu des missions qu'elles assument, et je suis attachée à ses contreparties, en termes de transparence. L'agrément

n'entraîne pas de lourdes formalités, puisqu'il est accordé à tous les signataires d'une CUS.

Mme la ministre. Je suggère le retrait de l'amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable. L'agrément favorisera la transparence et sécurisera de manière durable le rôle de délivrance d'un SIEG, au regard de la décision de la Commission européenne du 20 décembre 2011. En limitant le reversement de dividendes, il garantira que la Commission n'ouvrira pas de procédure contre les SEM, ce qui risquerait de les fragiliser.

L'amendement est retiré.

La commission étudie l'amendement CE 1059 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Au sein des conseils d'administration des SEM, qui gèrent des logements sociaux, les représentants des locataires n'ont aucune voix consultative, alors qu'ils disposent d'une voix délibérative dans des SA de HLM. Nous proposons de leur accorder une voix délibérative, du moins pour la partie des SEM qui portent sur le logement social.

Mme la ministre. Je souhaite également que les associations de locataires soient représentées au sein des SEM, mais nous devons retravailler sur la gouvernance avant l'examen du texte en séance publique.

L'amendement est retiré.

La commission adopte l'amendement de précision CE 931 de la rapporteure.

Puis elle adopte l'article 50 modifié.

Après l'article 50

La commission est saisie de l'amendement CE 233 de M. Fabrice Verdier.

M. Kléber Mesquida. Nous souhaitons sécuriser le cadre dans lequel sont réalisés les cessions de patrimoine et les transferts d'activité entre les organismes de logements sociaux, opérations souhaitées par les élus et encouragées par l'État.

Mme la rapporteure. Avis défavorable.

Mme la ministre. Avis défavorable. Je comprends la préoccupation des auteurs de l'amendement, mais il faut en revoir la rédaction. La fusion n'est possible qu'entre organismes ayant la même personnalité juridique. Puisque les offices publics de l'habitat ne sont pas des sociétés, on peut seulement procéder, dans leur cas, à une vente de patrimoine. D'autre part, les sociétés de HLM sont soumises à des règles particulières pour le calcul du prix de cession, ce qui n'est

pas le cas des SEM. Enfin, celles-ci peuvent exercer des activités qui ne relèvent pas du logement social, ce qui rend d'autant plus difficile leur rapprochement avec des organismes de HLM, notamment au regard du droit communautaire en matière d'aide d'État. Sachant qu'il faut éviter tout malentendu sur le statut des SEM, je vous propose de retravailler pendant la navette sur ce sujet, qui préoccupe à juste titre beaucoup d'élus désireux de rapprocher des établissements dont les statuts historiques sont différents.

M. Kléber Mesquida. En somme, le Gouvernement approuve notre démarche, et s'engage à travailler sur ce sujet très complexe ?

Mme la ministre. Nous le ferons avec sérieux, mais je ne peux pas vous assurer que nous aboutirons. Le cas échéant, nous vous expliquerons les obstacles juridiques que nous avons rencontrés.

M. Philippe Bies, rapporteur pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Dès lors que les SEM sont obligatoirement agréées, il est normal qu'elles bénéficient du même droit que les autres sociétés. Si nous voulons créer des services publics locaux du logement social, il faut rendre possible la fusion-absorption d'une SA de HLM par une SEM. Ayant déjà réalisé ce type d'opération, je suis prêt à travailler sur le sujet avec la rapporteure et la ministre, quitte à exclure le rapprochement avec les offices publics, qui posent un problème spécifique.

L'amendement est retiré.

Article 51

(article L. 353-9-3 du code de la construction et de l'habitat)

Harmonisation de la date de référence de l'indice de référence des loyers (IRL)

L'article 51 modifie les modalités de révision des loyers et redevances pratiqués dans les logements HLM.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

Le loyer d'un logement HLM est obtenu en multipliant un prix par une surface⁽¹⁾. Depuis la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, les organismes HLM fixent librement le prix des loyers des logements faisant l'objet d'une nouvelle location, dans le respect de certaines limites :

(1) Données extraites de l'ouvrage « Droit et financement du logement social », Pierre Soler-Couteaux, François Llorens et Nadine Lavielle, Editions Le Moniteur, mai 2012.

– pour les logements non conventionnés (financés avant 1977), ces limites sont fixées par l'arrêté de l'autorité administrative sous la forme d'une « fourchette » ;

– pour les logements conventionnés, le loyer maximum applicable est inscrit dans la convention qui doit, elle-même, respecter le loyer-plafond déterminé par la circulaire annuelle (article L. 442-1-1 du code de la construction et de l'habitation).

Lorsque le logement est conventionné, le loyer maximum applicable et les conditions de son évolution sont fixés par les conventions établies entre le bailleur et l'État, conformément aux dispositions des articles L. 353-2 du code de la construction et de l'habitation. Le loyer maximum pouvant être stipulé dans la convention est lui-même limité par une circulaire annuelle, en fonction des zones géographiques et des financements utilisés. Les valeurs s'appliquent aux logements conventionnés entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année ; elles sont ensuite révisées chaque année, au 1^{er} janvier, en fonction de l'IRL (article L. 353-9-2 du même code).

Les augmentations de loyer sont décidées par le conseil d'administration de l'organisme, dans le respect des plafonds et dans les limites suivantes :

– pour les logements non conventionnés, ces augmentations ne doivent pas entraîner, d'un semestre à l'autre, une hausse supérieure à 10 % (article L. 442-1 du code de la construction et de l'habitation)⁽¹⁾ ;

– pour les logements conventionnés, les modalités de révision des loyers sont déterminées par la convention type applicable.

Chaque année, l'État recommande par circulaire de ne pas dépasser un taux d'augmentation qu'il détermine. SI la hausse proposée par l'organisme est considérée comme anormale, le préfet peut solliciter une seconde délibération, dans le cadre de ses pouvoirs de contrôle des loyers pratiqués (article L. 442-1-2 du code de la construction et de l'habitation).

À titre dérogatoire, la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a limité la révision des loyers du parc social à compter du 1^{er} janvier 2011 jusqu'au 31 décembre 2013 de telle sorte qu'elle ne puisse excéder la variation de l'indice de référence des loyers (IRL). L'article 210 correspondant prévoit cependant que l'autorité administrative peut, dans certaines limites, autoriser un organisme HLM à déroger à ces dispositions 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.

(1) Ce plafond concerne les prix de base au mètre carré déterminés par l'autorité administrative.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 51 modifie l'article L. 353-9-3 du code de la construction et de l'habitation afin 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) soit 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 (**alinéa 2**).

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 en vue de les aligner avec les règles applicables aux organismes HLM :

- Les SEM qui ont réalisé une remise en ordre des loyers maximum,
- Les logements conventionnés à l'APL.

Ces dérogations s'appliquent pour la partie du patrimoine qui a fait l'objet de travaux ou qui relève d'un plan de redressement approuvé par la caisse de garantie du logement locatif social (**alinéa 4**). 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, sauf accord des associations représentatives des locataires.

C.— LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR

Favorable à l'idée d'un encadrement des loyers pratiqués dans les logements appartenant aux organismes d'HLM dans le contexte actuel, votre rapporteur a proposé la prolongation du dispositif dérogatoire, adopté dans la loi de finances pour 2011 (cf. *supra*). La commission a approuvé cette prolongation de trois ans du dispositif d'encadrement inscrit à l'article 210 de cette loi de finances.

*

* *

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette l'amendement CE 186 de M. Benoist Apparu.

La commission examine l'amendement CE 943 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Il s'agit de prolonger de trois ans l'encadrement des loyers dans les logements appartenant aux organismes HLM. Cette mesure prévue à l'article 210 de la loi de finances pour 2011 doit prendre fin le 31 décembre 2013.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 51 modifié.

Après l'article 51

La commission étudie l'amendement CE 200 de M. Benoist Apparü.

M. Benoist Apparü. L'amendement vise à expérimenter le loyer progressif en fonction des revenus.

Mme la rapporteure. Avis défavorable. L'idée est intéressante, mais il n'est pas opportun de procéder à un tel bouleversement ni même à une expérimentation, alors que nous engageons une réforme des procédures d'attribution.

Mme la ministre. Même position.

La commission rejette l'amendement.

Article additionnel après l'article 51

(article 51 bis [nouveau])

Transmission au Parlement d'un bilan de l'application du supplément de loyer de solidarité (SLS)

Le supplément de loyer de solidarité (SLS) est un dispositif qui permet de majorer le montant du loyer demandé aux locataires d'un logement social dont l'attribution est subordonnée au respect de plafonds de ressources lorsque, postérieurement à leur entrée dans les lieux, ces plafonds de ressources sont dépassés.

La loi du 13 juillet 2006, dite « loi ENL » a rendu le SLS obligatoire pour tous les locataires dès lors que les ressources de l'ensemble du foyer dépassent de 20 % les plafonds en vigueur pour l'attribution.

À l'initiative de votre rapporteure, la commission a adopté un amendement prévoyant qu'une fois l'enquête sur l'application du supplément de loyer de solidarité en 2013 finalisée, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport sur ses résultats ainsi que le bilan du dispositif depuis sa mise en œuvre.

*

* *

Elle en vient à l'amendement CE 932 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Il serait bon que le Parlement reçoive régulièrement un bilan relatif à l'application du supplément de loyer de solidarité.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Article 52

(article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitat)

Rattachement des offices publics de l'habitat (OPH) et attribution du boni de liquidation en cas de dissolution d'un office

L'article 52 du projet de loi vise à rationaliser le tissu des offices publics de l'habitat (OPH) en prévoyant leur rattachement à l'échelon intercommunal et en modifiant les modalités d'attribution des boni de liquidation en cas de dissolution d'un organisme.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

1. Les règles de rattachement des offices publics de l'habitat (OPH)

L'article L. 421-6 du code de la construction et de l'habitation prévoit que les offices publics de l'habitat (OPH) peuvent être rattachés à :

- un EPCI compétent en matière d'habitat ;
- un département ;
- une commune, dès lors qu'elle n'est pas membre d'un EPCI compétent en matière d'habitat.

Cet article précise que ces dispositions ne font pas obstacle à ce que, après la publication de l'ordonnance n° 2007-137 du 1^{er} février 2007 relative aux OPH, un établissement public d'habitations à loyer modéré demeure, après sa transformation en office public de l'habitat, rattaché à un syndicat de communes ou à une commune membre d'un EPCI, s'il y était rattaché avant cette publication, ni 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.

L'étude d'impact annexée au projet de loi indique qu'en 2013, sur 272 offices, 143 étaient rattachés à des communes, tandis que 34 offices étaient déjà rattachés à des EPCI. Par ailleurs, 90 offices étaient rattachés à des départements et 5 à des syndicats de communes.

L'étude précise par ailleurs que, parmi les OPH communaux, 31 sont situés dans une commune membre d'un EPCI dont au moins une autre commune a un office.

2. Les règles relatives au boni de liquidation en cas de dissolution d'un OPH

L'article L. 421-7 du code de la construction et de l'habitation dispose que les OPH sont créés par décret à la demande de l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement public de rattachement. Ils sont dissous dans les mêmes conditions, sauf lorsqu'un office de petite taille n'a pas construit au moins 500 logements ou accordé 300 prêts pendant dix ans (article L. 423-1 du même code) et lorsqu'ils sont parties à une fusion d'offices.

Contrairement aux dispositions concernant les SA d'HLM, cet article ne comprend aucune disposition quant aux bénéficiaires potentiels du boni de liquidation d'un OPH dissous.

3. Les règles applicables à la vente de patrimoine ayant bénéficié d'aide de l'État au titre du logement social

Votre rapporteure rappelle que, compte tenu de sa vocation, l'aliénation du patrimoine des bailleurs sociaux est très encadrée. La loi du 13 décembre 2000, dite « loi SRU », a posé un principe de pérennité de l'affectation sociale des logements locatifs appartenant ou ayant appartenu à des organismes d'HLM et financés avec l'aide de l'État ou conventionnés (article L. 411-3 du code de la construction et de l'habitation).

La vente de logements locatifs sociaux peut concerner les locataires, mais aussi se réaliser dans le cadre d'un transfert de patrimoine entre bailleurs sociaux ou d'une cession à un établissement public d'aménagement.

Le premier cas, à savoir la vente dans le cadre de l'accession sociale à la propriété, est régi par les dispositions des articles L. 443-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation. En vertu de ces dispositions, les logements cédés doivent avoir été construits ou acquis depuis plus de dix ans par un organisme d'HLM et répondre à des normes d'habitabilité minimales relatives au gros œuvre, à l'étanchéité, aux équipements, au chauffage collectif et, le cas échéant, aux parties communes. Le prix de vente est fixé par l'organisme propriétaire, après avis du maire de la commune d'implantation du logement vendu.

La décision d'aliéner est transmise au préfet qui consulte la commune d'implantation ainsi que les collectivités publiques qui ont accordé leur garantie aux emprunts contractés pour la construction ou l'amélioration des logements. Cependant, l'autorisation préfectorale prévue par l'article L. 443-7 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.

En outre, cet encadrement de la vente des logements appartenant à des organismes d'HLM ne s'applique pas à la vente du patrimoine locatif des organismes ayant obtenu l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage d'insertion de l'article L. 365-2 du même code. D'après l'étude d'impact, 124 organismes disposent aujourd'hui de cet agrément et possèdent environ 5 000 logements conventionnés.

L'article 52 du projet de loi vise à compléter ces dispositions afin de les rendre plus opératoires.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 52 du projet de loi vient préciser les trois thèmes qui viennent d'être évoqués afin de favoriser une rationalisation du tissu des offices publics de l'habitat (OPH) et d'harmoniser les règles applicables concernant la vente de logements ayant bénéficié de financements aidés.

1. Les dispositions en faveur du regroupement des OPH

L'**alinéa 3** de l'article 52 dispose qu'à partir du 1^{er} janvier 2017, un OPH ne peut être rattaché à une commune, dès lors que celle-ci est membre d'un EPCI compétent en matière d'habitat. L'alinéa suivant précise que : « 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'EPCI compétent en matière d'habitat, dont la commune est membre ». Une exception est maintenue pour l'office interdépartemental de l'Essonne, du Val d'Oise et des Yvelines (**alinéa 6**).

L'**alinéa 8** introduit un nouvel article L. 421-7-1 dans le code de la construction et de l'habitation qui ouvre la possibilité d'attribuer une partie du boni à une collectivité territoriale en libre emploi. Il est toutefois précisé que le montant de cet excédent ne pourra excéder le montant initialement investi par la collectivité dans l'organisme afin de garantir le respect de la destination des aides d'État versées à l'organisme d'HLM dissous (**alinéa 10**). Votre rapporteure insiste sur le fait que cet excédent est destiné prioritairement au financement de la politique du logement social (**alinéa 9**).

2. L'harmonisation des règles applicables à la vente de logements ayant bénéficié de financements aidés

Pour remédier aux deux insuffisances précédemment mentionnées lors de la vente d'un logement social à un locataire, l'article 52 prévoit :

– un délai de péremption de l’autorisation de vente préfectorale 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. La prorogation de ce délai par le préfet reste possible (**alinéa 12**) ;

– un encadrement de la vente du patrimoine immobilier appartenant aux organismes ayant obtenu l’agrément relatif à la maîtrise d’ouvrage d’insertion, mentionnés à l’article L. 365-2 du code de la construction et de l’habitation (**alinéa 15**). Désormais, la vente de ce patrimoine est soumise aux dispositions des articles L. 443-7 et suivants du code de la construction et de l’habitation, comme pour les autres organismes d’HLM (à l’exception du patrimoine des organismes ayant bénéficié d’une subvention de l’ANAH).

C.— LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEURE

À l’initiative de votre rapporteure, la portée de certaines de ces dispositions a été précisée en Commission :

– dans le but de sécuriser la dynamique de changement de rattachement des OPH, deux cas, non pris en compte dans la version initiale du texte, ont été intégrés : d’une part, le fait qu’au 1^{er} janvier 2017, tout le territoire ne sera pas couvert par des EPCI compétents en matière d’habitat ; d’autre part, le fait qu’à la même date, certains EPCI – les communautés de communes – ne sont pas tenus d’exercer la compétence en matière d’habitat et peuvent donc décider de ne l’exercer que postérieurement.

– un alignement des modalités de dévolution d’un boni de liquidation applicables aux sociétés d’HLM et aux offices publics. Le fait que le conseil d’administration de l’OPH puisse prendre la décision permettra de gagner du temps, sans retirer de pouvoir à la collectivité, qui détient la majorité. Cet alignement s’accompagne d’une harmonisation des règles de dévolution des offices avec celles des SA d’HLM.

*

* *

La commission est saisie de l’amendement CE 1093 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Le projet de loi prévoit de mettre en cohérence le périmètre des offices de HLM et celui des intercommunalités qui exercent une compétence habitat. L’amendement complète le texte en intégrant deux éléments qui n’étaient pas pris en compte : le 1^{er} janvier 2017, l’ensemble du territoire ne sera pas nécessairement couvert par des EPCI compétents en matière d’habitat, et certains EPCI ne sont pas tenus d’exercer cette compétence.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle aborde l'amendement CE 1116 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. L'amendement vise à aligner les modalités de dévolution d'un boni de liquidation applicables aux sociétés de HLM et aux offices publics. Le fait que le conseil d'administration de l'office puisse prendre la décision permettra de gagner du temps sans enlever aucun pouvoir à la collectivité, qui détient la majorité. L'amendement tend également à harmoniser les règles de dévolution des offices avec celles des SA de HLM. Enfin, il propose d'ajouter une virgule pour faciliter la compréhension de l'article.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CE 934 de la rapporteure.

M. Jean-Luc Laurent. Je ne crois pas du tout à la recette miracle, qui consiste à transférer les offices communaux vers les collectivités intercommunales. En quoi cette modification pourrait-elle améliorer leur situation ?

La commission adopte l'article 52 modifié.

Après l'article 52

La commission étudie, en discussion commune, les amendements CE 175 de Mme Frédérique Massat et CE 180 de Mme Jacqueline Maquet.

Mme Frédérique Massat. L'amendement CE 175 vise à harmoniser les règles applicables aux directeurs généraux des offices publics de l'habitat avec les principes généraux des contrats et les dispositions de droit commun applicables, selon leur statut, aux autres personnels des offices. Il propose également d'organiser la procédure de rupture conventionnelle entre le directeur général de l'office et son président, quand, d'un commun accord, ils mettent un terme à leur collaboration.

Mme Jacqueline Maquet. L'amendement CE 180 a le même objectif.

M. Benoist Apparu. Il me semble pour le moins étrange d'évoquer dans la loi la rémunération et les avantages du directeur général des offices !

Mme la rapporteure. Je comprends qu'on veuille aplanir les crispations constatées entre les organismes HLM et ceux qui les contrôlent, lesquelles découlent des modifications législatives intervenues sous la législature précédente. Toutefois, dans une période où l'on demande des efforts aux salariés des classes

moyennes, il ne me semble pas opportun d'améliorer les avantages sociaux, si mérités qu'ils soient, des cadres supérieurs des offices de HLM. Je vous suggère de retirer les amendements, quitte à les représenter dans une période plus faste.

M. le président François Brottes. De telles dispositions n'ont pas leur place dans un texte de loi. Mieux vaudrait poser une question écrite à la ministre ou au ministre des finances, qui répondra dans les mêmes termes.

M. Philippe Bies, rapporteur pour avis de la commission du développement durable. Nous sommes évidemment dans le domaine réglementaire, mais il serait bon de ménager une certaine équité entre les directeurs des différentes familles de bailleurs. Les directeurs de SA de HLM sont surpayés par rapport à ceux des offices publics.

Mme la ministre. Sans doute, mais, quelle que soit leur catégorie, les directeurs ne sont pas ceux qui souffrent le plus. L'amendement propose d'octroyer aux directeurs des offices les avantages des agents de droit privé, alors même qu'ils bénéficient du statut d'agent public. Les locataires ne comprendraient pas cette mesure dans le contexte actuel.

Les amendements CE 175 et CE 180 sont retirés.

Article 53

(articles L. 411-2, L. 421-2, L. 421-3, L. 422-2 et L. 422-3 du code de la construction et de l'habitat)

Simplification des règles applicables aux organismes HLM

L'article 53 du projet de loi a pour objectif de simplifier certaines règles applicables aux organismes d'habitations à loyer modéré.

Plusieurs dispositions du code de la construction et de l'habitation prévoient une procédure d'autorisation préfectorale, notamment pour :

– la gestion ou l'acquisition de logements dans des copropriétés connaissant des difficultés par un organisme HLM en vue de leur revente (neuvième alinéa de l'article L. 411-2, visé par **l'alinéa 1^{er}** de l'article 53),

– l'exercice d'un mandat de gérance – syndic de copropriété ou administrateur de biens d'immeubles bâtis – par un organisme HLM (5^o de l'article L. 421-3, visé par **l'alinéa 2** de l'article 53),

– les souscriptions ou acquisitions de parts ou actions dans des sociétés pouvant réaliser des opérations d'aménagement (quinzième alinéa de l'article L. 422-2 et quatorzième alinéa de l'article L. 422-3, visés par **l'alinéa 4** de l'article 53),

– la conclusion d’une convention de projet urbain partenarial par un OPH ou une société d’HLM (mêmes références que précédemment).

Dans le but de simplifier les opérations qui viennent d’être énumérées, l’autorisation préfectorale est remplacée, dans chacun de ces cas par une autorisation tacite d’acceptation dans un délai harmonisé de deux mois.

*
* *

La commission adopte l’article 53 sans modification.

Article 54

(article 110 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l’exclusion)

Simplification des règles applicables aux organismes HLM

L’article 54 du projet de loi a pour objet de reconduire, sur une durée de cinq ans, la procédure de conception-réalisation, instituée par la loi du 25 mars 2009, dite « loi Molle », jusqu’au 31 décembre 2013.

Ce dispositif temporaire permet aux organismes HLM d’inclure, dans un même contrat conclu avec un opérateur privé, la conception et la réalisation d’une même opération. Il offre donc de réels avantages en termes de délais et semble de nature à optimiser le rapport qualité/coût, comme l’a d’ailleurs confirmé une évaluation récente du Conseil général de l’environnement et du développement durable (CGEDD).

Le principe de cette prolongation a été voté lors de l’adoption de la loi n° 2013-569 du 1^{er} juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction (article 4).

L’article 54 du projet de loi est donc sans objet.

*
* *

La commission adopte l’article 54 sans modification.

Section 2

Réformer les missions et procédures de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)

Article 55

(articles L. 423-3, L. 452-1, L. 452-1-1, L. 452-2, L. 452-2-1, L. 452-2-2 [nouveau], L. 452-4 et L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitat)

Réforme des missions et procédures de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)

L'article 55 du projet de loi vise à améliorer le fonctionnement de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

A.— L'ÉTAT DU DROIT

1. Les missions de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)

La CGLLS est un établissement public administratif dont le régime est fixé par les articles L. 452-1 à L. 452-7 du code de la construction et de l'habitation. Son champ d'intervention est limité à l'activité locative des organismes constructeurs ; la couverture des risques afférents à l'accession à la propriété est dévolue à la Société de garantie de l'accession (SGA).

La Caisse a initialement été créée dans le but de :

– permettre aux organismes en difficulté potentielle ou avérée de maintenir leur activité dans de bonnes conditions et conformément à leurs objectifs (volume de production, qualité de service...);

– garantir les prêts consentis par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) aux organismes, lorsque les collectivités locales refusent ou sont dans l'incapacité de le faire.

Les procédures d'aide prennent la forme de plans de prévention (financement d'études d'appui stratégique ou opérationnel aux organismes), de consolidation (renforcement des fonds propres des bailleurs risquant de ne pas pouvoir honorer leurs prévisions d'investissements) ou d'aide au rétablissement de l'équilibre financier (versement de subventions pluriannuelles, mesures prises en matière de qualité de gestion et d'attractivité du patrimoine, coordination des intervenants).

La Caisse participe par ailleurs au financement de l'Union sociale pour l'habitat (USH), les fédérations qui regroupent l'USH, ainsi que la fédération des

SEM et gère les protocoles de financement des quatre fédérations groupant des organismes agréés à la maîtrise d'ouvrage d'insertion (Fédération des Pact, FAPIL, UNAF0 et UNHAJ). Elle contribue également au financement des cinq associations nationales de locataires représentatives et des agences départementales d'information sur le logement (ADIL).

2. Organisation et fonctionnement de la (CGLLS)

Le conseil d'administration de la Caisse comprend quatre représentants de l'État, un représentant de l'agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), trois représentants de l'USH, un représentant de la Fédération des Entreprises publiques locales (EPL) et une personnalité qualifiée désignée par le ministre chargé du logement.

Le décret n° 2004-1251 du 23 novembre 2004 précise la composition des deux instances chargées de l'instruction des dossiers soumis à la CGLLS :

– le comité des aides décide des concours apportés par la CGLLS aux organismes en difficulté (réalisation d'études, montage de prêts et versement de subventions).

– la commission de réorganisation statue sur les demandes faites au titre des nouvelles missions de la CGLLS (cofinancement d'études et de prestations entrant dans le cadre de réorganisations, facilitation des restructurations, formation et soutien technique).

Le financement des missions de la CGLLS est assuré par une cotisation assise sur les loyers perçus par les organismes d'HLM et par les SEM (article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation).

La loi du 1^{er} août 2003 a par ailleurs créé une cotisation additionnelle (article L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation), constituée d'une part fixe et d'une part variable, exigible auprès des organismes HLM et, depuis la loi du 13 juillet 2006, dite « loi ENL », des sociétés d'économie mixte (SEM). La part fixe est basée sur le nombre de logements locatifs recensés en fin d'année N-2. La part variable est proportionnelle à l'autofinancement net des organismes, après réfaction d'une partie de celui-ci : l'effort accru demandé aux organismes les plus rentables est garant d'une certaine solidarité entre bailleurs.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

1. La gouvernance de la Caisse

L'article 55 du projet de loi modifie l'article L. 452-2 du code de la construction et de l'habitation pour aménager la composition du conseil d'administration de la CGLLS (**alinéa 9**). Ce dernier comprend désormais un

représentant des organismes de maîtrise d'ouvrage d'insertion, agréés en application de l'article L. 365-2 du même code. Le représentant de l'ANRU est remplacé par un représentant de l'État et ne participe plus à la commission de réorganisation.

La commission de réorganisation des organismes de logement locatif social est, pour sa part, composée majoritairement de représentants de l'USH regroupant les fédérations d'organismes d'HLM, de la Fédération des SEM (cf. *infra*) et des fédérations des organismes de maîtrise d'ouvrage d'insertion (**alinéa 11** modifiant l'article L. 452-2-1 du code de la construction et de l'habitation).

Dans le but d'éviter les risques de conflits d'intérêts, **l'alinéa 13** dispose qu'aucun membre du conseil d'administration ne peut prendre part au vote dans une affaire où il a un intérêt personnel et direct. Au sein des autres instances, en particulier de la commission de réorganisation, une disposition supplémentaire prévoit qu'aucun de leurs membres ne peut prendre part au vote dans une affaire où il a intérêt personnel et direct ou s'il représente directement une des parties intéressées (**alinéa 14**).

2. Le soutien aux politiques publiques

L'article L. 452-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que la CGLLS contribue au financement de l'ANRU. **L'alinéa 4** de l'article 55 ajoute une contribution de la Caisse au financement de l'Agence nationale pour l'information pour le logement (ANIL), chargée de la gestion du système national d'enregistrement par l'article 47 du projet de loi.

Votre rapporteure rappelle que les agences départementales – les ADIL – bénéficient déjà de subventions de la CGLLS pour leurs missions et projets.

3. L'extension des moyens d'information de la Caisse

Dans le but d'améliorer les modalités d'intervention de la Caisse, **l'alinéa 2** de l'article 55 modifie l'article L. 423-3 du code de la construction afin de lui permettre un accès aux comptes financiers des organismes de logement social, dans les mêmes conditions que celles dont bénéficie actuellement le ministre chargé du logement.

4. Le périmètre des cotisations alimentant la CGLLS

Le périmètre des deux cotisations alimentant la CGLLS est clarifié par l'article 55 qui modifie respectivement les articles L. 452-4 et L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation :

– la cotisation des SEM et des organismes HLM repose sur le même droit de propriété du parc locatif mais il est désormais fait référence au droit réel pour définir le parc assujéti de tous les organismes ayant l’obligation de déclarer la cotisation à la CGLLS

– les indemnités d’occupation sont intégrées aux produits locatifs ;

– les donations, dons et legs sont exclus du calcul de la cotisation additionnelle dans la mesure où ces ressources ne sont pas issues du logement social ;

– l’assiette de la cotisation des organismes de maîtrise 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.

C.— LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEURE

Dans le cadre de son travail préparatoire à l’examen du texte, votre rapporteure a entendu les points de vue des différents intervenants ⁽¹⁾ concernés par la réforme des missions et procédures de la CGLLS.

À l’occasion de ces échanges, elle a pu constater que les collectivités territoriales, qui jouent un rôle de plus en plus important dans la mise en œuvre des politiques de l’habitat, ne sont pas consultées sur les évolutions décidées au niveau de la Caisse. Compte tenu de l’accueil favorable de cette initiative par les principaux intéressés, votre rapporteure a proposé d’associer, chaque année, les représentants des collectivités territoriales compétentes en matière d’habitat aux délibérations qui fixent les orientations et priorités de la CGLLS au cours de l’exercice suivant.

L’amendement correspondant a été adopté par la Commission de même qu’un amendement visant à instituer, au sein de la Caisse, un fonds de soutien à l’innovation des projets des organismes HLM conformément au pacte d’objectifs et de moyens signé entre l’État et le mouvement HLM, le 8 juillet 2013. D’après ce pacte, ce fonds devrait être doté de 5 millions d’euros et soutenir des projets de recherche et de développement, des actions de modernisation des organismes de logement social et des dispositifs expérimentaux innovants.

Enfin, la Fédération des sociétés d’économie mixte se dénommant désormais la Fédération des entreprises publiques locales, il a été tenu compte de cette nouvelle dénomination dans l’article 55.

(1) Représentants de la CGLLS, de l’USH ainsi que des fédérations intervenant dans le domaine de la maîtrise d’ouvrage d’insertion (PACT, FAPIL, UNAF0, UNHAJ).

*

* *

La commission aborde l'amendement CE 1094 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Je propose d'instituer au sein de la caisse de garantie du logement locatif social un fonds de soutien à l'innovation des projets des organismes HLM. L'idée est issue du pacte d'objectifs et de moyens que le mouvement HLM vient de signer avec l'État.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CE 1060 et CE 1095 de la rapporteure.

Puis elle adopte l'article 55 modifié.

Après l'article 55

La commission étudie l'amendement CE 644 de Mme Monique Orphé.

M. Yves Blein. Défendu.

Mme la rapporteure. Avis défavorable. Certaines collectivités souhaitent conserver la possibilité de garantir les emprunts portant sur le logement social.

L'amendement est retiré.

CHAPITRE IV

ÉLARGIR LES DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE POLITIQUE DU LOGEMENT

Article 56

(articles L. 301-5-1, L. 302-1, L. 302-2, L. 302-4-2 et L. 302-4-3 [nouveaux] du code de la construction et de l'habitat)

Élargissement des délégations de compétences en matière de politique du logement

L'article 56 du projet de loi vise à renforcer la délégation de compétences de l'État en matière d'aides à la pierre aux EPCI par des compétences nouvelles. Il adapte également le contenu du programme local de l'habitat (PLH) afin de

permettre aux EPCI volontaires de disposer des moyens de mettre en œuvre sur leur territoire une politique cohérente en matière de logement et d'hébergement.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

1. La délégation des aides à la pierre aux EPCI

En mai 2011, la Cour des comptes a publié un rapport public thématique intitulé : « *Les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'État aux intercommunalités et aux départements* » dont sont extraites les données ci-dessous.

- Depuis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (art. 61), les intercommunalités ou les départements qui le souhaitent peuvent attribuer, au nom de l'État, les aides à la construction de logements locatifs sociaux et à la rénovation du parc privé ancien.

Le dispositif est original en droit français : il ne s'agit pas d'un transfert, mais d'une délégation de compétences de l'État aux collectivités territoriales. L'État n'est pas dessaisi de sa compétence ; il détermine les objectifs et apprécie la capacité

- Les articles L. 301-3 et suivants du code de la construction et de l'habitation codifient le dispositif institué par la loi du 13 août 2004. Le fondement de la délégation réside dans une convention de délégation avec l'État. Les collectivités qui se portent candidates doivent accepter la gestion des aides destinées à la fois à la construction nouvelle de logements locatifs sociaux et à la rénovation du parc privé ancien, sans pouvoir choisir les unes plutôt que les autres. Elles n'ont pas la possibilité de modifier les conditions d'attribution, dont l'État garde la maîtrise.

- **Le délégataire est, à titre principal, un EPCI qui doit être doté d'un programme local de l'habitat (PLH).**

L'élaboration de ce document constitue, depuis la loi du 12 juillet 1999 relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale (dite « loi Chevènement »), une obligation pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération ; elle est facultative dans les communautés de communes. À la date de signature des premières conventions, le programme local de l'habitat devait fixer, pour le ressort de l'EPCI, des objectifs chiffrés en matière de logement, d'hébergement, de renouvellement, de mixité sociale et de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre et indiquer les moyens à mettre en œuvre pour leur réalisation.

En l'absence de candidature d'un EPCI ou pour le ressort excluant le périmètre des EPCI ayant conclu une convention, le département peut également se porter volontaire.

La convention passée avec l'État est conclue pour une durée de six ans. Elle définit les objectifs et fixe les modalités d'évaluation, notamment un bilan d'exécution à mi-parcours. Elle arrête le montant des droits à engagement alloués au délégataire et celui des crédits que ce dernier affectera à la réalisation des opérations sur son budget propre.

Elle précise également, en accord avec la Caisse des dépôts et consignations, l'enveloppe de prêts que cet établissement peut affecter aux opérations retenues. La convention principale porte sur les objectifs et l'enveloppe notamment, pour le parc social et le parc privé. Une convention annexe règle les modalités spécifiques de gestion des aides Anah.

- Les articles L. 301-5-1 et 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation prévoient que les établissements publics de coopération intercommunale ou les départements prennent l'initiative de « demander à conclure une convention avec l'État ». Le préfet dispose alors d'un délai de trois mois pour notifier son accord ou son refus, en le motivant.

- Les marges de manœuvre des EPCI délégataires des aides à la pierre ont été renforcées par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social. Désormais, 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. En outre, ils peuvent se voir confier le droit de préemption transféré aux préfets sur les communes faisant l'objet d'un constat de carence du fait de leur manquement aux obligations de production de logement social.

L'étude d'impact annexée au projet de loi précise que **le poids des territoires en délégation n'a cessé d'augmenter puisqu'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.

2. Le programme local de l'habitat (PLH)

Le programme local de l'habitat (PLH) constitue un support de contractualisation entre l'État et les bailleurs ; il est le support préalable sans lequel l'EPCI ne peut conclure une convention de délégation avec l'État.

L'article L. 302-1 du code de la construction dispose que : « le programme local de l'habitat est établi par un établissement public de coopération intercommunale pour l'ensemble de ses communes membres ». Adopté pour une durée de six ans, il définit les objectifs et principes de la politique de l'habitat conduite par l'EPCI et ses communes membres. Il contient un programme d'actions détaillé par commune (nombre et type de logements à réaliser, moyens à

mettre en œuvre, *etc.*). À l'égard des communes soumises au quota de 25 % ou 20 % de logements sociaux, le PLH doit également fixer l'échéancier annuel et les conditions de réalisation des logements sociaux manquants ainsi qu'un plan de revalorisation de l'habitat locatif social existant.

L'étude d'impact annexée au projet de loi précise qu'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 de plus de 30 000 habitants et comportant une ville de plus de 10 000 habitants,
- les communes isolées de plus de 20 000 habitants,
- les territoires souhaitant prendre la délégation de compétence.

Au 1^{er} janvier 2013, 643 PLH ont été recensés (DOM inclus) dont 330 sont d'initiative volontaire.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

1. Une extension du champ des compétences déléguées et susceptibles de l'être

Le I de l'article 56 du projet de loi modifie l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation afin de renforcer la délégation des aides à la pierre par des compétences nouvelles.

a) Le renforcement des conditions nécessaires à la prise de délégation par un EPCI

L'**alinéa 4** de l'article 56 prévoit que les dispositions de cet article ne concernent que les EPCI disposant d'un PLH exécutoire.

En outre, votre rapporteure souligne que ces dispositions ne visent pas les métropoles, dont le statut et les modalités d'intervention sont traités dans le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

L'**alinéa 5** introduit une compétence nouvelle, assortie d'une condition nouvelle : les EPCI peuvent exercer les compétences de l'État 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 à condition qu'ils disposent d'un observatoire des loyers.

b) Une condition supplémentaire pour les EPCI comprenant des territoires situés en zone tendue

L'**alinéa 7** de l'article 56 se réfère aux territoires définis à l'article 232 du code général des impôts, c'est-à-dire aux zones tendues correspondant à des zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants caractérisées par un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. Cet alinéa dispose que les EPCI comprenant des territoires situés dans ces zones tendues ne peuvent conclure une convention de délégation des aides à la pierre que s'ils exercent la compétence d'encadrement des loyers et disposent, à cette fin, d'un observatoire des loyers.

Autrement dit, une convention de délégation des aides à la pierre comprend, comme c'est le cas aujourd'hui :

– l'attribution des aides au logement locatif social (**alinéa 16**)

– l'attribution des aides en faveur de l'habitat privé par délégation de l'Anah (**alinéa 17**)

– et, pour les EPCI comprenant des territoires situés en zone tendue, l'exercice de la compétence d'encadrement des loyers, instituée par le présent projet de loi (**alinéa 7**).

c) Des compétences optionnelles

Les **alinéas 18 à 21** ajoutent des compétences optionnelles pouvant être intégrées dans la convention de délégations :

– la garantie du droit à un logement décent et indépendant. Dans ce cas, l'État délègue tout ou partie des réservations de logements dont le préfet bénéficie, à l'exception des logements réservés aux agents civils et militaires de l'État (**alinéa 19**) ;

– la mise en œuvre de la procédure de réquisition avec attributaire (**alinéa 20**) ;

– 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 (**alinéa 21**).

d) Les modalités de contractualisation

Comme précédemment, la convention de délégation est conclue pour une durée de six ans renouvelables (**alinéa 9**).

Le préfet conserve la possibilité de refuser ou de ne pas renouveler la délégation mais ses pouvoirs sont renforcés puisqu'il a la possibilité de ne pas conclure de convention avec un EPCI qui n'aura pas pris en compte ses demandes

motivées de modification du PLH (**alinéa 10**). En outre, il peut dénoncer une convention lorsque l'évaluation à mi-parcours du PLH est jugée insuffisante (**alinéa 11**).

Enfin, la convention fixe, dans la limite des dotations ouvertes en loi de finances, le montant des droits à engagement alloués à l'EPCI ainsi que le montant des crédits que celui-ci affecte sur son propre budget à la réalisation des objectifs de la convention (**alinéa 22**).

2. Les adaptations du PLH, support de ces délégations

Le II de l'article 56 modifie l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation en vue d'adapter le contenu du PLH aux problématiques traitées dans les précédents articles du projet de loi, en particulier la détection des copropriétés en difficulté.

– **l'alinéa 36** renforce ainsi la prise en compte du droit au logement et de la problématique des copropriétés dégradées dans les PLH en rendant obligatoire la précision des actions de prévention, d'accompagnement ou de requalification des copropriétés en difficulté.

– **l'alinéa 38** 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 communales (modification de l'article L. 302-2 du même code).

– les **alinéas 40 et 41** ouvrent la possibilité aux EPCI de proroger, à titre exceptionnel leur PLH pour une durée d'un an renouvelable deux fois, sous réserve de l'accord du préfet lorsque le PLH arrive à échéance et que l'EPCI a prescrit l'élaboration d'un PLU intercommunal qui tiendra lieu de PLH ou lorsque son périmètre est élargi.

– les **alinéas 44 et 45** instaurent des périodes transitoires au cours desquelles, d'une part, les conventions de délégation existantes pourront être modifiées par voie d'avenant ; d'autre part, les PLH pourront être adaptés selon la procédure simplifiée de modification prévue à l'article L. 302-4 du code de la construction et de l'habitation.

C.— LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

En raison de la nouveauté du dispositif d'encadrement des loyers, introduite au titre Ier du projet de loi, la Commission a jugé préférable de ne pas adopter, à ce stade, la délégation de la compétence d'encadrement des loyers aux EPCI qui reste de la seule compétence de l'État. L'amendement adopté en ce sens supprime donc les alinéas 5 et 7 de l'article 56.

Votre rapporteure souligne qu'il faudra veiller à appliquer la même mesure aux métropoles, qui ne sont pas visées par le projet de loi relatif à l'accès au logement et à un urbanisme rénové, mais qui sont concernées par les compétences relatives à l'habitat.

La Commission a également adopté un amendement permettant au Comité régional de l'habitat de donner son avis lorsque le préfet envisage de dénoncer une convention de délégation des aides à la pierre.

À l'initiative de votre rapporteure, la Commission a par ailleurs adopté un amendement permettant de mieux associer les EPCI à la signature des conventions d'utilité sociale (CUS) en particulier pour les organismes qui ne lui sont pas rattachés mais qui disposent d'un patrimoine représentant plus de 20 % du parc social sur leur territoire.

*

* *

La commission rejette l'amendement CE 187 de M. Benoist Apparu.

Elle est saisie de l'amendement CE 1096 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement est en cohérence avec la position que j'ai défendue lors de l'examen du titre I^{er}. En vertu du dispositif d'encadrement des loyers adopté à l'article 3, l'État fixe seul le loyer médian. Si, dans l'article 56, nous laissons aux EPCI la possibilité de demander au préfet d'exercer cette compétence, nous créons une suspicion, ainsi qu'une source de recours. Mieux vaut attendre avant de voter une telle mesure.

Mme la ministre. Sagesse. Il n'est pas inutile de permettre la délégation de l'encadrement des loyers aux EPCI, mais, comme le rapporteur, je pense qu'on peut laisser le dispositif prendre de l'ampleur avant de le transférer.

Mme la rapporteure. Cette question importante est apparue assez tard dans notre réflexion. Des EPCI peuvent être tentés de fixer eux-mêmes le loyer médian majoré, pensant qu'ils sont plus proches que le préfet des réalités de leur territoire. Reste que, en leur confiant cette prérogative, nous ferions endosser aux collectivités locales, qui ne sont pas seules compétentes en matière d'habitat, des responsabilités excessives.

Je propose une rédaction un peu différente, visant à rendre la délégation optionnelle aux EPCI qui souhaitent prendre la délégation de l'aide à la pierre.

M. le rapporteur. L'alinéa 5 concerne non la délégation de l'aide à la pierre, mais le fait que les EPCI peuvent demander aux représentants de l'État d'exercer les compétences prévues par la loi du 6 juillet 1989. Nous fragiliserions le dispositif en prenant d'emblée une mesure de ce type. Certains penseraient

qu'en fixant le loyer médian trop haut ou trop bas, les élus mènent une politique de peuplement, alors qu'ils doivent observer le marché et non de le diriger.

M. Benoist Apparu. Ce débat m'inquiète ! J'avais l'impression que le préfet – ou, s'il y a transfert, le président de l'EPCI – n'avait pas à diriger, mais à constater le montant du loyer médian, qui, même s'il peut ensuite être majoré de 1 % à 20 %, résulte de l'observation des loyers.

Mme la rapporteure. L'alinéa 7 rend le recours impossible sauf aux EPCI qui réclameraient une aide à la pierre. Il faut l'interdire à tous ou le rendre optionnel pour tous.

M. le président François Brottes. Il faut en effet réserver le même sort aux alinéas 5 et 7.

M. le rapporteur. Non seulement il existe, quand on fixe le loyer médian majoré, une marge d'appréciation de 20 %, mais l'observatoire des loyers donne lui-même une marge d'appréciation, ou disons une fourchette. C'est pourquoi il me semble préférable que la fixation du loyer médian incombe aux préfets plutôt qu'aux EPCI.

M. le président François Brottes. Je vous suggère de rectifier l'amendement en remplaçant les mots « l'alinéa 5 » par les mots « les alinéas 5 et 7 ».

M. le rapporteur. D'accord pour cette rectification.

Mme la rapporteure. Avis favorable.

M. Benoist Apparu. Le loyer médian exclut toute idée de fourchette. Même s'il peut ensuite être majoré dans la limite de 20 %, c'est à l'État de le faire, et non aux collectivités locales, dont on peut craindre qu'elles effectuent, pour favoriser le peuplement, des choix purement politiques et pour le moins risqués. Souvenez-vous de ce qui s'est passé dans certains quartiers au cours des années soixante et soixante-dix !

Mme la rapporteure. C'est donc le préfet qui fixera le loyer médian majoré. Il faudra veiller à appliquer la mesure aux métropoles, que le texte ne mentionne pas, mais qui sont concernées par les compétences relatives à l'habitat.

M. le président François Brottes. C'est en effet une précision importante.

La commission adopte l'amendement 1096 ainsi rectifié.

La commission en vient à l'amendement CE 665 de M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier. Il s'agit de permettre au comité régional de l'habitat de donner son avis lorsque le représentant de l'État envisage de dénoncer une convention de délégation des aides à la pierre.

Mme la rapporteure. Avis favorable.

Mme la ministre. Même avis.

La commission adopte l'amendement.

Elle aborde l'amendement CE 1097 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'alinéa 14 dispose que les EPCI deviendront les garants du droit à un logement décent et indépendant sur leur territoire. Si ceux-ci peuvent influencer les politiques de construction et posséder une délégation d'aide à la pierre, peuvent-ils vraiment se substituer à l'État pour payer les astreintes auxquelles il est soumis ?

Mme la rapporteure. Avis défavorable. Je suis très réservée à l'idée que l'État délègue aux EPCI le DALO, le contingent et l'hébergement, qui appartiennent au domaine régalien. Je reconnais cependant que des EPCI compétents en matière d'habitat souhaitent exercer ces compétences.

M. Benoist Appar. Le problème du DALO se pose essentiellement en Île-de-France et sur la ligne qui va de Marseille à Menton. Dans la région parisienne, il serait réglé si toutes les communes – hors Paris – ou tous les EPCI le prenaient en charge. Reste que ceux-ci sont réticents, comme les bailleurs sociaux, à l'idée d'assurer les obligations des autres. J'étais favorable à la gestion interdépartementale du DALO, qui me semblait aller dans le sens d'une régulation, mais le mieux est de pousser les collectivités locales à assumer leurs responsabilités, et par conséquent favoriser le transfert.

Mme la ministre. Avis défavorable. Si un EPCI considère que le préfet gère mal le DALO, le texte lui offre la possibilité de s'en saisir, ce qui peut se produire dans un EPCI où la tension est moins forte qu'en Île-de-France. Je ne vois aucune raison de supprimer la disposition, qui figurait à titre expérimental dans la loi DALO de 2007.

M. Christophe Borgel. Puisqu'il s'agit non de transférer une compétence, mais de laisser à un EPCI qui le souhaite la possibilité de s'emparer d'un dossier, l'alinéa 14 devrait satisfaire le rapporteur.

M. le rapporteur. Je suis convaincu ! Je retire l'amendement.

L'amendement est retiré.

La commission examine l'amendement CE 1098 rectifié.

Mme la rapporteure. Les EPCI ne peuvent conclure de conventions d'utilité sociale que dans certaines conditions. Leur signature est facultative pour les SA de HLM. Nous proposons de la rendre obligatoire quand celles-ci possèdent au moins 20 % du parc sur le territoire concerné.

Mme la ministre. Avis favorable, sous réserve que la mesure ne s'applique qu'aux collectivités délégataires des aides à la pierre.

Mme la rapporteure. D'accord.

M. Benoist Apparu. La rectification proposée par Mme la ministre rend le dispositif inopérant. Il est en effet proposé ici que les EPCI soient signataires des CUS conclues par les organismes disposant d'un patrimoine sur leur territoire, ce qui est inapplicable dès lors que c'est la commune membre de l'EPCI, et non l'EPCI, qui est délégataire des aides à la pierre.

Mme la ministre. Mais aucune commune n'est délégataire de ces aides.

M. Benoist Apparu. Il est vrai...

Mme la rapporteure. Je suis favorable à la modification proposée par Mme la ministre.

M. le président François Brottes. Madame la ministre, pourriez-vous nous faire lecture du complément que vous proposez ?

Mme la ministre. La première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation dispose que les EPCI dotés d'un programme local de l'habitat et les départements sont associés à l'élaboration des dispositions des conventions d'utilité sociale relatives aux immeubles situés sur leur territoire. Nous proposons que figurent également dans cette liste les EPCI délégataires des aides à la pierre.

M. le président François Brottes. Accepteriez-vous que nous adoptions en l'état l'amendement CE 1098 rectifié et de procéder à cette modification en séance publique ?

Mme la ministre. Je n'y vois pas d'inconvénient.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CE 935 et CE 1099 de la rapporteure.

Elle adopte ensuite l'article 56 modifié.

CHAPITRE V

**RÉFORMER LA GOUVERNANCE DE LA PARTICIPATION
DES EMPLOYEURS À L'EFFORT DE CONSTRUCTION**

Article 57

(articles L. 313-3, L. 313-8, L. 313-13, L. 313-14, L. 313-15, L. 313-17, L. 313-19, L. 313-20, L. 313-21, L. 313-22, L. 313-23, L. 313-25, L. 313-28, L. 313-29, L. 313-32-1, L. 313-34, L. 313-35 du code de la construction et de l'habitat)

Gouvernance de la participation des employeurs à l'effort de construction

L'article 57 du projet de loi vise à réformer la gouvernance de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

A.— L'ÉTAT DU DROIT

1. La réforme d'Action Logement de 2009

Ces éléments ci-dessous sont extraits du rapport sur la programmation des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), annexé au projet de loi de finances pour 2013.

L'article 8 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a engagé une réforme profonde d'Action logement.

D'une part, les rôles respectifs de l'État et des acteurs centraux d'Action logement sont modifiés. L'UESL, fédération des organismes collecteurs d'Action logement, est responsable de la mise en œuvre des emplois d'Action logement et dispose de capacités de recommandations permettant l'application des orientations du Gouvernement et l'amélioration de l'efficacité de la gestion des organismes collecteurs. Le rôle des commissaires du Gouvernement auprès de cet organe est renforcé.

D'autre part, les catégories d'emplois des ressources issues de la PEEC, les emplois et les montants qui leur sont consacrés, qui relevaient jusqu'à présent d'accords passés entre les partenaires sociaux et l'État, appartiennent désormais à l'État dans un cadre législatif et réglementaire, établi après concertation avec les partenaires sociaux.

2. L'organisation institutionnelle de la PEEC

a) Les collecteurs associés : les comités interprofessionnels du logement (CIL)

Plus de 95 % de la collecte est versée aux collecteurs financiers qui sont associés de l'UESL, les comités interprofessionnels du logement (CIL) – au nombre de 24 fin 2012 contre 102 fin 2007. Les CIL sont des associations à but non lucratif et à statut réglementé, administrées par des conseils d'administration composés de représentants des organisations syndicales d'employeurs, de représentants des organisations syndicales de salariés et de représentants des entreprises.

Les partenaires sociaux d'Action Logement ont décidé, dans le cadre de la réforme de la PEEC, d'impulser un vaste mouvement de restructuration du réseau des collecteurs.

b) Les collecteurs non associés de l'UESL

Les collecteurs constructeurs que sont les offices publics de l'habitat et les sociétés d'économie mixte de logement social peuvent également, sous certaines conditions, recevoir le versement de la PEEC des employeurs pour les opérations locatives dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage. L'Immobilière des chemins de fer (ICF), filiale de la SNCF, est également agréée comme collecteur.

c) L'Union d'économie sociale du logement (UESL)

L'Union d'économie sociale du logement (UESL), créée par la loi n° 96-1237 du 30 décembre 1996, joue le rôle de tête de réseau des CIL. Société anonyme coopérative à capital variable, elle a pour associés les CIL, ainsi que les organisations interprofessionnelles de salariés représentatives au plan national et les organisations interprofessionnelles d'employeurs représentatives au plan national.

L'UESL était auparavant chargée de représenter les intérêts communs de ses associés auprès de l'État et de signer des conventions avec ce dernier régissant l'emploi des fonds de la PEEC. Depuis la loi du 25 mars 2009, elle dispose d'une capacité d'émettre des recommandations qui s'imposent à ses associés collecteurs, ce qui la met en mesure de faire respecter la mise en œuvre des règles s'appliquant aux emplois d'Action logement. En application de cette loi, deux décrets définissent le régime des emplois d'Action logement et fixent le montant des enveloppes minimales et maximales des ressources d'Action logement qui leur sont consacrées.

La loi du 25 mars 2009 a, par ailleurs, modifié la gouvernance de l'UESL qui n'est plus administrée par un conseil d'administration de 15 membres, mais a désormais la forme de société anonyme à directoire et conseil de surveillance. Le conseil de surveillance est composé à parité de dix représentants permanents des

organisations syndicales d'employeurs et de salariés, qui disposent chacun d'un suppléant. Il est présidé par l'un des représentants désignés par les organisations d'employeurs.

La présence de l'État auprès de l'UESL est renforcée : les commissaires du Gouvernement sont au nombre de trois et représentent les ministres chargés respectivement du logement, de l'économie et du budget. Ils ont la faculté d'exercer conjointement un pouvoir de veto sur un champ de décisions restreint (irrégularité, atteinte à l'équilibre financier des fonds).

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 57 du projet de loi vise à rétablir un mode de coopération contractuel entre l'État 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 efficacité de la PEEC au service des politiques du logement.

L'UESL, auparavant « Union d'économie sociale du logement », devient l'« Union des entreprises et des salariés pour le logement » (**alinéa 1^{er}**).

1. La restauration d'une relation contractuelle entre l'État et Action logement

Le 8 novembre dernier, l'État et l'UESL-Action Logement ont conclu une lettre d'engagement mutuel qui fixe le cadre d'une participation exceptionnelle d'Action Logement à la politique du logement pour les années 2013, 2014 et 2015, en cohérence avec les orientations du gouvernement et celles fixées par les partenaires sociaux dans l'accord national interprofessionnel du 18 avril 2012.

a) L'instauration d'une convention quinquennale entre l'État et l'UESL

Faisant suite à la signature de cette lettre d'engagement mutuel, l'article 57 du projet de loi revient à un mode conventionnel de relations entre l'État et l'UESL. Cette convention est établie pour une durée de cinq ans. Elle fixe la nature et les règles d'utilisation des emplois de la PEEC (**alinéa 11**). Un bilan à mi-parcours est prévu dans le cadre d'une concertation engagée entre l'État et l'Union relative aux dispositions prévues pour les deux dernières années d'application de la convention (**alinéa 12**).

En cas de différend relatif à l'application ou au respect de la convention, le recours à une commission arbitrale est prévu, cette commission étant compétente pour interpréter la convention, enjoindre aux parties de la respecter et prononcer des réaffectations (**alinéa 13**).

Le Parlement est informé des prévisions et de la répartition des ressources de la PEEC entre chacune des catégories d'emplois ainsi que de l'état d'exécution

de la convention, par un document de programmation transmis au Parlement lors du dépôt des projets de loi de finances (**alinéa 15**).

b) Les ressources de la PEEC

La composition des ressources de la PEEC est détaillée à l'**alinéa 5** de l'article 57, qui intègre explicitement les produits financiers dans ces ressources. Parallèlement, les remboursements d'emprunts à plus d'un an, souscrits par l'UESL, sont soustraits de la détermination du montant de ces ressources.

c) Le pilotage du réseau d'Action logement

L'article 57 du projet de loi met l'UESL en capacité de mobiliser les CIL et 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 (**alinéas 41 et 42**) ou de procéder à des opérations de trésorerie, dans un objectif de mutualisation (**alinéa 61**).

L'UESL se voit également reconnaître la possibilité d'élaborer des directives qui s'imposent aux associés collecteurs (**alinéas 53, 54 et 55**).

En outre, l'Union peut prendre des participations directes dans des structures de coopération ou des sociétés – à l'exception des organismes d'HLM – afin de pouvoir se substituer aux CIL lorsque l'intervention s'avère plus efficace à son niveau (**alinéa 60**).

Enfin, l'UESL se voit reconnaître la possibilité d'opposer son veto à la nomination des directeurs généraux des associés collecteurs (**alinéa 64**).

2. La mise en œuvre des obligations des CIL au titre du DALO

La réforme d'Action logement de 2009 a prévu, pour la mise en œuvre du DALO, la mobilisation de réservations des CIL et de l'Association foncière logement (AFL) : 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 (articles L. 313-26-2 et L. 313-35 du code de la construction et de l'habitation).

Les alinéas 103 et 116 de l'article 57 du projet de loi élargissent 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 : « 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 ». L'alinéa 103 impose un accord passé entre les services de l'État qui gèrent le relogement des bénéficiaires du DALO et le CIL.

L'objectif est de 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.

C.— LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEURE

Votre rapporteure se félicite de la restauration d'une relation contractuelle entre l'UESL-Action logement et l'État, autour d'objectifs communs en faveur du logement. Elle a néanmoins proposé quelques aménagements au dispositif proposé par l'article 57, qui ont été retenus par la Commission :

– ne pas intégrer, à ce stade, les produits financiers des collecteurs agréés et de l'UESL à l'ensemble des ressources de la PEEC et les distinguer dans le financement des dépenses de fonctionnement. Le détail de ces frais de fonctionnement est renvoyé à la convention entre l'État et l'UESL en précisant, d'une part, le montant plafond annuel de la fraction des ressources PEEC affectée à ces dépenses ; d'autre part, les montants plafonds annuels de ces dépenses.

– prévoir la fixation, dans la convention entre l'État et l'UESL, des grands axes de la répartition, à l'échelle territoriale, des enveloppes consacrées aux emplois de la PEEC, sans que la convention ne détaille pour autant cette répartition ;

– renvoyer la définition des modalités de règlement des différends entre l'État et l'UESL à la convention et non à une commission arbitrale dont les prérogatives paraissent excéder celles généralement reconnues à ce type d'instance.

– fixer un échéance pour le dépôt du document de programmation, prévu par l'article 57 du projet de loi, afin que ce document puisse utilement éclairer l'examen parlementaire du budget de l'État.

– s'assurer que l'ensemble des filiales des CIL soient intégrées dans le champ de la convention conclue entre l'État et l'UESL.

– substituer au droit de veto prévu par le projet de loi la possibilité pour l'UESL de révoquer les directeurs généraux des CIL qui n'auraient pas respecté le cadre de leurs missions.

*

* *

La commission examine l'amendement CE 936 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement vise à corriger une disposition du projet de loi qui n'avait pu faire l'objet de discussions tout à fait abouties avec les représentants de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) : nous proposons ainsi de ne pas intégrer les produits financiers des collecteurs agréés et de l'UESL à l'ensemble de leurs ressources, comme cela est prévu par le projet de loi, mais de continuer à les distinguer, tout en précisant qu'ils permettent de financer en grande partie les dépenses de fonctionnement du réseau. Nous proposerons également dans des amendements ultérieurs de renvoyer à la convention conclue entre l'État et l'UESL le soin de détailler ces frais de fonctionnement.

Mme la ministre. Favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte successivement l'amendement rédactionnel CE 938 et les amendements de cohérence CE 937 et CE 939 de la rapporteure.

La commission est ensuite saisie de l'amendement CE 1100 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement a pour objet de préciser dans la loi que la convention conclue entre l'État et l'UESL fixe les grands axes de la répartition, à l'échelle territoriale, des enveloppes consacrées aux emplois du 1 % Logement, sans que la convention précise le détail de cette répartition.

Mme la ministre. Avis favorable à la territorialisation du 1 % Logement : les élus locaux déplorent souvent le fait que les ressources de leurs entreprises soient absorbées au lieu de bénéficier à leur territoire.

M. le président François Brottes. L'expression « 1 % Logement » est quelque peu abusive...

Mme la rapporteure. Il est vrai. Ce terme est même erroné.

M. Jean-Luc Laurent. Je félicite la rapporteure pour cet amendement : la territorialisation du 1 % Logement est attendue depuis longtemps par l'ensemble des territoires, quelle que soit leur configuration. Or, elle était jusqu'ici refusée et par l'État et par les organismes du 1 % Logement.

M. Benoist Apparu. Le 1 % Logement est effectivement mal nommé puisque la participation des employeurs ne s'élève en réalité qu'à 0,45 %. Et, lorsqu'on y ajoute les 400 millions d'euros du tour de passe-passe budgétaire, ce pourcentage diminue encore.

M. le président François Brottes. Mme Boutin avait donné le signal, souvenez-vous...

M. Benoist Apparu. Je ne me permettrais pas d'en juger. Je constate simplement ce qui s'est passé après que des hurlements ont été poussés sur certains bancs de l'hémicycle : ce qui était scandaleux à une époque est devenu possible et même souhaitable à une autre.

Au-delà, la territorialisation du 1 % Logement m'inquiète. En matière de financement du logement social, nous devons faire remonter des fonds propres depuis les zones détendues vers les zones tendues du territoire. Or, en territorialisant les conventions conclues entre l'État et l'UESL, vous maintenez des masses financières sur les territoires. Il me semblerait au contraire judicieux que l'argent du 1 % Logement aujourd'hui dépensé pour construire des logements sociaux en Champagne-Ardenne, par exemple – alors que cela n'y est vraiment pas indispensable compte tenu des besoins constatés dans le Nord ou en Île-de-France –, puisse remonter au niveau national.

Mme la rapporteure. Nous sommes parfaitement d'accord. C'est d'ailleurs pour cette raison que la convention nationale fixera les grands axes de répartition des enveloppes, et ce pour une durée de cinq ans. Comme le précise l'exposé sommaire de mon amendement, la déclinaison territoriale de l'utilisation des emplois du 1 % Logement sera effectivement possible par le biais de conventions conclues localement avec les collectivités intéressées. Mais l'objectif consiste bien à préciser à l'échelon national la manière dont on répartit les fonds qui y seront remontés depuis le niveau territorial.

Mme la ministre. Cela me paraît en effet une bonne mesure qui permettra d'ouvrir le débat au niveau national.

Je me souviens d'avoir entendu M. Apparu m'indiquer qu'il ne fallait pas supprimer le prélèvement sur les ressources des organismes HLM sous prétexte que nous n'arriverions jamais à organiser la mutualisation de leurs ressources. Or je suis heureuse que, dans le cadre du pacte conclu entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat (USH), la mutualisation des ressources entre les organismes s'élève à près de 300 millions d'euros. Ne désespérez pas, monsieur Apparu : le pire n'est jamais certain !

M. Benoist Apparu. J'aimerais beaucoup que le côté de l'hémicycle qui a hurlé lorsque nous avons mis la mutualisation en place pousse les mêmes cris face à la nouvelle mutualisation décidée par Mme la ministre.

M. le président François Brottes. Ce moment d'allégresse n'est visiblement pas partagé par tous...

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CE 1101 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement vise à supprimer la commission arbitrale prévue par le projet de loi. Celle-ci se voyait en effet confier des

prérogatives allant au-delà de celles que l'on confère habituellement à ce type d'instances. En lieu et place de cette commission, nous proposons que ce soit la convention qui fixe les modalités de règlement des différends susceptibles de survenir entre l'État et l'UESL. Si leurs relations se sont améliorées, elles ne sont pas toujours parfaites.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement de cohérence CE 1102 de la rapporteure.

La commission est ensuite saisie de l'amendement CE 940 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement fixe une échéance pour le dépôt du document de programmation prévu par l'article 57 du projet de loi.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

La commission est ensuite saisie de l'amendement CE 941 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement a pour objet d'intégrer l'ensemble des filiales des comités interprofessionnels du logement (CIL) dans le champ de la convention conclue entre l'État et l'UESL, tandis que le projet de loi initial en excluait certains.

Mme la ministre. Favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CE 1103 et CE 942 de la rapporteure.

La commission est saisie de l'amendement CE 1104 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement substitue au droit de veto prévu par le projet de loi la possibilité pour l'UESL de révoquer les directeurs généraux des CIL qui n'auraient pas respecté le cadre de leurs missions.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 57 modifié.

TITRE IV

MODERNISER LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET D'URBANISME

CHAPITRE I^{ER}

DÉVELOPPEMENT DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE

Article additionnel avant l'article 58

(article 58 A [nouveau])

(article L. 2124-18 du code général de la propriété des personnes publiques)

Aménagement des règles spécifiques d'utilisation du domaine public fluvial relatives à la Loire

Les crues de la Loire, par leur ampleur et l'extension du champ d'inondation, ont conduit le législateur à organiser un dispositif de gestion spécifique du domaine public fluvial. Les hauteurs de digues, dépassant couramment 5, voire 7 mètres, posent des problèmes de stabilité et d'entretien particulier.

Ces dispositions sont anciennes puisqu'elles résultent de l'article 15 d'un arrêt du Conseil du Roi du 23 juillet 1783, devenu en 1956 l'article 59 du code des voies navigables et de la navigation intérieure et, en 2006, les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 2124-18 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP).

Si le CGPPP, créé en 2006, a été élaboré à droit non constant, ces mesures spécifiques à la Loire ont été maintenues.

Toutefois, elles ne correspondent plus aujourd'hui à l'évolution des techniques et à l'état de l'art de la construction. De ce fait, elles peuvent faire obstacle à la réalisation d'opérations d'urbanisme nécessaires à l'aménagement des territoires.

Le présent article propose donc de moderniser le régime d'autorisation pour permettre, tout en conservant son caractère dérogatoire, la réalisation d'ouvrage, plantation, excavation ou construction qui ne serait pas susceptible de gêner l'accès, l'entretien ou le fonctionnement d'une digue ou levée.

*

* *

La commission est saisie de plusieurs amendements portant articles additionnels avant l'article 58. Elle examine d'abord, en discussion commune,

l'amendement CE 1112 du Gouvernement et les amendements CE 1 rectifié et CE 3 rectifié de M. Michel Piron.

Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement. Vous vous souvenez tous de l'amendement déposé par M. Michel Piron à l'occasion de l'examen du projet de loi habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour accélérer les projets de construction, et relatif à un arrêt du Conseil du Roi du 23 juillet 1783 qui fait toujours obstacle à la réalisation de certaines constructions autour de la Loire. Comme j'en avais pris l'engagement, nous avons travaillé sur le sujet et vous proposons aujourd'hui de modifier l'article L. 2124-18 du code général de la propriété des personnes publiques qui, depuis 1783, interdit de planter, de creuser des puits, caves, fossés ou de réaliser toute autre excavation du sol à moins de 19,50 mètres du pied des levées de la Loire. Compte tenu du progrès des connaissances et des techniques en matière de prévention des inondations, il est aujourd'hui possible d'assouplir ce régime d'interdiction. Il n'est toutefois pas possible de supprimer toute contrainte car il importe de parer à tout danger. Ainsi les clôtures visées par le régime d'autorisation sont celles susceptibles d'empêcher le passage des engins en cas de crue ou en cas d'urgence.

Il vous est proposé de conserver la distance de 19,50 mètres, soit dix toises comme il était dit dans l'arrêt de 1783. Mais comme, même à cette distance, une construction comportant un sous-sol peut avoir un impact sur les ouvrages de protection du fleuve, il est proposé que les constructions soient, non plus interdites, mais soumises à autorisation préfectorale, ce qui fera l'objet de l'amendement CE 1113.

Mme Audrey Linkenheld, rapporteure. Je suis tout à fait favorable à ces deux amendements.

M. Michel Piron. Je remercie Mme la ministre d'avoir tenu l'engagement qu'elle avait pris, à la suite duquel j'avais retiré mes amendements en mai dernier. Par précaution, je les ai redéposés, mais l'amendement du Gouvernement me donne totale satisfaction. Compte tenu des progrès dans l'art de construire, les nouvelles dispositions devraient permettre de résoudre certains problèmes jusqu'ici insolubles.

*La commission **adopte** l'amendement CE 1112. En conséquence, les amendements CE 1 rectifié et CE 3 rectifié de M. Michel Piron **tombent**.*

Article additionnel avant l'article 58
(article 58 B [nouveau])
(article L. 422-2 du code de l'urbanisme)

Compétence confiée au préfet pour délivrer des autorisations d'affectation des sols et d'utilisation du domaine public fluvial préalablement à la réalisation d'ouvrages sur les bords de la Loire

Le présent article propose, pour la situation particulière des zones situées du côté du Val de la Loire, de confier à une autorité unique la délivrance des autorisations « droit des sols » et « domaniale » préalable à la réalisation d'ouvrages, constructions ou installations comprises dans une bande de 19,50 mètres du pied des levées.

Pour assurer la gestion cohérente, notamment au regard du risque inondation, de ces réalisations, il est proposé de confier cette compétence au préfet, autorité locale qui dispose d'une visibilité globale et cohérente du territoire considéré. Le préfet sera ainsi en mesure de pouvoir évaluer l'ensemble des incidences de l'opération localement envisagée sur l'écoulement et le mouvement naturel de la Loire notamment en cas de crue.

*
* *

*La commission **adopte** ensuite l'amendement CE 1113 du Gouvernement.*

Avant l'article 58

La commission est saisie de l'amendement CE 25 de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. Philippe Bies, rapporteur pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Cet amendement vise à étendre le champ d'intervention de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA), en sorte qu'elle puisse intervenir pour protéger l'ensemble des espaces non artificialisés, qu'ils soient agricoles, naturels ou forestiers.

Mme la rapporteure. Un équilibre a été trouvé entre le présent projet de loi et le futur projet de loi d'avenir pour l'agriculture, concernant la CDCEA. Un premier pas est franchi aujourd'hui. S'il faut aller plus loin, c'est dans le cadre de l'autre projet de loi qu'il faudra le faire. Je suis donc défavorable à l'amendement, pour des raisons de principe plus que de fond.

Mme la ministre. Je suis favorable à cet amendement sur le fond, mais la rapporteure a raison : la disposition que vous préconisez trouverait mieux sa place

dans le code rural et de la pêche maritime. Je me suis entretenue avec le ministre de l'agriculture pour que cette extension des compétences de la CDCEA figure bien dans la future loi d'avenir pour l'agriculture. Pour l'heure, je vous invite à retirer votre amendement.

Mme Brigitte Allain. Cette question relève bien de l'urbanisme. Il est important d'étendre les compétences de la CDCEA aux zones naturelles et forestières.

M. le président François Brottes. La forêt avance en France, en particulier dans les zones de montagne, en raison de la déprise agricole et du recul du pastoralisme. Il ne faudrait pas, au détour d'un amendement, sacraliser cette déprise et les espaces forestiers qui en sont le résultat. Certaines forêts d'aujourd'hui n'étaient, hier encore, que taillis...

M. Benoist Apparu. Et forêts avant-hier !

M. le président François Brottes. Non, car auparavant en montagne, les agriculteurs exploitaient la terre bien plus loin et bien plus haut. La surface de la forêt a doublé en France en un siècle et dans certains territoires, sacraliser à tout prix une forêt issue de la déprise agricole ne serait bon ni pour l'avenir du pastoralisme ni pour le maintien de la population dans les villages. Ces questions devront être abordées dans un texte traitant globalement de l'espace rural et agricole.

Mme la ministre. Pendant longtemps, la reconstitution d'espaces naturels détruits s'est parfois opérée au détriment d'espaces agricoles. Qu'une même commission, la CDCEA, traite de la consommation des espaces naturels et agricoles permettra de ne pas opposer activité agricole et protection du patrimoine naturel. La consommation d'espaces naturels est bien une question d'urbanisme, madame Allain. Mais les dispositions relatives aux compétences de la CDCEA trouveront mieux place dans le code rural. Le sujet fait d'ailleurs l'objet d'une concertation avec le ministère de l'agriculture.

M. le rapporteur pour avis. Vu les garanties apportées par la ministre, je retire l'amendement.

L'amendement CE 25 est retiré.

Article 58

(articles L. 111-1, L. 111-6-1, L. 122-1-2, L. 122-1-9, L. 122-1-12, L. 122-1-13, L. 122-1-14, L. 122-1-16, L. 122-2, L. 122-2-1 [nouveau], L. 122-3, L. 122-4, L. 122-4-1, L. 122-4-2, L. 122-4-3 [nouveau], L. 122-5, L. 122-5-2, L. 122-8, L. 150-1 du code de l'urbanisme ; articles L. 333-1, L. 341-16, L. 350-1, L. 371-3 du code de l'environnement ; articles L. 752-1, L. 752-3, L. 752-5, L. 752-16 [nouveau] et L. 752-23 du code de commerce)

Renforcement de la planification stratégique et du rôle intégrateur du SCoT

Le présent article poursuit trois objectifs principaux : renforcer le rôle intégrateur des SCoT, accroître la couverture territoriale par des SCoT et améliorer le rôle des SCoT dans la maîtrise de l'aménagement commercial.

A.— RENFORCER LE RÔLE INTÉGRATEUR DES SCOT

1. L'état du droit : une hiérarchie des normes à clarifier

Des rapports d'opposabilité directs entre le PLU et les documents de rang supérieur au SCoT existent encore dans le droit en vigueur.

Les articles L. 111-1-1 et L. 122-1-12 du code de l'urbanisme déterminent les obligations de compatibilité et de prise en compte des SCoT avec les documents de rang supérieur. L'article L. 123-1-9 du code de l'urbanisme précise quant à lui les obligations de compatibilité et de prise en compte lors de l'élaboration des PLU. L'obligation de compatibilité des PGRI (plans de gestion des risques d'inondation) avec les PLU est précisée à l'article L. 123-1-10 du code de l'urbanisme. Quant aux articles L. 333-1 et L. 350-1 du code de l'environnement, ils instaurent un lien de compatibilité entre les documents d'urbanisme et les orientations et mesures incluses dans les chartes des parcs naturels régionaux, ainsi qu'avec les directives de protection et de mise en valeur des paysages. L'article L. 371-3 du code de l'environnement fixe enfin l'obligation pour les SCoT de prendre en compte les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE).

2. Les dispositions du projet de loi : conforter le rôle intégrateur du SCoT

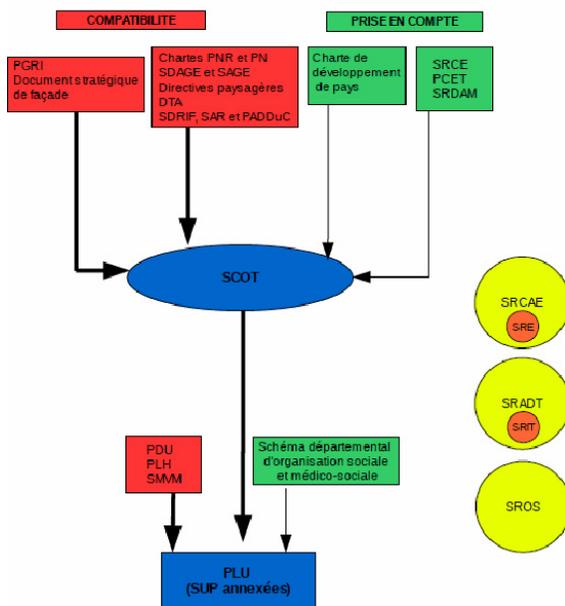
Afin de réduire les incohérences et les risques juridiques, le présent article a souhaité renforcer le rôle intégrateur du SCoT afin d'en faire l'unique document intégrant les documents de rang supérieur.

Les **alinéas 2 à 26** modifient l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme et posent le principe de l'absence d'opposabilité directe au PLU, document en tenant lieu ou carte communale des normes supérieures opposables au SCoT. Afin de simplifier les règles d'opposabilité, la nouvelle rédaction de cet article regroupe l'ensemble des documents opposables aux SCoT, aux PLU, aux documents en

tenant lieu et aux cartes communales. Le délai de prise en compte du SCoT par le PLU, le document d'urbanisme en tenant lieu ou la carte communale est par ailleurs réduit de trois à un an lorsque ces documents sont approuvés avant l'approbation d'un SCoT. En conséquence de cette nouvelle rédaction, l'article L. 122-1-12 du code de l'urbanisme est supprimé.

Les **alinéas 96 à 104** modifient les articles L. 333-1, L. 350-1 et L. 371-3 du code de l'environnement afin de prendre en compte les modifications apportées par la nouvelle rédaction de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme.

Documents de rang supérieur aux PLU en présence d'un SCoT (dispositif projeté) ⁽¹⁾



3. La position de votre rapporteure

Votre rapporteure soutient l'ensemble des mesures visant à renforcer le rôle intégrateur du SCoT et la simplification de la hiérarchie des normes.

La question des délais de mise en compatibilité du PLU, du document en tenant lieu ou de la carte communale avec le SCoT lorsqu'ils ont été approuvés avant l'approbation du SCoT a toutefois fait l'objet d'une attention particulière. Si le délai d'un an semble effectivement court, il convient toutefois de conserver une démarche incitative afin que les procédures de mise en compatibilité soient engagées le plus tôt possible. Un amendement de votre rapporteure a donc proposé

(1) *Étude d'impact*, p. 330

une nouvelle rédaction imposant l'engagement de la mise en compatibilité dans un délai d'un an et l'achèvement de cette procédure dans un délai de trois ans.

B.— AMÉLIORER LA COUVERTURE TERRITORIALE DES SCOT

1. L'état du droit : la règle de la constructibilité limitée

Afin d'encourager les collectivités à se doter d'un SCoT, une règle d'urbanisation limitée a été mise en place pour celles qui ne sont pas couvertes par ce document. L'article L. 122-2 du code de l'urbanisme définit ainsi la « règle des quinze kilomètres » : 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 modifier leur PLU afin d'ouvrir à l'urbanisation une zone naturelle ou une nouvelle zone à urbaniser délimitée après le 1^{er} juillet 2002. Toutefois, une dérogation peut être accordée par le préfet ou, jusqu'au 31 décembre 2016, par l'établissement public en charge du SCoT lorsqu'un schéma est en cours d'élaboration. Il est par ailleurs prévu que le seuil passe de 50 000 à 15 000 habitants à partir de 2013 et que toutes les communes soient concernées à partir de 2017 comme le prévoit la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Le principe d'urbanisation limitée fut par ailleurs étendu aux implantations commerciales et cinématographiques par la loi urbanisme et habitat de 2003. Dans les communes concernées, il ne peut pas être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale ou cinématographique à l'intérieur des zones à urbaniser ouvertes à l'urbanisation, sauf dérogations permettant d'éviter que certains territoires créent seuls de vastes zones commerciales.

2. Les dispositions du projet de loi : un durcissement de la règle de la constructibilité limitée en l'absence de SCoT

a) Le calcul de la « règle des quinze kilomètres »

L'application de la « règle des quinze kilomètres » a conduit à repousser l'urbanisation et l'artificialisation des espaces au-delà de ces quinze kilomètres. Le projet de loi prévoit donc de simplifier cette règle et d'en corriger les effets pervers.

Concernant le calcul de cette règle, le dispositif proposé simplifie la règle en précisant que la distance de 15 kilomètres ne se calcule pas à partir de la limite extérieure de la zone bâtie continue de l'agglomération mais de la limite communale de l'agglomération.

Il est également proposé d'étendre explicitement le dispositif aux zones agricoles et de raccourcir la date à compter de laquelle le dispositif s'appliquera à

toutes les communes en l’avançant au 30 juin 2015. Par ailleurs, le présent article étend le principe d’urbanisation limitée aux élaborations de PLU ou aux élaborations ou évolutions de cartes communales.

b) L’application de l’urbanisation limitée aux exploitations commerciales

Afin de clarifier le droit en matière d’autorisations d’exploitations commerciales, le présent article précise que l’initiative de la demande de dérogation incombe au porteur de projet et non à la commune. Le principe d’absence de délivrance d’autorisations d’exploitations commerciales dans les communes non couvertes par un SCoT est par ailleurs réaffirmé, à l’intérieur d’une zone ou d’un secteur rendu constructible après la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 dite « urbanisme et habitat ».

c) Le durcissement des possibilités de dérogations

Alors que la loi *urbanisme et habitat* a restreint les motifs justifiant le refus de dérogation, l’article 58 prévoit de supprimer ces dispositions et de laisser davantage de latitude pour refuser une dérogation et donc lutter contre l’artificialisation des sols.

Le régime des dérogations est par ailleurs unifié en supprimant les distinctions de motivations de dérogations selon qu’il s’agit d’un document d’urbanisme ou d’un projet commercial, et les distinctions selon que la dérogation est accordée par un préfet ou un établissement public de SCoT.

Enfin, l’avis des commissions départementales de consommation des espaces agricoles (CDCEA) se substitue aux avis des chambres d’agriculture et des commissions départementales de la nature du patrimoine et des sites.

d) La lutte contre l’apparition de friches commerciales

La remise en état des sites après leur exploitation constitue également l’un des outils au service de la lutte contre l’apparition de friches commerciales, défini aux **alinéas 52 et 53**. Il est ainsi prévu une obligation d’organiser de remise en état du site dès qu’il est mis fin à son exploitation. Cette obligation incombe aux porteurs de projets d’équipements commerciaux sollicitant une dérogation à l’interdiction de délivrer des autorisations exploitation commerciale dans les communes concernées par le principe d’urbanisation limitée.

Les prescriptions générales régissant les opérations de démantèlement et de remise en état d’un site sont déterminées par un décret en Conseil d’État, ainsi que les conditions de constatation par le préfet de département de la carence de l’exploitant ou de la société propriétaire du site afin de conduire ces opérations.

3. La position de votre rapporteure

Votre rapporteure partage l'objectif de lutte contre l'artificialisation des espaces et soutient donc la correction des effets pervers de la « règle des quinze kilomètres ». Toutefois, afin de conserver une démarche incitative sans déstabiliser les communes par des modifications trop soudaines, il apparaît à la fois mesuré et sage de ne pas raccourcir le délai d'application du principe d'urbanisation limitée au-delà des « quinze kilomètres » dès le 30 juin 2015. Votre rapporteure a donc apporté son soutien à l'adoption d'un amendement visant à revenir au droit actuel concernant ce délai, soit le 31 décembre 2016.

La lutte contre l'apparition de friches commerciales est un objectif partagé par votre rapporteure. La limitation des obligations de démantèlement et de remise en état aux seules exploitations commerciales présentes sur un territoire non convert par un SCoT n'apparaît toutefois pas suffisante. Votre rapporteure a donc donné un avis favorable à l'adoption des amendements présentés par M. Michel Heinrich et la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire visant à étendre ces obligations aux exploitations commerciales situées sur un territoire couvert par un SCoT.

C.— CLARIFIER L'ÉCHELLE D'ÉLABORATION DU SCOT

1. La transmission de l'intégralité du dossier de SCoT

Dans le droit en vigueur, l'article L. 122-1-16 du code de l'urbanisme dispose que l'établissement public de SCoT ne doit transmettre aux communes comprises dans son périmètre que le document d'orientation et d'objectif (DOO). Or, les PLU, les documents en tenant lieu et les cartes communales doivent être compatibles avec l'intégralité du SCoT, et non pas seulement avec le DOO. Le présent article propose donc d'étendre la transmission aux communes de l'intégralité du SCoT et des documents afférents.

À l'initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, un amendement adopté en commission des affaires économiques et soutenu par votre rapporteure complète, par souci de simplification et de cohérence, la liste des destinataires du dossier de SCoT à l'article L. 122-1-16 du code de l'urbanisme relatif aux procédures en matière de SCoT, et non pas à l'article L. 122-11-1 relatif au contenu du SCoT. L'article L. 122-11-1 du code de l'urbanisme est donc complété afin que le dossier de SCoT approuvé soit adressé aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme et compris dans le périmètre du SCoT, au même titre qu'aux personnes publiques et aux communes comprises dans son périmètre.

2. La clarification de l'échelle d'élaboration du SCoT à au moins deux EPCI

L'**alinéa 60** du présent article introduit la nécessité d'élaborer un SCoT à l'échelle d'au moins deux EPCI et modifie ainsi les règles de délimitation d'un périmètre de SCoT définies à l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme. L'objectif de cette disposition est d'éviter une superposition des périmètres entre SCoT et PLUI afin de conforter le rôle prospectif des SCoT, qui nécessite une échelle d'élaboration dépassant le seul EPCI. Le périmètre du SCoT doit davantage se fonder sur les notions de « bassin de vie », de « bassin d'emploi » et d'« aire urbaine » afin de répondre aux grands enjeux du territoire. Un périmètre de SCoT trop restreint risquerait par ailleurs de limiter ses capacités d'action. Cette disposition s'applique à compter du 1^{er} juillet 2014 et il n'est donc pas prévu qu'elle soit rétroactive.

En outre, le projet de loi réaffirme la possibilité pour les EPCI ayant un territoire correspondant à un bassin de vie de pouvoir choisir d'élaborer un PLUI valant SCoT, tel que l'article L. 123-1-7 du code de l'urbanisme le prévoit.

Votre rapporteure soutient cette disposition et a d'ailleurs présenté un amendement qui en précise la rédaction, prévoyant explicitement qu'il ne peut être arrêté de périmètre de SCoT à l'échelle d'un seul EPCI.

3. La suppression de la possibilité d'élaborer des schémas de secteur

La possibilité d'élaborer des schémas de secteur est définie à l'article L. 122-1-14 du code de l'urbanisme. Créée par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, cette possibilité a créé une certaine confusion entre les différents documents de planification et leurs niveaux d'intervention. À ce jour, seuls cinq schémas de secteur ont été approuvés et quatre sont en cours d'élaboration. Dans un contexte de généralisation des PLUI, le présent projet de loi prévoit donc la suppression des schémas de secteur.

Votre rapporteure soutient l'esprit de cohérence de cette disposition mais considère que les schémas de secteur peuvent conserver une utilité. Afin d'éviter la confusion entre les schémas de secteur et les PLUI tout en voulant permettre aux schémas de secteur de porter leurs effets, un amendement adopté par la Commission des affaires économiques à l'initiative de votre rapporteure propose donc de permettre aux schémas de secteur existants ou en cours d'élaboration d'évoluer par une procédure de modification pour pouvoir tenir lieu de PLUI.

4. L'extension de la compétence pour élaborer un SCoT aux syndicats mixtes dits « ouverts »

L'article L. 122-4 du code de l'urbanisme prévoit actuellement qu'un SCoT ne puisse être élaboré que par un EPCI ou un syndicat mixte « fermé »,

c'est-à-dire constitué exclusivement de communes et d'EPCI compétents compris dans le périmètre du SCoT. Une dérogation est toutefois prévue à l'article L. 122-4-1 du code de l'urbanisme, qui prévoit qu'un syndicat mixte ayant une majorité de communes comprises dans le périmètre du SCoT peut tout de même exercer les compétences en matière de SCoT à condition que les autres communes comprises dans le périmètre du SCoT adhèrent à ce syndicat mixte pour cette compétence.

Il apparaît toutefois que les syndicats mixtes « ouverts » tels que les Pays ou les syndicats mixtes de parc naturel régional disposent d'une ingénierie supérieure à celle des communes ou des EPCI ruraux. Afin de faciliter la couverture totale du territoire par des SCoT sans nécessairement créer des établissements publics spécifiques, la nouvelle rédaction de l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme figurant aux **alinéas 61 à 67** étend donc les compétences en matière de SCoT aux syndicats mixtes « ouverts » mentionnés aux articles L. 5721-1 du code général des collectivités territoriales. Il est par ailleurs précisé que seuls les EPCI compétents ou les communes adhérant au syndicat mixte pour ses compétences en matière de SCoT prennent part aux délibérations concernant le schéma.

Votre rapporteure soutient l'ensemble de ces dispositions qui permettront sans nul doute d'accélérer la couverture du territoire par des SCoT sans pour autant alourdir les charges administratives et multiplier les établissements publics afférents.

5. Les chartes de parcs naturels régionaux valant SCoT

Les **alinéas 71 et 72** créent un nouvel article L. 122-4-3 dans le code de l'urbanisme, disposant que lorsqu'aucune commune d'un parc naturel régional n'est comprise dans un SCoT, la charte de ce parc peut tenir lieu de SCoT dès lors qu'elle comprend un chapitre individualisé comprenant les documents habituellement constitutifs d'un SCoT.

En outre et suivant la même logique, votre rapporteure a présenté un amendement, adopté par la Commission des affaires économiques, prévoyant que, lorsqu'aucune commune d'un parc naturel régional n'est comprise dans le périmètre d'un SCoT, la charte du parc naturel régional peut, sous certaines conditions, comporter un chapitre individualisé tenant lieu de PLUI. Cette disposition est une disposition transitoire qui permettra aux chartes de parc naturel régional de comporter un chapitre individualisé tenant lieu de plan local d'urbanisme intercommunal dès lors qu'il comporte les diverses composantes d'un PLU. Ce faisant, cet amendement devrait permettre de faciliter l'adoption d'un PLUI, tout en tenant compte des dynamiques locales et du travail d'ores et déjà fourni.

6. L'impact des modifications de périmètre des EPCI sur les périmètres de SCoT

Les **alinéas 73 à 83** de l'article 58 précisent le cadre juridique en matière d'évolutions de périmètres des EPCI, à l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme. Dans le droit en vigueur, l'extension du périmètre de SCoT à une nouvelle commune peut, par exemple, entraîner 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. Après avoir examiné différentes possibilités telles que l'application directe des dispositions du SCoT d'entrée ou le maintien en vigueur du SCoT de départ, le projet de loi a finalement retenu comme solution l'abrogation directe des dispositions du SCoT de départ et le principe d'une « zone blanche » sur le territoire nouvellement inclus jusqu'à révision ou modification du SCoT d'accueil.

Votre rapporteure soutient l'objectif de clarification et de simplification du droit existant en matière d'évolution de périmètres. L'application d'une « zone blanche » sur les territoires ayant quitté le périmètre d'un SCoT pour en rejoindre un autre est adaptée : cette « zone blanche » ne s'applique que pour un délai de six ans au maximum. En effet, comme le dispose l'article L. 122-14 du code de l'urbanisme, l'établissement public de SCoT doit procéder, au plus tard dans un délai de six ans à une analyse des résultats de l'application du SCoT. Cette analyse sera donc l'occasion de délibérer sur le maintien en vigueur ou la révision partielle ou complète du SCoT. Toutefois, votre rapporteure estime peu propice l'application d'une « zone blanche » aux territoires quittant le périmètre d'un SCoT sans en rejoindre un nouveau. Si ces cas sont amenés à se raréfier à l'approche de la couverture totale du territoire par des SCoT, il convient cependant de les prendre en compte dès la présente loi. Un amendement de votre rapporteure a donc proposé que le principe d'urbanisation limitée issu de la « zone blanche » ne s'applique pas aux communes et aux EPCI qui se retireraient du périmètre d'un SCoT sans en intégrer un nouveau.

D.— LE SCOT, DOCUMENT DE RÉFÉRENCE POUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'URBANISME COMMERCIAL

1. La consécration législative du DAC (document d'aménagement commercial)

L'urbanisme commercial est un débat ouvert depuis longtemps et qui n'a jamais été véritablement résolu.

Le loi de modernisation de l'économie n° 2008-776 du 4 août 2008 a créé un document spécifique, le DAC (document d'aménagement commercial), inscrit à l'article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme, qui doit désormais figurer dans le DOO de chaque SCoT, cette obligation généralisée résultant quant à elle de la loi « Grenelle II ». Le DAC est censé être un document de planification urbaine et

commerciale afin de servir de document de référence pour permettre l'implantation optimale de tout équipement commercial. Ce faisant, on ne peut que regretter la contradiction qui a existé pendant plusieurs années avec les dispositions figurant au code de commerce (article L. 752-1-II) qui faisait du DAC une simple option, les SCoT pouvant définir une ZAC (zone d'aménagement commercial) en fonction d'exigences tenant aussi bien à l'aménagement du territoire, qu'à la protection de l'environnement ou à la qualité de l'urbanisme.

Les **alinéas 29 à 33** procèdent à la réécriture de l'article L. 122-1-9. Le seul changement notable apporté au fond du dispositif concerne les ZACOM (zones d'aménagement commercial) qui disparaissent (la nouvelle rédaction supprimant donc logiquement la mention qui figurait jusqu'alors à l'article L. 122-1-9 selon laquelle le DAC « délimite des zones d'aménagement commercial en prenant en compte ces exigences d'aménagement du territoire », cette dernière préoccupation étant néanmoins reprise au nouvel alinéa 32). Par voie de conséquence, **l'alinéa 109** supprime plusieurs alinéas à l'article L. 752-1-II du code de commerce, notamment son huitième, qui prévoyait également que « les schémas prévus au chapitre II du titre II du livre I^{er} du code de l'urbanisme peuvent définir des zones d'aménagement commercial ».

2. Le régime juridique apporté aux « drive »

Plusieurs dispositions du présent article (**alinéas 110 à 121**) traitent d'un sujet nouveau, qui est celui des « drive ».

Sous ce vocable unique, il existe en vérité trois formes de « drive » : les « drive » accolés à un bâtiment commercial préexistant (voire inclus dans une partie de celui-ci à la faveur d'un aménagement d'une partie des hangars de stockage d'ores et déjà existants), les « drive » installés de manière isolée qui sont généralement éloignés du bâtiment commercial de référence et les « drive » dédiés au « picking » (il s'agit, notamment pour les entreprises du e-commerce, de préparer des commandes dans des entrepôts dédiés avant de les expédier vers les consommateurs).

Afin d'éviter tout anglicisme, l'article L. 752-3 du code de commerce comporte désormais un nouvel alinéa qui définit les « points de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique » comme étant les lieux dédiés à ce type d'achat, y compris les pistes de ravitaillement attenantes. Ce nouvel alinéa, placé au sein d'une section consacrée aux « projets soumis à autorisation », confirme le principe posé par **l'alinéa 110**, qui modifie l'article L. 752-1 du code de commerce, et qui soumet la création ou l'extension d'un « drive » à une autorisation d'exploitation commerciale. Le nouvel article L. 752-16 du code de commerce (**alinéa 116**) prévoit que cette autorisation sera accordée par piste de ravitaillement et par mètre carré d'emprise au sol des surfaces, bâties ou non, affectées au retrait des marchandises.

3. La volonté d'aboutir à une réforme durable de l'urbanisme commercial

À la suite de la discussion de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME), plusieurs changements, notamment sous contrainte communautaire, ont été effectués au sein de la réglementation relative à l'urbanisme commercial. Les critères à prendre en considération pour autoriser des implantations d'équipements commerciaux, la composition des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC), le desserrement du seuil d'autorisation (passé de 300 à 1 000 m²) ont constitué autant de changements importants tant pour les élus que pour les acteurs commerciaux. Pour autant, les objectifs poursuivis, lutter contre la prolifération des équipements commerciaux et revitaliser les centres-villes, n'ont pas été atteints puisqu'on estime à au moins 300 000 m² les surfaces qui, dans les deux ans qui ont suivi l'entrée en vigueur de la LME, ont ainsi pu être construites.

C'est la raison pour laquelle, sous la précédente législature, ce sujet, maintes fois débattu, a donné lieu à plusieurs initiatives dont une proposition de loi n° 2490 portée par MM. Patrick Ollier et Michel Piron, qui en fut le rapporteur, reste la plus aboutie. Discutée par la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale le 1^{er} juin 2010 puis en séance publique le 15 juin 2010, cette proposition fut ensuite transmise au Sénat. Rapportée par le sénateur Dominique Braye, elle fut examinée le 15 décembre 2010 en commission puis les 30 et 31 mars 2011 en séance publique. La proposition de loi fut alors transmise à l'Assemblée nationale le 1^{er} avril 2011 pour faire l'objet d'une deuxième lecture qui ne fut jamais inscrite à l'ordre du jour.

À l'initiative du président François Brottes, et avec l'accord de votre rapporteure, **la Commission des affaires économiques a adopté un amendement qui demande au Gouvernement qu'il remette au Parlement un rapport sur l'applicabilité d'une réglementation proposée par M. François Brottes lui-même**, sur la base de la proposition de loi de juin 2010 dans sa rédaction issue des travaux de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.

Outre l'inefficacité relative du système existant, la volonté, partagée sur tous les bancs, de transférer l'urbanisme commercial du code de commerce dans le code de l'urbanisme, pour en faire une branche de l'urbanisme de droit commun, justifie pleinement que l'on se saisisse de ce sujet à l'occasion de l'examen du présent projet de loi.

Le point de départ demeure le même qu'en 2010 : c'est au SCoT qu'il appartient de servir de référence pour tout ce qui concerne l'implantation des équipements commerciaux. Il est ainsi proposé qu'il délimite d'une part les centralités urbaines, où les implantations commerciales ne seront réglementées que par le PLU, et, d'autre part, les zones où peuvent être autorisées les autres implantations commerciales. Les règles applicables ont alors vocation à être

définies par le SCoT lui-même en tenant compte d'une typologie de base qui distingue les commerces selon quatre grands types, selon qu'ils relèvent du commerce de détail, du commerce de gros, d'ensembles commerciaux continus ou discontinus ou de toute autre pratique de consommation définie par décret en Conseil d'État. Une des grandes différences avec le système proposé en 2010 réside ici dans l'absence de seuil de surface commerciale. À l'époque, des propositions avaient été faites à ce sujet en soumettant les implantations à une autorisation dès lors qu'elles dépassaient 1000 m² : or, on a malheureusement vu proliférer les équipements commerciaux d'une surface parfois tout juste inférieure (990 m² par exemple) qui ont ainsi aisément contourné le système. De même l'idée qui a pu être avancée de baisser le seuil à 300 m² risquait, à l'inverse, de soumettre à autorisation de trop nombreuses opérations, ce qui aurait posé des difficultés à la fois en termes logistiques et de personnels. Ne pas introduire de seuil au profit de critères purement qualitatifs, que les élus pourront étudier librement afin de prendre en compte la spécificité de leur territoire (caractères physiques, humains, économiques, touristiques...), allie pragmatisme et prise en compte des objectifs que tous recherchent, à savoir une conciliation optimale entre activité économique et aménagement du territoire.

Une fois ce principe posé, la proposition du président Brottes, reprenant en partie le dispositif originel de la proposition de loi examinée voilà maintenant trois ans, s'est attaché à distinguer différentes situations selon qu'il y avait SCoT, ou pas, selon qu'il y avait PLU ou pas... Entre autres propositions, il est également proposé de supprimer aussi bien la commission nationale de l'équipement commercial (CNAC) que les commissions départementales d'équipement commercial (CDAC) dont l'utilité afin d'éviter toute extension de l'urbanisme commercial n'est pas avérée à ce jour. Cette suppression entraînant celles des observatoires départementaux d'équipement commercial, il est proposé par voie de conséquence d'en établir au niveau économiquement pertinent, c'est-à-dire au niveau régional. Chaque observatoire régional devra communiquer à toute collectivité ou élu qui en ferait la demande les données qu'il aura recueillies afin de planifier au mieux l'implantation des équipements commerciaux sur un territoire donné. Par ailleurs, cette proposition souhaite voir la création de CRAC (commissions régionales d'aménagement commercial) qui, placées au niveau territorial pertinent en matière économique, seraient les autorités compétentes pour accorder les autorisations d'implantations commerciales sur les territoires couverts ni par un SCoT, ni par un PLU et qui ne se seraient pas dotés d'un SOC (schéma d'orientation commerciale). Votre rapporteure a d'ailleurs précisé, lors des débats en Commission, que la composition des CRAC devrait permettre aux élus et aux représentants des organes délibérants des EPCI qui y seraient représentés de disposer de la majorité des voix, l'équipement commercial ne pouvant obéir à des logiques purement administratives.

Votre rapporteure ne peut que souhaiter, avec l'ensemble des membres de la Commission des affaires économiques, que cet amendement soit le prélude à une réforme durable et claire de l'urbanisme commercial qui allie revitalisation

des centres-villes, pouvoir décisionnel des élus et des organes délibérants compétents, et aménagement harmonieux des périphéries urbaines.

*

* *

La commission examine l'amendement CE 26 de la commission du développement durable.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à garantir la compatibilité des schémas de cohérence territoriale (SCoT) avec les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT).

M. le président François Brottes. J'espère que c'est déjà le cas.

Mme la rapporteure. Non, et ce n'était pas nécessaire jusqu'à aujourd'hui. Ce ne le sera pas non plus demain. Exiger que ces deux documents de nature différente soient compatibles introduirait de la confusion, sauf à aller vers un schéma régional intégré, comme certains le souhaitent. Mais c'est là une étape que ne franchit pas le présent projet de loi qui propose seulement que le SCoT soit intégrateur. Je suggère donc le retrait de cet amendement. À défaut, j'y donnerai un avis défavorable.

Mme la ministre. Même avis pour les mêmes raisons. Ce vers quoi il faudrait s'orienter est un schéma régional intégrateur opposable. Mais il ne nous a pas semblé opportun de l'introduire dans le présent projet de loi, déjà très volumineux.

M. le rapporteur pour avis. Dans quel délai et dans quel cadre pourrait être mis en œuvre ce schéma régional intégré ?

Mme la ministre. La multiplication des différents schémas régionaux complique le travail des élus. Le Gouvernement a donc la volonté de promouvoir ce schéma régional intégrateur, qui sera plus simple et plus lisible pour les acteurs de terrain. Les états généraux de la modernisation du droit de l'environnement, ouverts il y a quelques jours sous la conduite de Philippe Martin, seront l'occasion d'avancer. Nos deux ministères mènent un travail conjoint, en lien avec les élus et avec les praticiens de terrain.

M. le président François Brottes. Plus les schémas s'empilent, plus ils sont normatifs, moins au final il y a de cohérence et plus il y a de contentieux.

L'amendement est retiré.

La commission examine l'amendement CE 592 de Mme Laurence Abeille.

Mme Laurence Abeille. Je comprends, monsieur le président, que vous redoutiez l’empilement des dispositifs et une normativité excessive. Mais notre commission du développement durable et de l’aménagement du territoire a longuement examiné comment la dimension environnementale pourrait être mieux prise en compte dans l’aménagement du territoire et dans l’urbanisme. Je souhaiterais vraiment que son travail ne soit pas ici rejeté en bloc.

Alors qu’aujourd’hui les SCoT doivent être compatibles avec une dizaine de documents, dont les lois montagne et littoral, le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), les chartes des parcs naturels régionaux ou des parcs nationaux..., il est seulement proposé qu’ils prennent en compte quatre documents de rang supérieur, dont les plans climat énergie territoriaux (PCET) et les schémas régionaux de continuité écologique (SRCE). L’amendement CE 592 exige que le SCoT soit, s’il y a lieu, compatible avec ces quatre documents. Que cela n’ait pas été prévu dans le texte initial laisse perplexe quand on sait l’importance de ces deux documents pour la préservation de la biodiversité et la lutte contre le changement climatique.

Les associations de protection de l’environnement s’inquiètent de la mise en place d’un SCoT intégrateur, craignant que les documents et plans environnementaux ne soient moins bien pris en compte. Dès lors qu’un PLU n’aura à tenir compte lors de son élaboration que du SCoT, il est nécessaire que celui-ci intègre parfaitement les documents de rang supérieur, afin de ne pas en amoindrir la portée écologique et environnementale.

M. le président François Brottes. Les PLU doivent aussi tenir compte des chartes paysagères des parcs naturels.

Mme la rapporteure. Loin de nous l’idée de rejeter en bloc les propositions de la commission du développement durable ni de faire fi des préoccupations des associations environnementales, que j’ai auditionnées avec Philippe Bies. Toutefois, des états généraux de la modernisation du droit de l’environnement venant de s’ouvrir et une réflexion étant en cours sur un schéma régional intégrateur, je vous invite à retirer cet amendement. A défaut, j’y serai défavorable.

Mme la ministre. Les amendements de la commission du développement durable préparent en fait l’étape suivante. La dimension intercommunale de la programmation de l’urbanisme, dont nous allons débattre aux articles suivants, va de pair avec une vision plus intégrée des programmations régionales. Le Gouvernement cherche en effet à mieux articuler SCoT et schémas régionaux. L’étape sera franchie dans quelques mois. Les états généraux doivent être l’occasion de travailler sur cette dimension intégratrice, qui ne va pas de soi. Quant à la hiérarchie de l’opposabilité, elle doit être appréciée avec prudence.

L’amendement CE 592 est retiré, de même que l’amendement CE 27 de la commission du développement durable.

La commission en vient à l'amendement CE 1108 du président François Brottes.

M. le président François Brottes. Il serait souhaitable que les documents d'orientation de la gestion forestière que sont les schémas régionaux d'aménagement et les schémas régionaux de gestion sylvicole soient pris en compte dans les SCoT et dans les schémas de secteur.

Mme la rapporteure. Pour les raisons déjà évoquées – une réflexion est en cours sur le schéma régional intégrateur et un projet de loi d'avenir pour l'agriculture est en préparation –, je suis tentée de demander le retrait de cet amendement...

L'amendement est retiré.

La commission examine l'amendement CE 28 de la commission du développement durable.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'un amendement de cohérence rédactionnelle.

Mme la rapporteure. Il est satisfait. Il semble d'ailleurs qu'il se rapportait à une version antérieure du texte.

L'amendement est retiré.

La commission en vient à l'amendement CE 702 de M. Kléber Mesquida.

Mme Frédérique Massat. Cet amendement vise à ce que les SCoT reprennent dans un chapitre individualisé les dispositions et délimitations des chartes des parcs naturels régionaux (PNR), dont l'élaboration a souvent pris des années, qui sont validées par le ministère et ne sont révisées que tous les douze ans.

M. le président François Brottes. En effet, ce n'est pas un mince travail que d'élaborer la charte d'un parc naturel régional, dont la révision en exige tout autant ! Des simplifications seraient d'ailleurs peut-être possibles.

Mme la rapporteure. Il est vrai que les chartes de certains PNR sont très précises, – parfois même davantage qu'elles ne le devraient. Il serait dommage que ce travail ne serve à rien parce qu'un SCoT intégrateur ferait écran. Plus avant dans le texte, je proposerai un amendement qui permettra une translation directe des dispositions de ces chartes dans les PLU. Quoi qu'il en soit, l'alinéa 9 de l'article 58 dispose bien que les SCoT doivent être compatibles avec les chartes des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux.

Mme la ministre. Je partage l'avis de la rapporteure. Le SCoT doit être compatible avec la charte du PNR, et non pas conforme à elle. Néanmoins, le

projet de loi prévoit qu'en l'absence de SCoT, un chapitre de la charte puisse en tenir lieu, comme l'avait d'ailleurs suggéré la Fédération des parcs naturels régionaux.

Mme Frédérique Massat. Au vu de ces éléments, je retire l'amendement.

L'amendement CE 702 est retiré.

La commission examine, en discussion commune, l'amendement CE 1065 de la rapporteure, les amendements identiques CE 29 de la commission du développement durable et CE 666 de M. Dominique Potier, les amendements identiques CE 284 de M. Daniel Fasquelle et CE 520 de M. Jean-Marie Tetart, et l'amendement CE 188 de M. Benoist Apparu, auxquels est adjoint en présentation commune l'amendement CE 185 de M. Michel Heinrich.

Mme la rapporteure. L'amendement CE 1065, plus précis que les autres, prévoit que la mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec le SCoT ou avec le schéma de secteur devra avoir été engagée dans le délai d'un an et achevée dans un délai maximal de trois ans.

Mme la ministre. Le Gouvernement est favorable à cet amendement.

M. Michel Heinrich. L'amendement adopté par la commission du développement durable est plus précis, indiquant que le délai de trois ans court à compter de la date à laquelle le SCoT est devenu exécutoire.

M. le rapporteur pour avis. Tel est en effet le sens de l'amendement CE 29.

M. Dominique Potier. Il faut prévoir des délais suffisants plutôt que de se précipiter. Si mon amendement est mal rédigé, je suis disposé à le retirer.

M. Daniel Fasquelle. Je défends l'idée d'un délai raisonnable pour la mise en conformité des PLU, d'autant plus utile que certains viennent seulement d'être adoptés. Trois ans me semblent plus appropriés qu'un an.

M. Jean-Marie Tetart. L'amendement CE 520 est défendu.

M. Benoist Apparu. L'amendement CE 188 est défendu.

M. Michel Heinrich. Aujourd'hui, les communes qui n'ont pas mis leur PLU en compatibilité avec le SCoT dans le délai prévu – et elles sont nombreuses – ne sont pas sanctionnées. Ce sont pourtant souvent les plus mauvais élèves en matière d'urbanisme, qui laissent leur territoire se miter ou se lancent dans l'aménagement anarchique de lotissements anarchiques non conformes au SCoT. Et le préfet attend la révision de celui-ci, laquelle n'intervient qu'au bout de six ans, pour leur demander de procéder à cette mise en compatibilité.

Afin de mettre un terme à cette situation, mon amendement prévoit qu'à défaut d'avoir été rendu compatible avec le SCoT dans un délai de trois ans suivant l'entrée en vigueur de celui-ci, le PLU deviendrait caduc.

Mme la rapporteure. Tous ces amendements tendent à porter le délai à trois ans, en précisant ensuite que le travail doit être engagé dans la première année. Il me paraîtrait plus logique de commencer, comme je l'ai fait, par poser que la mise en compatibilité doit commencer dans l'année pour exiger ensuite qu'elle soit achevée dans les trois ans.

Monsieur Heinrich, je pensais que la rédaction de mon amendement ne laissait aucun doute quant au fait que le SCoT doit être devenu exécutoire. Si ce mot vous semble nécessaire pour plus de clarté, je ne m'oppose pas à ce qu'on le rajoute, mais ce sera superfluetatoire.

M. le président François Brottes. Dans ce cas, il n'y a pas de raison de l'ajouter.

Mme la rapporteure. Je propose aux auteurs des autres amendements de retirer le leur puisque le mien les satisfait.

En revanche, j'émets un avis défavorable à l'amendement CE 185 de M. Heinrich, qui vise à sanctionner ceux qui n'auraient pas respecté ces délais. Il me semble que cette sanction serait particulièrement lourde pour des collectivités certes un peu laxistes mais qui, néanmoins, auraient fait l'effort déjà d'engager l'élaboration du PLU quand 36 % des communes en sont encore au règlement national d'urbanisme (RNU). Pour l'instant, mieux vaudrait en rester à la carotte et ne pas encore agiter le bâton.

Mme Brigitte Allain. L'amendement de M. Heinrich n'a pas le même objet que les autres, qui visent à préciser les délais. Cela étant, quand on fixe une règle sans prévoir de sanction au cas où elle ne serait pas respectée, cela revient à la laisser transgresser.

Mme Michèle Bonneton. Il était indispensable de rallonger le délai, compte tenu du temps nécessaire pour mettre en compatibilité un PLU avec un SCoT. Ma préférence va aux amendements précisant que le délai court à partir du moment où le SCoT est exécutoire.

L'amendement de M. Heinrich est en effet différent des autres en ce qu'il prévoit une sanction. Déclarer la caducité du PLU est peut-être un peu excessif mais Brigitte Allain a raison : quand on instaure une règle, il faut l'assortir d'une sanction.

M. Lionel Tardy. Il est impossible d'élaborer un PLU en une année. L'amendement CE 520 que j'ai cosigné avec M. Tetart tend à maintenir le délai de trois ans accordé pour la mise en cohérence des PLU avec le SCoT. Ce sujet a donné lieu à un vaste débat en commission du développement durable et au dépôt

d'amendements proposant des délais d'un, deux ou trois ans. Trois ans me paraît un délai non négociable puisque, notamment en région de montagne, un arrêt du Conseil d'État oblige les communes situées dans certaines zones touristiques à tenir compte des vacances scolaires lors de l'organisation d'une telle enquête, afin qu'un élu ne soit pas soupçonné de profiter d'une moindre activité touristique pour agir de façon dissimulée.

Mme Suzanne Tallard. Les communes ont participé à l'élaboration du SCoT, elles ont donné leur avis. Qu'on leur laisse trois ans pour se mettre en conformité avec ce document à partir du moment où il est exécutoire me paraît de bonne politique. On fixe une limite qui n'est pas une sanction. Ce n'est pas par mauvaise volonté que les communes ne se mettent pas en conformité, mais plutôt par laxisme. Il faut y mettre un terme.

M. Michel Heinrich. Mon amendement CE 185 venait en complément de celui de la commission du développement durable ou de celui de Mme la rapporteure. Dans bien des cas, on constate que le délai de trois ans après que le SCoT est devenu exécutoire n'a pas été respecté. De mon point de vue, ce n'est pas par laxisme, c'est parfois très intentionnel de la part de mauvais élèves qui ont voté le SCoT mais qui ensuite tardent à l'appliquer. Le délai de trois ans est un délai raisonnable pour mettre un PLU en compatibilité avec le SCoT. Si ce n'est pas fait à ce terme, il faut sanctionner. Je vous assure qu'alors le préfet n'aura plus besoin de faire de rappel à l'ordre.

M. Michel Piron. Je suis très souvent en accord avec M. Heinrich mais, cette fois-ci, je m'interroge. À partir du moment où le PLU n'a pas été mis en conformité au terme des trois ans, il peut, me semble-t-il, être contesté, auquel cas les règles du SCoT s'imposeront. Nul besoin, dès lors, de déclarer sa caducité : quiconque attaquera une décision prise en vertu de ce PLU est certain de l'emporter devant un tribunal.

M. Jean-Claude Mathis. Si la mise en compatibilité du PLU est en cours mais non terminée au bout des trois ans, que se passera-t-il ? Certains organismes surchargés de travail n'arrivent pas à tenir les délais...

Mme la ministre. Mme la rapporteure a eu raison de déclarer qu'il allait de soi que, dans son amendement CE 1065, le SCoT devait être devenu exécutoire.

S'agissant de la sanction, monsieur Heinrich, les dispositifs existants paraissent suffisants. L'article L. 123-14-1 du code de l'urbanisme prévoit qu'en l'absence de mise en compatibilité dans les délais impartis, le préfet enjoint à la commune ou à l'EPCI d'y procéder et, à défaut, engage et approuve la mise en compatibilité lui-même. En outre, conformément à l'avis du Conseil d'État dit Marangio, en date du 9 mai 2005, les dispositions du PLU devenues illégales en raison de l'incompatibilité avec le SCoT seront écartées au profit de celles du document d'urbanisme immédiatement antérieur. Si ces dispositions sont

également incompatibles avec le SCoT, l'autorité administrative devra appliquer le document encore antérieur ou, à défaut, le RNU.

Monsieur le député, si vous êtes confronté à ce genre de situation, la réponse existe donc. Il ne me semble pas nécessaire de modifier la loi alors même que la procédure en vigueur aboutit exactement au résultat que vous préconisez et, s'il n'y a pas de dispositions antérieures compatibles avec le SCoT, à ramener le périmètre couvert par le PLU au règlement national d'urbanisme.

M. Dominique Potier. Je partage avec Michel Heinrich la passion de l'élaboration et de l'application des SCoT. L'institution du PLU intercommunal (PLUi), au titre IV, contribuera fortement, on peut l'espérer, à une accélération de ces procédures de mise en compatibilité.

La commission adopte l'amendement CE 1065.

En conséquence, les amendements CE 29, CE 666, CE 284, CE 520 et CE 188 tombent.

La commission rejette ensuite l'amendement CE 185.

Puis elle examine l'amendement CE 97 de M. Jean-Marie Tetart.

M. Jean-Marie Tetart. Alors que, selon le code de l'environnement, les chartes des parcs naturels régionaux seraient opposables à la fois aux SCoT et aux plans locaux d'urbanisme, selon le code de l'urbanisme, elles ne seraient pas opposables aux PLU quand existe un SCoT. Il semble qu'il y ait là une contradiction. L'amendement propose d'établir une hiérarchie entre ces documents pour maintenir l'opposabilité des chartes des parcs à la fois aux SCoT et aux PLU, de manière à conserver le lien très fort entre territoires et parcs.

Mme la rapporteure. L'objectif du projet de loi est de gommer les différences entre codes telles que celle que vous signalez et qui sont susceptibles d'engendrer des difficultés d'interprétation. Pour le reste, l'équilibre est assuré par la compatibilité des PLU et des cartes communales avec le SCoT, celui-ci devant prendre en compte les chartes des parcs. Je proposerai un amendement tendant à permettre une sorte de translation pour les chartes de parc qui seraient particulièrement vertueuses et précises. Avis défavorable.

Mme la ministre. Je partage l'avis de la rapporteure. Le principe du code intégrateur découle des préconisations du Conseil d'État selon lesquelles un document d'urbanisme doit être compatible avec le document immédiatement supérieur, ce qui rend les choses beaucoup plus simples. Mais les chartes de parc ne sont pas des documents d'urbanisme. Si je suis très attachée au travail des parcs naturels, fondé sur une démarche de concertation et d'élaboration collective, je pense donc que ces chartes ne peuvent pas « encadr[er] la maîtrise quantitative et qualitative de l'urbanisme », ainsi que vous l'écrivez dans votre exposé des motifs, ni avoir une traduction directe dans le règlement et dans le zonage du PLU

sans créer une situation de grande complexité juridique et peut-être même politique. C'est pourquoi je suis défavorable à l'amendement.

M. Jean-Marie Tetart. Je vais le retirer contre l'assurance que la petite contradiction qui existe encore sera gommée grâce aux évolutions législatives que vous proposez.

M. le président François Brottes. Avec tout le respect que je vous dois, madame la ministre, j'ai le sentiment que la partie « paysage » des chartes de parc naturel est normative et s'impose au PLU.

Mme la ministre. C'est vrai.

M. Jean-Marie Tetart. Il y a quand même le problème d'opposabilité qu'il faut régler.

M. Lionel Tardy. Il y a un vrai problème de hiérarchie des normes qui vient de ce que souvent les périmètres ne se recoupent pas. Que se passerait-il dans le cas où celui du SCoT serait plus large que celui du parc, par exemple ? D'autre part, qu'est-ce qui justifie que la charte d'un parc ait une valeur supérieure à un SCoT ?

D'autres propositions ont été formulées, comme celle d'obliger, dans le cadre d'un EPCI, des communes récalcitrantes à entrer dans un parc naturel si une majorité des communes membres le souhaite. Tant que l'adoption d'une charte requerrait l'accord de tous, il n'y avait pas de problème. Dès lors qu'elle peut être acquise à la majorité simple, n'y a-t-il pas un risque de voir certaines communes dépossédées par leurs voisins de la conduite d'une politique d'urbanisme ?

M. le président François Brottes. Très franchement, monsieur Tetart, je pense qu'il n'y a pas besoin d'en rajouter. Les choses sont très claires : la charte est adoptée, elle s'impose. Qu'elle le soit avant ou après le SCoT, elle vaut pour tout le périmètre du parc.

M. Jean-Marie Tetart. Pour moi, ce n'est pas un problème de périmètre, mais un problème de contradiction entre codes.

L'amendement CE 97 est retiré.

La commission en vient à l'amendement CE 595 de Mme Laurence Abeille.

Mme Laurence Abeille. Pour lutter contre l'artificialisation des terres et surtout contre l'imperméabilisation des sols, nous demandons que les surfaces dédiées au stationnement soient recouvertes d'un revêtement perméable. Cette proposition peut sembler assez mineure mais elle a pourtant son importance au regard du travail que l'on essaie de mener dans ce projet de loi sur la question des sols. Cette mesure peut en effet contribuer à améliorer très concrètement la

situation des territoires subissant crues, fortes précipitations et pollutions. J'espère donc que nous allons l'adopter.

Mme la rapporteure. Cet amendement avait déjà été présenté en commission du développement durable, qui l'a rejeté. L'intention est louable mais je ne suis pas certaine qu'un SCoT doive aller jusqu'à ce niveau de précision. Je suggère donc à Mme Abeille de retirer son amendement pour chercher une formulation tenant plutôt de l'orientation générale, ce qui lui permettrait de trouver sa place dans le SCoT.

Mme la ministre. Le droit actuel permet déjà de poser des conditions aux implantations commerciales. Dans le projet de loi, nous rendrons obligatoires des conditions relatives à l'intégration dans l'environnement. À ce stade, il n'est pas opportun d'aller plus loin et de faire en sorte que la loi se substitue au SCoT.

Je demande le retrait de l'amendement ; à défaut j'émettrai un avis défavorable.

Mme Laurence Abeille. Je ne vois pas très bien comment cet amendement pourrait être plus simple. Lors du débat en commission du développement durable, d'autres amendements semblables ont été présentés. C'est dire s'il s'agit d'une préoccupation partagée.

Je maintiens cet amendement par principe, pour affirmer combien cette perméabilité des sols est essentielle et maintenant recherchée. Différentes techniques existent mais ne sont mises en œuvre que par des gens particulièrement vertueux. L'inscrire dans le texte serait une bonne chose.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CE 1034 rectifié du président François Brottes, CE 161, CE 168 et CE 167 de M. Michel Heinrich, CE 466 de M. André Chassaigne, CE 96 de M. Jean-Marie Tetart, CE 164 et CE 173 de M. Michel Heinrich, CE 465 de M. André Chassaigne, CE 30 de la commission du développement durable, CE 583 de Mme Annick Lepetit, CE 594 de Mme Laurence Abeille, CE 31 de la commission du développement durable et CE 582 de Mme Annick Lepetit.

M. le président François Brottes. L'amendement CE 1034 rectifié trouve son origine dans un débat qui, sous d'autres majorités, a occupé notre commission pendant de longues heures, à partir d'un travail d'enquête minutieux effectué par M. Piron, qui l'a conduit outre-Rhin et à Bruxelles. Son objet est de répondre à l'insatisfaction sensible partout dans notre pays quant à la façon dont s'implantent les surfaces de grande distribution.

Le bénéficiaire d'une autorisation d'implantation se retrouve dans une situation d'exploitation assez confortable pour les siècles des siècles. Le constat que nous avons fait, qui se vérifie encore aujourd'hui, c'est aussi celle du petit

nombre de centrales d'achat, qui aboutit à la constitution d'une sorte d'oligopole. Ces quatre ou cinq « épiceries » desservent chacune plusieurs enseignes supposées concurrentes et font la pluie et le beau temps auprès des fournisseurs. Ce sont elles qui décident du déréférencement qui met définitivement sur la paille certaines entreprises. Nous avons également observé qu'elles se partageaient le territoire, de sorte que la concurrence n'était pas aussi présente qu'on pouvait le souhaiter.

La relation déséquilibrée entre les grandes surfaces généralistes et les grandes surfaces thématiques était un autre élément porté à notre réflexion. Les premières pouvaient siphonner l'activité des secondes, par exemple en pratiquant une forme de dumping sur les chaussures ou sur l'outillage, conduisant à terme les magasins thématiques d'alentour à fermer. Se retrouvant seule à distribuer ces produits, la surface généraliste pouvait alors augmenter ses prix.

Nous nous sommes ensuite intéressés à la commission nationale de l'équipement commercial, devant laquelle certains d'entre nous ont eu l'occasion d'aller plaider une cause après un avis défavorable de la commission départementale. Nous savons tous, et moi le premier, qu'on peut être reçu trois minutes et à peine entendu, et que ce sont toujours les mêmes à qui on donne raison. Même si le ministre me dit que 40 % des demandes d'autorisation d'ouverture sont rejetées, j'attends toujours l'étude qualitative qui mettra en évidence la position (pour ou contre l'implantation) de l'auteur du recours rejeté, et dira si les surfaces concernées sont thématiques ou généralistes. Nous devons disposer de cette étude qualitative pour pouvoir vérifier si ce ne sont pas toujours les mêmes qui l'emportent.

Nous sommes également confrontés à une directive européenne qui interdit qu'on se mêle de réguler l'activité commerciale. Avec M. Piron, nous avons travaillé dans le détail pour voir comment répondre malgré tout à la demande de régulation des élus. On peut aborder la question sous l'angle de la protection de l'environnement, naturel ou architectural, ou sous celui des déplacements que doivent effectuer les consommateurs pour effectuer leurs courses courantes et pour accéder à une offre diversifiée. L'idée de l'amendement, c'est d'aller un peu plus loin que ce que permet le SCoT avec les schémas d'implantations commerciales. On peut déjà décider des zones dédiées au commerce et de leur surface. Sans aller jusqu'à dresser une typologie des commerces « autorisables », nous avons fait un travail, qui constitue d'ailleurs le fond de l'amendement, en vue d'assurer à nos concitoyens une diversité de choix et de leur éviter des déplacements trop importants. Nous en avons conclu qu'il convenait de procéder à des simplifications, par exemple en substituant aux commissions départementales des commissions régionales qui seront donc moins nombreuses, et en supprimant la commission nationale, qui donne rarement raison à d'autres que la grande distribution. À ce stade, je propose de demander au Gouvernement un rapport d'étude sur l'impact que pourrait avoir cette réforme.

Le Gouvernement m'a indiqué que le texte défendu par Mme Duflot serait bien le support d'une réforme concernant l'urbanisme commercial. Nous

modifions le code de l'urbanisme, c'est le bon endroit. Mme Pinel en est d'accord. Pour autant, les modalités pratiques et techniques proposées méritent une expertise complémentaire, dont je ne doute pas qu'elle fera l'objet de toutes les attentions au cours du mois d'août prochain. De la sorte éclairés, nous pourrons, en toute sagesse et sérénité, dans la phase de « réamendement » de ce texte au mois de septembre, faire d'une demande de rapport un amendement un peu plus normatif.

Mme la rapporteure. Tout a été dit. Vos arguments m'ont convaincue et j'émetts un avis favorable à cet amendement.

Mme la ministre. En plein accord avec ma collègue Sylvia Pinel, je crois pouvoir dire que l'ambition commune aux membres du Gouvernement est que nous puissions travailler sur ces questions. C'est ainsi que des mesures de régulation des « drive » et d'autres dispositions sont en préparation dans le cadre du projet de loi préparé par Sylvia Pinel sur le commerce, l'artisanat et les TPE qui devrait vous être présenté d'ici à la fin de l'année.

Certaines questions demandent à être résolues avant toute prise de décision. Une question juridique : comment réguler l'installation des commerces sans contrevenir à la liberté d'établissement ? Une question économique : comment réguler l'installation des commerces sans distordre la concurrence entre établissements ?

Vous l'avez rappelé, ma collègue Sylvia Pinel s'est, en outre, engagée à travailler avec vous d'ici au mois de septembre, pour proposer des mesures fortes et cohérentes de réforme de l'urbanisme commercial s'inspirant de votre proposition, concertées avec l'ensemble des acteurs, et qui pourront, comme vous l'avez noté, figurer dans le projet de loi ALUR.

J'ai donc le plaisir de vous indiquer au nom du Gouvernement, monsieur le président Brottes, que je suis favorable à votre amendement.

M. Michel Piron. Merci, monsieur le président, d'avoir rappelé que nous avons fait un travail très précis sur cette question. M. Dominique Braye, qui était alors sénateur, et moi-même avons en effet examiné, à la virgule près, la version sénatoriale du texte (du reste supérieure à celle de notre assemblée, qui n'allait pas assez loin) et j'ai reçu un plein appui du rapporteur et du président de la commission du Sénat.

Certains ministères ont pour doctrine permanente que le droit de la concurrence interdit toute régulation de l'installation commerciale. Ce principe se heurte cependant à celui de l'aménagement du territoire, au souci de l'environnement et aux questions de mobilité et de proximité – en un mot, aux problèmes urbanistiques. L'arbitrage entre ces deux principes de la liberté commerciale et de l'aménagement du territoire a donné lieu en Europe à des contentieux très lourds, jugés à plusieurs reprises par la Cour de justice européenne, notamment à propos de l'Espagne. Or, la Cour de justice a parfois

renvoyé dos à dos les parties, ne récusant pas le droit à une régulation conduite au nom de l'aménagement du territoire. Vous trouverez, en annexe d'un bref rapport que j'ai naguère rendu conjointement aux commissions des affaires économiques et des affaires européennes, la réponse en 14 pages apportée par l'Allemagne à une page de questions posées par le commissaire européen à la concurrence : y sont affirmés la régulation, la typologie et le fait que l'urbanisme s'impose même aux installations commerciales. J'ai surpris le ministre de la consommation de l'époque (qui appartenait à une autre majorité) en lui demandant si Düsseldorf et Cologne étaient bien en Europe. De fait, l'Europe a souvent servi de prétexte pour refuser en France une régulation pourtant possible.

Le rapporteur de la commission des affaires économiques du Sénat, son président Jean-Paul Emorine, des administrateurs et moi-même sommes allés rencontrer à Bruxelles le directeur adjoint à la concurrence, assisté de deux juristes, qui nous ont déclaré que le texte du Sénat était exemplaire et pourrait servir à de nombreux autres pays.

M. Benoist Apparü. C'est faux !

M. Michel Piron. Interrogez donc M. Dominique Braye, qui y était aussi. Il n'est pas dans mes habitudes de raconter des bobards !

Je suis certes favorable à la proposition de rapport qui nous est faite, mais je tiens aussi, chers collègues, à vous mettre en garde : le texte issu du travail sénatorial peut être détourné de son objet par une simple brèche qui serait ouverte dans le dispositif. Six mois après son adoption, la loi de modernisation de l'économie (LME), que je n'ai pas votée, faisait ainsi l'objet d'un sévère rapport transpartisan du rapporteur qui l'avait défendue et de M. Jean Gaubert : la partie de cette loi consacrée aux installations commerciales avait provoqué un véritable désastre, en particulier à la périphérie des villes moyennes. Si donc un texte sur ce thème nous revient, il faudra l'examiner à la virgule près.

La question qui se pose n'est pas tant celle de la typologie que celle du droit auquel soumettre l'installation commerciale – il s'agit aujourd'hui du code du commerce, qui s'exonère des contraintes de l'urbanisme. Notre ambition était de faire enfin entrer l'installation commerciale dans le code de l'urbanisme, où s'applique le contentieux du permis de construire, qui relève du tribunal administratif et du Conseil d'État et qui n'implique nullement le maintien de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC).

Relevant d'un domaine où s'expriment des intérêts très puissants, ce problème suppose des arbitrages interministériels très courageux, au plus haut niveau.

M. François de Ruyg. La situation en matière d'implantation commerciale n'est pas satisfaisante. Comme l'a justement souligné M. Piron, la LME a eu des conséquences qui n'ont pas été maîtrisées et il convient de trouver

de nouvelles règles. Jusqu'à présent a prévalu une logique économique du « toujours plus », la question se limitant à savoir si l'on irait plus ou moins loin et plus ou moins vite en ce sens, mais le problème n'a jamais été envisagé dans une logique d'urbanisme commercial qui s'intéresserait à la localisation des commerces, à l'interaction avec les politiques de préservation des terres agricoles périurbaines, à la rationalisation des déplacements et à l'articulation avec la revitalisation des centres-villes. Il s'agit là du reste d'un problème transversal, qui concerne aussi bien les villes, grandes ou petites, que les campagnes.

Le sujet est complexe et il est difficile, en termes de méthode, d'avoir un débat approfondi, en s'interrogeant sur chaque virgule, si nous l'abordons uniquement par la voie d'un amendement que nous découvrons en commission et qui, s'il n'est pas à proprement parler un cavalier législatif, vient se raccrocher à la dernière minute à un projet de loi avec lequel il a assez peu de rapport.

Nous souhaiterions que ce sujet fasse l'objet d'un travail plus approfondi et ne sommes donc pas favorables à l'adoption de cet amendement. Nous souhaiterions également une suspension de séance au terme des interventions des différents orateurs et avant de procéder au vote.

Mme Michèle Bonneton. Cette question est assurément très importante pour l'aménagement du territoire et pour la lutte contre l'étalement urbain. Comme M. de Rugy, je regrette que cet amendement ait été déposé hier, assez tard, au milieu de nos débats. De fait, il est à lui seul presque un projet de loi et mériterait un examen très précis, une étude d'impact et des auditions, à tout le moins une importante concertation, et il est regrettable qu'il n'ait pas pu être examiné par la commission du développement durable, dont l'avis aurait pu être très précieux.

Comme M. Piron, nous sommes persuadés qu'une régulation est nécessaire, tout en préservant une certaine concurrence.

Je tiens par ailleurs à relever la suppression des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC), présidées par le préfet et composées de maires, d'un représentant des consommateurs, d'un conseiller général, d'un représentant de l'établissement public du SCoT, d'une personne qualifiée dans le domaine du développement durable, d'une autre qualifiée en matière d'architecture et des services de l'État, pour avis. Cette composition reflète l'idée qu'une implantation commerciale concerne l'ensemble d'un département et touche un public diversifié, qui ne se limite pas aux commerçants et aux élus de l'EPCI. Destinées à vérifier la compatibilité du projet commercial avec le SCoT et à y intégrer des éléments forts de développement durable, les commissions départementales avaient un avis décisionnel, même s'il pouvait faire l'objet d'un recours au niveau national.

L'amendement du président Brottes prévoit leur suppression et la création d'une commission régionale d'aménagement commercial. S'il n'est pas choquant

que la région, encore chargée en partie de l'économie, se voie confier la responsabilité de cette commission, il faut souligner que cette dernière ne rendra plus désormais qu'un simple avis et ne disposera plus que d'un délai de deux mois pour se prononcer. Son rôle sera donc très amoindri par rapport à celui de la commission départementale, ce qui est inquiétant.

Les élus locaux devraient être protégés des pressions qu'ils peuvent subir, afin de pouvoir exercer au mieux leur mandat. Nous devons donc tous étudier très sérieusement cette proposition et nous garder d'agir dans la précipitation.

M. Michel Heinrich. Gardons-nous de faire une nouvelle loi LME ! Il me semble que nous convenons tous qu'il faut inscrire l'urbanisme commercial dans le code général de l'urbanisme. Peut-être faudrait-il éviter, dès lors, de greffer ce dispositif sur les dispositions relatives au SCoT. De fait, comme je le préciserai tout à l'heure à propos d'un amendement que je présenterai, le commerce doit être traité au sein de ces schémas comme toutes les autres activités économiques.

M. Benoist Appar. Voilà dix ou vingt ans que cette Commission se préoccupe de la régulation du commerce entre les centres-villes et la périphérie, question qui a donné lieu à différentes lois.

Dans la LME, pour faire accepter à la majorité d'alors le relèvement du seuil d'autorisation de 300 m² à 1 000 m², le président Patrick Ollier avait obtenu par amendement l'instauration du document d'aménagement commercial (DAC), intégré au SCoT. Aucun contenu n'ayant cependant été fixé pour ce document, une collectivité locale désireuse d'être très prescriptive dans le cadre du SCoT aurait la possibilité d'inscrire pratiquement tout ce qu'elle voudrait dans le DAC, la seule limite étant fixée par la jurisprudence, et non par la loi. Le président Ollier avait également obtenu du Gouvernement l'engagement de supprimer les autorisations commerciales et de faire basculer le droit des implantations commerciales dans le droit de l'urbanisme. Comme très souvent, l'engagement du Gouvernement n'a pas été respecté.

Mme la ministre. Ce n'est pas à moi qu'il faut le reprocher.

M. Benoist Appar. Loin de moi l'idée de vous faire un procès d'intention, madame la ministre. Nous verrons en septembre, même si nous connaissons déjà le résultat.

Lors du Grenelle de l'environnement, M. Ollier est revenu à la charge à propos de l'urbanisme commercial et le Gouvernement a pris un nouvel engagement, qui a donné lieu au texte proposé par cet amendement. De fait, à l'exception des quatre premières lignes, le texte qui nous est proposé est celui qui a été déposé par le président Ollier et par M. Piron et avait été rédigé par le Gouvernement avec les services de Bercy. Si donc d'importantes concertations au sein du Gouvernement et de nombreuses consultations avec les professionnels sont

encore nécessaires, le texte que vient de nous présenter M. Brottes procède, je le répète, de ce travail réalisé voilà trois ans.

Ce texte, accepté par l'Assemblée nationale, a été transformé par le Sénat qui, sous l'impulsion du rapporteur, M. Dominique Braye, a ajouté la typologie.

Je précise à ce propos, pour éviter que l'on réécrive l'histoire, que le texte présenté lors du déplacement à Bruxelles évoqué tout à l'heure était celui de l'Assemblée nationale, et non pas celui du Sénat. En effet, l'argumentaire rédigé par M. Braye pour l'examen du texte au Sénat faisait état de ce déplacement, qui était donc nécessairement antérieur au vote. Or cette version du texte ne comportait pas la typologie.

Enfin, la procédure proposée vise à supprimer les autorisations commerciales pour basculer dans le droit de l'urbanisme. Je rappelle à ce propos que celui-ci ne peut comprendre que des éléments d'urbanisme et ne peut aucunement donner autorité au maire pour procéder à un choix d'opportunité sur la typologie des commerces autorisés à s'installer, ce qui serait la porte ouverte à une multitude de dérives.

Pour toutes ces raisons, je suis favorable à l'amendement de M. Brottes, sous réserve d'un sous-amendement supprimant le deuxième alinéa, qui demande la remise d'un rapport.

Mme Frédérique Massat. Au nom du groupe socialiste, j'applaudis à cet amendement, qui traite d'un sujet sur lequel nous avons été nombreux à travailler au cours de la dernière législature. Comme l'a en effet rappelé M. Piron, M. Jean Gaubert, qui était alors chargé de ce dossier au sein de notre groupe avec Mme Annick Le Loch, a beaucoup œuvré pour faire progresser la législation. Aujourd'hui, les faits sont là : aucun texte n'apporte aux élus le soutien nécessaire face à ces installations.

M. Daniel Fasquelle. Nous sommes tous d'accord sur l'objectif. De fait, une quasi-unanimité s'était dessinée en faveur de la proposition de MM. Ollier et Piron. Sur ces questions d'urbanisme, je partage les préoccupations exprimées dans l'amendement, relatives notamment à la revitalisation des centres-villes et à la cohérence de l'implantation des équipements commerciaux en fonction de leur accessibilité et du développement de l'habitat. Il est normal d'assurer dans les documents d'urbanisme une cohérence de l'urbanisme commercial à la bonne échelle et nous ne pouvons qu'approuver cette démarche.

D'autre part, s'il faut nous conformer au droit européen, il faut éviter de mélanger les questions de concurrence et d'urbanisme. Ni les centrales d'achat, ni la concentration excessive des équipements commerciaux ne relèvent de l'urbanisme, qui nous intéresse ici. Le Sénat est, de ce point de vue, allé trop loin, car il n'est pas possible de dresser une typologie dans des documents d'urbanisme tels que le SCoT ou le PLU.

Il me semble en outre inutile de demander un rapport alors que le texte législatif est pratiquement déjà rédigé et que c'est ce texte, et non le rapport, qui sera voté dans l'Hémicycle. Mieux vaudrait le faire après l'avoir, si nécessaire, retravaillé cet été. Je souscris en cela au point de vue de M. Apparu.

Je formulerai toutefois une réserve : considérant que le seuil de 1 000 m² est excessif et celui de 300 m² insuffisant, l'amendement ne fixe finalement aucun seuil, alors qu'il semblerait plus raisonnable d'en fixer un. Pourriez-vous nous éclairer sur ce choix ?

M. Lionel Tardy. Je ne suis guère friand d'amendements qui, comme celui que nous examinons, sont déposés hors délais et réécrivent complètement une partie du texte. Dans sa version initiale, vous avez introduit des dispositions importantes en matière d'urbanisme commercial, issues pour partie de la proposition de loi de MM. Ollier et Piron, votée sous l'ancienne législature. Le sujet aurait cependant mérité d'être étudié à l'avance et je ne suis pas certain que la voie de l'amendement sans étude d'impact soit la meilleure, même si la proposition d'un rapport s'efforce d'y remédier.

Pourriez-vous également nous donner plus d'informations sur le projet de loi relatif au commerce et aux commerçants qui devrait, selon ce que vous avez indiqué tout à l'heure, être déposé à l'automne par Mme Sylvia Pinel, ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme ? Il s'agirait là d'un véhicule législatif plus adapté, à moins qu'une concertation n'ait été menée avec la ministre pour éviter tout télescopage ou toute contradiction.

Pouvez-vous, enfin, nous éclairer sur le refus du Gouvernement d'abaisser, comme le demandent de nombreux députés de l'UMP, le seuil d'autorisation de 1 000 m² de surface de vente, au nom des obligations européennes de la France en matière de liberté d'entreprendre ?

M. Michel Piron. Pour rassurer M. Apparu, je précise que le déplacement que j'ai effectué à Bruxelles avec M. Dominique Braye et M. Jean-Paul Emorine, président de la commission, avait un caractère préventif et que nous avons présenté le texte du Sénat avant son passage en commission, afin de parer à toute objection à son endroit de la part de la Commission européenne. C'est donc bien le texte du Sénat qui a suscité de la part du directeur adjoint le commentaire que j'évoquais.

J'accepte l'idée d'un rapport sur l'applicabilité de ces dispositions et sur les modifications qu'il convient de leur apporter, et il y en aura assurément.

N'ayant pas eu le temps d'étudier ce texte, je me limiterai prudemment à deux observations. Tout d'abord, je tiens à insister sur le fait que la composition des commissions régionales d'aménagement commercial évoquées au 5^o, qui seront appelées à juger en cas de contentieux, est un point essentiel, sur lequel nous avons beaucoup travaillé. Aujourd'hui, en effet, certains membres des

CDAC sont juges et parties. En second lieu, l'arbitrage des ministres de l'urbanisme et du commerce prévu en cas de désaccord n'est pas satisfaisant mais ce sont là des points très sensibles.

En conclusion, je peux souscrire à l'idée que le rapport proposera des modifications, mais je ne puis accepter l'amendement en l'état.

M. Daniel Goldberg, rapporteur. J'approuve l'amendement du président Brottes, car il faut avancer sur cette question de l'urbanisme commercial. Il existe au sein de notre commission une majorité pour le faire, dans la ligne de propositions déjà formulées par M. Ollier et M. Piron. Malgré ma réticence à l'égard de telles demandes, je souscris à l'idée d'un rapport, étant cependant entendu que nous ne pouvons attendre cinq ans pour agir, alors même que des avancées avaient déjà été annoncées il y a cinq ans. Je suggère donc que nous adoptions l'amendement pour ensuite réfléchir à des mesures consensuelles entre l'examen en séance, prévu à la mi-septembre, et la deuxième lecture quelques semaines plus tard. L'urbanisme commercial touche à l'ensemble de l'urbanisme. S'il convient d'autre part de respecter le droit communautaire, je suis revenu de l'idée selon laquelle il faudrait nous montrer les meilleurs élèves de la classe européenne, et les premiers à transposer des directives. En bref, trouvons d'ici à la fin de l'année le temps de progresser sur ce dossier !

M. André Chassaigne. Je soutiens moi aussi la proposition du président Brottes, et le fais avec d'autant plus d'objectivité que mes amendements tomberont si le sien est adopté. Sur le sujet dont nous parlons, un délai de réflexion me semble opportun. Ne faisons pas preuve d'une impatience petite-bourgeoise, disait Vladimir Ilitch Oulianov, plus connu sous le nom de Lénine. Malgré le plaisir que peut procurer l'adoption d'un amendement dont on est l'auteur, des décisions hâtives pourraient se télescoper avec le texte plus global que Mme Pinel nous présentera dans quelques mois.

M. Benoist Apparü. Cessons de réécrire en permanence l'histoire ! , mais je m'en expliquerai avec M. Piron.

Le sujet dont nous parlons relève davantage du droit de l'urbanisme, dont traite ce projet, que du droit commercial auquel on veut nous renvoyer. Mais le commerce, c'est tout le problème, s'est toujours développé beaucoup plus rapidement que l'urbanisme. Il y a trois ans, les « drive » n'existaient quasiment pas en France ; depuis, ils prolifèrent. Si le texte dont nous débattons avait été voté il y a trois ans, cela n'aurait au demeurant rien changé puisque l'élaboration des documents d'aménagement commercial (DAC) prend trois ou quatre ans.

En adoptant l'amendement initial du président Brottes plutôt que sa version rectifiée, nous aurions, pour le coup, la certitude que le Gouvernement nous soumettra un nouveau texte en septembre.

M. le président François Brottes. En écoutant M. de Rugy suggérer que l'amendement serait un cavalier, j'avais le sentiment d'entendre M. Fasquelle lorsqu'il parle des éoliennes... Les bras m'en sont un peu tombés.

Nous examinons un projet de loi « pour l'accès au logement et un urbanisme rénové », qui de surcroît comporte des dispositions relatives aux « drive ». Il est donc faux de dire que l'amendement est un cavalier.

Il n'est pas vrai non plus, madame Bonneton, que le commerce ne relève pas des compétences de notre commission.

Mme Michèle Bonneton. Ce n'est pas ce que j'ai dit, monsieur le président. Vous nous prêtez des propos que nous n'avons pas tenus ! Il faut cesser les caricatures.

M. le président François Brottes. Quant au droit d'amendement, c'est un droit inaliénable des parlementaires.

Sur la méthode, je rappelle que la République et le Parlement ne recommencent pas de zéro après de nouvelles élections : il existe une continuité de l'action de l'État, et nous avons à tenir compte des lois et directives européennes existantes. En l'occurrence, mon amendement s'appuie sur quantité de travaux, d'auditions et de rapports qui restent d'actualité : je n'accepte pas que l'on dise qu'il tombe du ciel. Si nous voulons réguler les activités commerciales, il faut viser le code de l'urbanisme et non le code de commerce : nous en faisons le constat depuis des années. Or, si nous modifions le code de l'urbanisme, nous devons le faire dans un texte qui s'y réfère, faute de quoi nous nous exposerions au risque d'inconstitutionnalité. En d'autres termes, renvoyer la question à un texte dont le code de l'urbanisme n'est pas le cœur revient à prendre le risque de ne pas la régler. Évitions donc les faux procès.

Je maintiens la demande de rapport, cette version rectifiée constituant un repli par rapport à l'amendement initial, qui reprenait une partie des propositions formulées par notre commission sous la précédente législature. Loin de moi, cependant, l'idée qu'un tel texte constituerait le dernier mot de nos travaux, même si, fruit d'une longue réflexion, il présente aussi l'avantage d'être « euro-compatible » par le biais des modifications que j'y ai apportées.

Je me suis battu, madame la ministre peut en témoigner, pour que ce projet de loi ne soit pas soumis à la procédure accélérée. On ne saurait donc m'accuser de vouloir passer en force – d'autant moins que, je le répète, mon amendement rectifié est une solution de repli. Le processus législatif n'en est qu'à ses prémices : nous avons tout le temps pour mener les concertations souhaitées et poursuivre la réflexion.

Pour répondre notamment à M. Piron, qui est sans doute celui d'entre nous qui a le plus travaillé sur ces questions, je ne prétends pas que le rapport permettra

de faire le tour de celles-ci : il faudra aller plus loin dans ce projet de loi, mais sans brûler les étapes.

Mme Bonneton et M. de Rugy auront le temps qu'ils réclament, puisque, je le répète, nous ne décidons ici que de la remise d'un rapport, lequel marquera seulement que nous traitons désormais l'urbanisme commercial au sein du code de l'urbanisme. Chacun pourra ensuite apporter sa contribution : si je remercie Mme la ministre et Mme la rapporteure, ainsi que les groupes qui soutiennent l'amendement, je n'ai aucun orgueil d'auteur.

Mme la ministre. On m'avait prévenu, à mon entrée en fonction, que l'urbanisme commercial était un sujet brûlant ; je n'ai pas tardé à découvrir que c'était là un euphémisme.

Je vous ai solennellement indiqué la position qui, j'y insiste, est celle du Gouvernement. Tous les textes relatifs à l'urbanisme que j'ai déjà eu l'occasion de vous présenter ont fait l'objet d'amendements sur l'urbanisme commercial. Dans ces conditions, il m'a semblé de bonne méthode que le Gouvernement prenne ses responsabilités sur le sujet, plutôt que de différer sans cesse les mesures proposées, avec les tensions que cela génère.

Le sujet est commercial, certes, mais il concerne bien évidemment l'urbanisme puisqu'il pose la question de l'occupation des sols.

Dans ce contexte déjà ancien et passionnel, le Gouvernement se déclare favorable à l'amendement CE 1034 rectifié ; puisqu'il n'a pas souhaité recourir à la procédure accélérée, nous avons le temps de préparer, de façon apaisée et concertée, un dispositif global. Le Gouvernement dans son ensemble s'y engage, en notant bien que l'amendement d'appel du président Brottes n'exige pas une réponse dans trois ans, mais dès le mois de septembre. L'impatience parlementaire sur le sujet me semble en effet légitime.

M. François de Rugy. Je vous rappelle, monsieur le président, que j'ai demandé une suspension de séance au nom de mon groupe.

La séance, suspendue à onze heures vingt, est reprise à onze heures vingt-cinq.

M. François de Rugy. Le sujet suscite beaucoup de débats, et il faut avancer. Il convient pour ce faire de s'appuyer sur les travaux passés, nous en sommes d'accord. Chacun assumera ses positions : inutile de jeter de l'huile sur le feu.

Nous confirmons notre étonnement quant à la forme, mais nous nous déterminerons en fonction des dispositions qui seront présentées à l'automne. À ce stade, nous nous abstiendrons sur l'amendement.

M. Daniel Fasquelle. Je veux à mon tour souligner le travail effectué pendant la précédente législature sur ce dossier. L'amendement dont nous parlons est à sa place, et il vient en temps voulu. Nous saluons également le choix de traiter l'urbanisme commercial dans un texte relatif à l'urbanisme.

Néanmoins, nous préférerions une disposition législative concrète plutôt qu'un rapport ; c'est pourquoi nous nous abstenons sur l'amendement mais cette abstention vaut soutien.

La commission adopte l'amendement CE 1034 rectifié.

En conséquence, les amendements CE 161, CE 168, CE 167, CE 466, CE 96, CE 164, CE 173, CE 465, CE 30, CE 583, CE 594, CE 31 et CE 582 tombent.

Mme Laurence Abeille. Pourquoi un amendement portant sur une demande de rapport en fait-il tomber d'autres ?

M. le président François Brottes. L'amendement supprimant les alinéas 29 à 33, il fait tomber les amendements qui se rattachent à ceux-ci. Mais ces amendements ont vocation à revenir dans le débat lorsque sera présentée une nouvelle disposition en séance.

La commission en vient à l'examen de l'amendement CE 32 de la commission du développement durable.

M. le rapporteur pour avis. Aux termes de l'article L. 122-1-11 du code de l'urbanisme, « lorsqu'ils comprennent une ou des communes littorales, les schémas de cohérence territoriale peuvent comporter un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer ». Je vous propose, avec le présent amendement, de transformer cette possibilité en obligation.

Mme la rapporteure. Avis défavorable.

Mme la ministre. Le Gouvernement est également défavorable à cet amendement qui tend à rendre obligatoire l'élaboration d'un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) pour les SCoT comprenant des communes littorales. Les SCoT doivent prendre en compte les documents stratégiques de façade, afin de garantir une gestion intégrée des zones côtières. Il me semble de surcroît peu opportun de généraliser un dispositif adapté à quelques territoires seulement, l'État gardant sa compétence pour l'élaboration des SMVM.

Mme Suzanne Tallard. L'élaboration des SMVM n'a pas été menée à son terme dans la plupart des cas, ce qui justifierait une réflexion sur le sujet. Soit la tâche est trop complexe, soit ces schémas sont inutiles. Dans le premier cas, il faut simplifier la procédure ; dans le second, en tirer les conclusions qui s'imposent.

M. Michel Heinrich. L'adoption de cet amendement présenterait des risques : un seul SCoT littoral comprend un SMVM, de sorte que tous les autres sont, sinon illégaux, du moins incomplets. Cela s'explique par le fait que ces schémas sont soumis à l'approbation du préfet : les élus redoutent, même s'ils ne l'avouent pas, qu'il ne bloque par ce biais l'application du SCoT.

M. Daniel Fasquelle. Mon objection à cet amendement est plus pragmatique. Les SCoT sont appelés à jouer un rôle de plus en plus important, et les collectivités doivent en décider dans des délais toujours plus courts. Or l'élaboration d'un SMVM, complexe, prend du temps.

Une réflexion de fond sur les SMVM serait en effet utile si l'on veut faciliter leur adoption, même si celle-ci peut toujours intervenir après celle du SCoT.

M. le rapporteur pour avis. L'amendement pose sans doute une vraie question mais, au vu de ces échanges, il n'y répond pas de façon adaptée. Je le retire donc.

L'amendement CE 32 est retiré.

La commission examine l'amendement CE 169 de M. Michel Heinrich et l'amendement CE 944 de la rapporteure, pouvant faire l'objet d'une discussion commune.

M. Michel Heinrich. Cet amendement tend à maintenir la possibilité de schémas de secteur qui, souvent élaborés après les SCoT, peuvent concerner plusieurs intercommunalités sans couvrir la totalité de leur territoire. Le SCoT des Rives du Rhône, par exemple, intéresse cinq départements et autant d'EPCI, mais seulement pour la partie de ceux-ci relevant des Côtes-du-Rhône.

Mme la rapporteure. Avis défavorable. Le projet de loi ne supprime que la possibilité d'élaborer de nouveaux schémas de secteur, mais ceux qui existent seront maintenus. Il n'y en a au reste que cinq sur l'ensemble du territoire, quatre autres étant en cours d'élaboration. Le projet n'est donc en rien une menace pour ce qui s'est fait de vertueux. L'amendement CE 944, que je défendrai dans un instant, vise d'ailleurs à permettre que les schémas de secteur existants tiennent lieu de PLU intercommunaux.

M. le président François Brottes. Les PLU intercommunaux seront librement élaborés par les acteurs concernés, même s'il faut toujours veiller à ce qu'une faible minorité de récalcitrants ne les bloquent pas.

Pour autant, l'élaboration d'un SCoT représente un travail considérable qui prend cinq à six ans – mais c'est un travail très fouillé, d'où notre volonté de voir la question de l'urbanisme commercial traitée à cette échelle. Il serait judicieux, pour que ce travail ne soit pas à recommencer, que les schémas de secteur deviennent les supports principaux du PLUi. Ce pragmatisme nous a

amenés, Mme la rapporteure et moi, à proposer par l'amendement CE 944 de tirer parti de ce qui a été réalisé. Certes, le schéma de secteur est moins normatif que le PLUi, mais il constitue une bonne base.

J'ai bien compris que certains schémas de secteur, par exemple à vocation thématique, n'épousaient pas des intercommunalités. Cela s'explique par la nécessité, parfois, d'avoir des dispositions portant sur des territoires spécifiques, moins étendus que ceux qui sont couverts par le SCoT.

Mme la ministre. S'il est envisagé de transférer la compétence PLU aux EPCI dans le respect de l'autonomie et du rôle des élus municipaux, il ne me semble pas nécessaire de multiplier les documents à cet échelon. Je suis en conséquence opposée à la suppression de l'alinéa 35. Je suis en revanche favorable à ce que des schémas de secteur existants, ou en cours d'élaboration, puissent tenir lieu de PLUi sous certaines conditions.

Je demande donc le retrait de l'amendement de M. Heinrich, et je suis favorable à l'amendement CE 944.

M. Michel Heinrich. *Quid*, dans ce cas, d'un schéma de secteur qui concernerait plusieurs EPCI, donc plusieurs PLUi, sans s'appliquer à la totalité de leurs territoires ?

Mme la rapporteure. Je rappelle que les schémas de secteur existants sont maintenus. Quant aux autres... Nous n'avons pas pris en compte de simples éventualités.

M. le président François Brottes. Nous offrons une possibilité ; nous ne créons pas une obligation qui conduirait à modifier le périmètre des intercommunalités. Un schéma de secteur qui ne couvrirait pas des intercommunalités en totalité n'a pas vocation à devenir PLUi.

La commission rejette l'amendement CE 169.

Puis elle adopte l'amendement CE 944.

Elle est saisie d'un amendement CE 33 de la commission du développement durable.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement de simplification et de cohérence rédactionnelle porte sur la transmission et sur la notification du périmètre des SCoT.

Mme la rapporteure. Avis favorable.

Mme la ministre. Même position.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CE 945 de la rapporteure.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CE 667 de M. Dominique Potier, les amendements identiques CE 288 de M. Daniel Fasquelle et CE 521 de M. Jean-Marie Tetart et l'amendement CE 34 de la commission du développement durable

Mme Frédérique Massat. L'amendement CE 667 vise à reculer du 30 juin 2015 au 31 décembre 2017 la date d'entrée en application des dispositions concernant le principe de constructibilité limitée en absence de SCoT. Cela sera particulièrement utile pour les zones rurales.

Mme la rapporteure. Il me semblait que le groupe SRC souhaitait repousser cette date limite au 1^{er} janvier 2017, et non jusqu'en décembre. Si tel était bien le cas, son amendement de ce groupe deviendrait identique à ceux de MM. Fasquelle et Tetart, et il aurait la même portée que celui de la commission du développement durable fixant la date butoir au 31 décembre 2016. Je suis en tout état de cause favorable à cette modification.

Mme Frédérique Massat. Vous avez raison : il convient de rectifier notre amendement.

Mme la ministre. Pour sa part, le Gouvernement est favorable à la rédaction de l'amendement CE 34. Il est défavorable aux autres amendements.

M. le président François Brottes. Les auteurs de ceux-ci acceptent-ils de les retirer ?

Mme Frédérique Massat, M. Daniel Fasquelle et M. Jean-Marie Tetart. Oui !

Les amendements CE 667, CE 288 et CE 521 sont retirés.

La commission adopte l'amendement CE 34.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CE 946 de la rapporteure.

Puis elle est saisie de deux amendements identiques, CE 138 de M. Lionel Tardy et CE 606 de Mme Brigitte Allain.

M. Lionel Tardy. L'artificialisation des sols constitue un vrai problème pour les zones rurales d'autant que, à mesure que le phénomène s'accélère, il devient plus difficile à maîtriser. J'approuve en conséquence le renforcement du principe d'urbanisation limitée, et il me semble que l'avis que la commission départementale de consommation d'espaces agricoles (CDCEA) émet concernant d'éventuelles dérogations préfectorales à l'inconstructibilité devrait être contraignant. À défaut, la liste des critères prévus pour encadrer toute dérogation relèverait d'une simple déclaration d'intention.

Mme Brigitte Allain. La décision du préfet d'accorder une dérogation concernant l'inconstructibilité pour les communes qui ne sont pas couvertes par un document d'urbanisme devrait être émise après un avis conforme de la CDCEA, et non après un avis simple. Dans les communes en question, le mitage pose un problème croissant de cohabitation entre les « néoruraux » et les activités agricoles.

M. le président François Brottes. Il me semble que votre amendement s'applique à toutes les communes, et pas uniquement à celles qui ne sont pas couvertes par un document d'urbanisme.

Mme la rapporteure. Nous avons déjà indiqué que ce qui concerne la composition et les pouvoirs de la CDCEA était renvoyé au futur projet de loi d'avenir agricole. En conséquence, je me verrais contrainte, si cet amendement n'était pas retiré, d'émettre un avis défavorable.

M. le président François Brottes. Les communes sans document d'urbanisme relèvent du règlement national d'urbanisme (RNU) ; les décisions étant prises par l'État, il serait étonnant qu'il favorise le mitage.

M. André Chassaigne. Détrompez-vous !

Mme Brigitte Allain. Monsieur le président, je vous invite à venir constater ce qu'il en est en Aquitaine !

M. André Chassaigne. À l'usure, certains permis sont accordés sur la base de délibérations très motivées, après intervention du sous-préfet. Ils créent un véritable mitage comme cela s'est produit dans ma circonscription.

Les propositions qui nous sont faites sont bonnes, mais nous pourrions attendre le projet de loi d'avenir agricole.

M. Michel Heinrich. Ces amendements donneraient un pouvoir décisionnel à la CDCEA qui ne voit les problèmes que sous un seul angle et au travers du prisme d'intérêts particuliers. Je n'y suis pas favorable.

Mme la ministre. Ce projet de loi comporte des mesures pour lutter contre l'artificialisation des sols qui s'est nettement accélérée ces cinq dernières années. Ces amendements ont donc toute leur place dans ce texte. Toutefois, la question de la composition de la CDCEA et celle de la nature de ses avis seront revues dans le cadre du projet de loi d'avenir agricole, et son rôle sera clairement renforcé en matière de consommation des espaces naturels. Le ministre de l'agriculture et moi-même avons abordé le sujet ensemble : nous avons les mêmes objectifs.

De plus, même si je partage entièrement les intentions exprimées, il ne me semble pas souhaitable de subordonner l'action des collectivités locales à la position d'une commission administrative.

Madame Allain, la situation de l'Aquitaine est particulière, vous avez raison. Nous reviendrons sur le sujet à l'occasion du débat sur les établissements publics fonciers. Je note cependant que les régions qui souffrent le plus de cette situation sont celles qui ne disposent pas des outils permettant de maîtriser la consommation du foncier que constituent les établissements publics.

Pour toutes ces raisons, vous comprendrez que j'émette un avis défavorable sur ces amendements identiques.

Les amendements CE 138 et CE 606 sont retirés.

La commission en vient à l'amendement CE 36 de la commission du développement durable.

M. le rapporteur pour avis. Mme la ministre a évoqué le futur renforcement des pouvoirs des CDCEA. Il semble légitime que les commissions départementales de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) donnent leur avis quand est demandée une dérogation qui conduirait à la réduction d'espaces naturels.

Mme la rapporteure. Défavorable. C'est précisément parce que la compétence de la CDCEA sera étendue à de nouveaux espaces que l'avis de la commission départementale des sites n'est plus sollicité.

Mme la ministre. En renforçant le rôle de la CDCEA, nous simplifions les procédures de consultation : une seule sera nécessaire au lieu de trois. Aujourd'hui en effet, en plus de la CDCEA, il faut consulter la CDNPS et la chambre d'agriculture.

L'amendement est retiré.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la commission rejette l'amendement CE 170 de M. Michel Heinrich.

Elle examine l'amendement CE 171 de M. Michel Heinrich.

M. Michel Heinrich. Jusqu'à présent, la consultation de la CDCEA prévue à l'alinéa 51 n'existait pas ; les établissements publics de SCoT se prononçaient sans que le moindre dérapage ait jamais été constaté. Je propose en conséquence de supprimer cette consultation qui alourdit considérablement la procédure.

Mme la rapporteure. Défavorable. Nous avons déjà dit pourquoi il était nécessaire d'étendre l'intervention de la CDCEA.

Mme la ministre. Même avis.

La commission rejette l'amendement.

Elle est saisie d'un amendement CE 172 du même auteur.

M. Michel Heinrich. Nous souscrivons à la nécessité de démanteler l'implantation et de remettre le terrain en état quand une exploitation commerciale prend fin, mais le projet de loi introduit une inégalité en réservant cette obligation aux territoires non couverts par un SCoT. Nous demandons la généralisation de cette mesure.

Mme la rapporteure. Je suis favorable à cette proposition. Consultés, les représentants des professionnels concernés n'ont pas paru choqués par cette idée, et il semble qu'ils soient en mesure de la mettre en œuvre. D'autres amendements à venir viendront compléter celui-là.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle est saisie d'un amendement CE 174, également de M. Michel Heinrich.

M. Michel Heinrich. Cet amendement a le même objet que le précédent.

Mme la ministre. Favorable.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'amendement rédactionnel CE 947 de la rapporteure tombe.

La commission examine, en discussion commune, les amendements CE 37 de la Commission du développement durable et CE 497 de M. Dominique Potier.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'un amendement de simplification concernant la consultation de la CDCEA.

M. Dominique Potier. Les espaces concernés doivent clairement être désignés comme « à usage et à vocation agricoles ».

Mme la rapporteure. Je suis favorable à l'amendement CE 37.

Mme la ministre. Moi aussi, mais, en toute rigueur, il faudrait supprimer toute la fin du I de l'article L. 122-3 du code rural. L'amendement devrait donc se présenter sous cette forme : « Rédiger ainsi l'alinéa 55 : a) Les deuxième, troisième et quatrième phrases du I sont supprimées ; »

M. le rapporteur pour avis. J'accepte cette rectification.

La commission adopte l'amendement CE 37 ainsi rectifié.

En conséquence, l'amendement CE 497 tombe.

La commission examine l'amendement CE 38 de la Commission du développement durable.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'affirmer la spécificité des espaces verts, de quelque nature qu'ils soient.

Mme la ministre. Avis favorable.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CE 39 de la Commission du développement durable.

M. le rapporteur pour avis. Si l'on conçoit qu'un périmètre de SCoT doive « 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 », il ne paraît pas pertinent que ces éléments soient définis par la voie réglementaire. Nous proposons en conséquence de supprimer la référence aux « critères définis par décret en Conseil d'État ».

Mme la ministre. Avis favorable.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements identiques CE 40 de la Commission du développement durable et CE 464 de M. André Chassaigne, ainsi que les amendements CE 251 de M. Benoist Apparu et CE 948 de la rapporteure.

M. le rapporteur pour avis. Nous souhaitons supprimer les alinéas 59 et 60 qui posent pour principe général que le périmètre d'un SCoT inclut le périmètre d'au moins deux EPCI.

M. André Chassaigne. Le propos est de lutter contre une centralisation excessive et contre la « métropolisation » du monde rural.

M. Benoist Apparu. La nouvelle carte de l'intercommunalité est censée avoir transformé les intercommunalités en bassins de vie. Il me paraît en conséquence surprenant que le SCoT inclut le périmètre d'au moins deux EPCI qui, *a priori*, constituent des bassins de vie totalement distincts. Cet appariement aurait peut-être eu un sens hier, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui, d'autant que vous le rendez obligatoire ! Certes, la possibilité d'inclure plusieurs EPCI doit être ouverte, mais il ne faut pas en faire une obligation.

Mme la rapporteure. Je propose une autre rédaction de l'alinéa 60 : au lieu d'écrire que tout périmètre de SCoT doit inclure celui « d'au moins deux » EPCI, il s'agirait de poser qu'il ne peut être arrêté de périmètre de SCoT correspondant à celui « d'un seul » EPCI.

La carte de l'intercommunalité vient d'être revue. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle ces dispositions ne remettent pas en question ce qui existe aujourd'hui : elles ne valent que pour l'avenir. M. Heinrich m'a expliqué lors d'une audition que des SCoT avaient permis la fusion d'EPCI ; il serait tout de même dommage que le mouvement inverse se produise !

Monsieur Apparu, vos arguments sont logiques dans la mesure où vous défendez la suppression du SCoT (l'un de vos amendements va dans ce sens) mais ce n'est pas notre cas. Et c'est précisément parce que nous souhaitons le maintien du SCoT à côté du PLUi que leurs périmètres ne peuvent être les mêmes.

Je suis donc défavorable aux autres amendements que le mien.

Mme la ministre. Je partage la position de Mme la rapporteure.

Je précise que les métropoles échapperont à cette règle – leur cas est traité dans le projet de loi défendu par Mme Marylise Lebranchu.

M. Michel Piron. Nous risquons d'affaiblir la démarche « d'intercommunalisation » du PLU que nous menons par ailleurs en obligeant à dépasser les limites du PLUi pour faire un SCoT. Si un PLUi est particulièrement intégré, pourquoi ne ferait-il pas SCoT ? Ce serait une forme d'optimisation pour l'organisation de certains territoires ! N'oubliez pas que les périmètres de PLU peuvent être très vastes ! Pour Spinoza, toute idée perd en compréhension ce qu'elle gagne en extension ; je crains que ce ne soit le cas ici.

M. Dominique Potier. Peut-être pourrions-nous gagner en densité tout en élargissant les périmètres ? Je fais en tout cas ce pari en soutenant l'amendement de la rapporteure.

Monsieur Apparu, la carte intercommunale est loin d'être achevée ; il faudra y revenir en 2015. En attendant, les SCoT ont plutôt vocation à servir une planification stratégique permettant de relier les territoires entre eux. L'expérience lorraine nous montre qu'il y a là un moyen de favoriser l'« interterritorialité » et le dialogue entre villes et campagnes. Nous ne devons pas confondre les deux démarches vertueuses que constituent, d'une part, l'élaboration de PLUi, instruments d'une intégration communautaire, et, d'autre part, la mise en œuvre des SCoT, instruments d'une stratégie au service des territoires.

M. Michel Heinrich. L'amendement CE 40 de la commission du développement durable me paraît le plus pertinent : l'élaboration de SCoT, en cours jusqu'à couverture totale du territoire, est de nature à favoriser des fusions d'EPCI. S'il faut au moins deux EPCI pour faire un SCoT, ce processus sera

freiné. À tout le moins, cette exigence apparaît contradictoire avec un mouvement vers l'EPCI unique qu'on constate ici ou là comme avec votre volonté de développer l'intercommunalité.

M. Benoist Apparü. Votre projet montre que, dès lors que l'on crée les PLUi, la question du périmètre pertinent d'un SCoT, et donc celle de l'existence même des SCoT, se pose...

En exigeant deux EPCI au moins pour un SCoT, vous risquez d'obliger des bassins de vie qui n'ont rien à voir l'un avec l'autre à établir un SCoT ensemble. En revanche, si le PLUi emportait SCoT pour des bassins de vie cohérents, le problème serait réglé !

M. Lionel Tardy. En zone de montagne, une telle obligation posera à coup sûr problème...

M. André Chassaigue. Partons de la réalité géographique de notre pays : il ne faut pas imposer par le haut des contraintes qui ne correspondraient pas aux réalités concrètes des bassins de vie, quelquefois enclavés mais plus souvent dotés d'une identité économique ou culturelle forte.

Je le dis tranquillement à nos collègues socialistes et écologistes : on sent monter en ce moment un rejet de la démocratie locale. En voulant imposer des regroupements d'EPCI pour établir des SCoT, vous montrez le peu de confiance que vous accordez aux élus locaux. Si vous voulez que cela fonctionne, il faut au contraire renoncer au rouleau compresseur ! Ce mouvement doit venir d'en bas.

D'autre part, il ne faut pas considérer que les SCoT sont forcément coupés des territoires contigus. Quand un SCoT mord sur un parc naturel régional, celui-ci est forcément consulté. Ainsi, une convention a été passée entre le Grand Clermont et les territoires ruraux qui l'entourent ; mais cela s'est fait avec intelligence, en concertation.

Pour qu'un projet soit partagé, il faut qu'il soit construit par tous, ensemble : il ne doit pas être imposé d'en haut.

Mme la ministre. Ma réponse de tout à l'heure n'était pas assez précise.

Il est bien prévu un PLUi valant SCoT. En effet, le projet de loi dispose, à l'alinéa 60 : « Sans préjudice des dispositions de l'article L. 123-1-7, tout périmètre de schéma de cohérence territoriale arrêté à compter du 1^{er} juillet 2014 inclut le périmètre d'au moins deux établissements publics de coopération intercommunale. » Or cet article L. 123-1-7 dispose que « quand le plan local d'urbanisme est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale et n'est pas situé dans le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale, il peut, après accord du préfet, comprendre celles des dispositions d'urbanisme qui ressortissent à la seule compétence des schémas de cohérence

territoriale. [...] Le plan local d'urbanisme a alors les effets du schéma de cohérence territoriale. »

La possibilité existe donc que, sur un bassin de vie, le PLUi vaille SCoT.

M. le rapporteur pour avis. Monsieur Apparu, les SCoT sont plutôt des documents d'orientation cependant que les PLU, intercommunaux ou non, relèvent plutôt de la réglementation de l'urbanisme : ce n'est donc pas tout à fait la même chose...

Monsieur Chassaigne, la loi ne s'adresse pas forcément aux communes les plus vertueuses : si toutes les communes faisaient du logement social, il ne serait nul besoin d'une loi SRU. C'est un peu la même chose ici. Nous sommes tous d'accord sur le principe et si nous divergeons sur la manière de le mettre en œuvre, je suis de ceux qui pensent que la loi doit fixer un cadre, quitte ensuite à chercher des compromis sur les modalités d'application.

Je retire mon amendement.

L'amendement CE 40 est retiré.

Mme Michèle Bonneton. Les précisions apportées par Mme la ministre sont, je crois, rassurantes sur la possibilité de conserver des SCoT très locaux – après tout, il s'agit d'organiser la cohérence entre des territoires point trop dissemblables, ce qui peut se faire dans le périmètre d'un EPCI unique.

M. Kléber Mesquida. Je voudrais aller dans le même sens que M. Chassaigne : la France est riche de la diversité de ses territoires. On met aujourd'hui en place une bureaucratie galopante pour mettre les maires sous tutelle, alors que la décentralisation leur avait donné un semblant de responsabilité. Comme si le suffrage universel n'était pas assez puissant pour sanctionner des élus ! Il faut laisser de la souplesse : les élus locaux sont des gens responsables, bénévoles, qui ne sont pas là pour détruire leurs paysages mais pour construire les territoires de demain.

La commission rejette successivement les amendements CE 464 et CE 251.

Puis elle adopte l'amendement CE 948.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CE 163 de M. Michel Heinrich et les amendements identiques CE 98 de M. Jean-Marie Tetart et CE 703 de M. Kléber Mesquida.

M. Michel Heinrich. Si la possibilité offerte aux établissements publics de parc naturel régional (PNR) d'élaborer un SCoT sur un périmètre pertinent semble bienvenue, il paraît en revanche malvenu qu'une charte de PNR puisse « tenir lieu » de SCoT à la seule condition de contenir un « chapitre individualisé ».

Aujourd'hui, aucune charte de PNR n'a le contenu réglementaire d'un SCoT. Les parcs concernés par cette disposition – ils sont trois sur quarante-huit – pourraient simplement élaborer un SCoT, comme ils y sont autorisés. Car les chartes et les SCoT diffèrent : avec un simple « chapitre individualisé », on aurait des SCoT validés par la région. De plus, il est possible que certaines communes appartenant au parc n'adhèrent pas à sa charte. Enfin, les chartes sont révisées tous les douze ans quand les SCoT le sont tous les six ans.

M. Jean-Marie Tetart. L'amendement CE 98 permet qu'une charte de parc puisse tenir lieu de SCoT même lorsqu'une partie du territoire du parc est couverte par un ou plusieurs de ces schémas de cohérence territoriale.

M. Kléber Mesquida. La charte d'un PNR n'est pas approuvée par la région, monsieur Heinrich, mais par décret. Cela lui donne une vraie force. De plus, son élaboration est longue, coûteuse, fouillée, et appuyée sur une large concertation. La différence avec les SCoT n'est pas si grande.

Quarante-huit parcs naturels régionaux existent aujourd'hui, vingt sont en projet ; ils accueillent 7 millions d'habitants ; et parmi les 15 000 communes non couvertes par un SCoT, 4 100 font partie d'un PNR. Nous demandons donc que la charte puisse valoir SCoT même si une partie du parc est couverte par un SCoT.

Mme la rapporteure. Avis défavorable à l'amendement CE 163, mais favorable aux amendements CE 98 et CE 703.

Mme la ministre. Avis défavorable à ces trois amendements. Il est très délicat d'imaginer qu'une charte de PNR puisse tenir lieu de SCoT lorsque le parc est partiellement couvert par un ou plusieurs SCoT : cela risque d'amener une grande confusion, puisque deux documents ayant valeur de SCoT se superposeraient. Il serait à mon sens préférable que SCoT et PNR aient le même périmètre.

M. Kléber Mesquida. J'entends bien, mais je connais par exemple un parc naturel interrégional sur le territoire duquel « mordent » quatre SCoT, mais en laissant certaines communes non couvertes. Le parc ne peut donc pas faire un SCoT car cela supposerait que ce schéma l'emporte sur les autres.

Mme la ministre. Nous avons été sensibilisés à ce sujet par un amendement déposé lors de la discussion de la loi précédente. La disposition que nous introduisons ici permettra de résoudre trois à quatre cas particuliers, mais il est difficile d'aller plus loin : des superpositions de SCoT seraient ingérables. S'il existe encore des impasses, je vous propose d'y travailler ensemble, mais ne jouons pas les apprentis sorciers.

M. Christophe Borgel. Mme la ministre a raison.

M. Michel Heinrich. Deux questions demeurent en suspens : celle des trous, c'est-à-dire des communes situées sur le territoire du PNR mais qui

n'adhèrent pas à sa charte ; celle de la périodicité de révision, douze ans pour la charte, six ans pour le SCoT.

M. le président François Brottes. Il serait surtout bon d'en finir avec les trous...

Mme Frédérique Massat. La proposition de Mme la ministre paraît effectivement sage, mais il faut se pencher de très près sur les cas concrets, en s'aidant de simulations.

M. Kléber Mesquida. La charte concerne l'ensemble du parc, mais une commune peut ne pas adhérer au syndicat mixte de parc naturel régional, c'est vrai.

Je suis prêt à retirer cet amendement pour affiner nos propositions.

L'amendement CE 703 est retiré.

Mme la ministre. Je partage l'avis du président Brottes sur les « parcs à trous », sources de problèmes infinis. Nous travaillons d'ailleurs à régler ce point avec Philippe Martin, ministre de l'environnement, mais le principe de libre administration des collectivités locales rend extrêmement difficile d'imposer la charte du parc à des communes réticentes.

Nous souhaitons en tout cas vivement faire progresser ce chantier.

La commission rejette l'amendement CE 163.

L'amendement CE 98 est retiré.

La commission examine alors l'amendement CE 41 de la Commission du développement durable.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'appliquer le principe de continuité du travail accompli, comme c'est déjà le cas pour le PLU en cas de modification du périmètre d'une commune : une réduction du périmètre d'un SCoT doit permettre le maintien de ses dispositions sur les communes ou EPCI qui le quittent.

Mme la rapporteure. La question des zones blanches est en effet très souvent revenue dans les auditions.

Je vous propose de retirer cet amendement au profit du suivant, CE 1063 : celui-ci pose que la règle de constructibilité limitée ne s'appliquerait pas aux communes et EPCI qui se retireraient d'un périmètre de SCoT sans en intégrer un nouveau. Il serait en effet très pénalisant pour ces communes ou EPCI d'avoir beaucoup investi dans un SCoT et de ne plus pouvoir bénéficier de ce travail.

Mme la ministre. Même avis.

L'amendement CE 41 est retiré.

La commission se saisit alors de l'amendement CE 1063 de la rapporteure.

M. Michel Heinrich. Votre amendement, madame la rapporteure, me paraît comporter certains dangers : l'application du SCoT existant y est illimitée. L'amendement de la commission du développement durable prévoyait un maintien du SCoT tant qu'il n'y en avait pas de nouveau, et tant qu'il n'était pas arrivé à expiration.

Mme la rapporteure. Mais un objet du projet de loi est de toute façon d'encourager très fortement tous les territoires à se doter d'un SCoT. Je pense donc qu'il n'y a pas de difficulté.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CE 42 de la Commission du développement durable.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement était un amendement de conséquence du CE 41, comme les CE 43 et CE 44.

L'amendement CE 42 est retiré.

La commission adopte ensuite l'amendement rédactionnel CE 949 de la rapporteure.

L'amendement CE 43 est retiré.

Puis la commission adopte l'amendement de cohérence CE 1064 de la rapporteure.

L'amendement CE 44 est retiré.

La commission examine ensuite l'amendement CE 45 de la Commission du développement durable.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'un amendement de cohérence, prenant en compte la redéfinition des exigences de compatibilité entre documents d'urbanisme.

Mme la rapporteure. Avis favorable.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CE 46 de la Commission du développement durable.

M. le rapporteur pour avis. Il est défendu.

Mme la rapporteure. Je crois qu'il y a un problème de rédaction : je souhaite que l'amendement soit retiré.

Mme la ministre. L'alinéa qu'il est proposé de supprimer est sans lien avec la remise en état d'un site après cessation d'une exploitation commerciale, contrairement à ce que dit l'exposé des motifs.

L'amendement CE 46 est retiré.

La commission examine ensuite l'amendement CE 47 de la Commission du développement durable.

M. le rapporteur pour avis. C'est un amendement de conséquence.

Mme la rapporteure. Avis favorable.

Mme la ministre. Avis défavorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CE 165 de M. Michel Heinrich.

M. Michel Heinrich. Les autorisations d'exploitation commerciale doivent être compatibles avec les orientations du SCoT. Il arrive pourtant que certaines soient accordées pour des projets qui ne sont pas dans ce cas. Il paraît dès lors nécessaire que l'établissement public responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre du SCoT exprime de façon systématique son accord préalablement à la délivrance de ces autorisations.

Cette disposition est d'autant plus nécessaire qu'il y a un problème de représentation de l'établissement public en charge du SCoT au sein des CDAC : lorsque son président est également maire, le préfet peut désigner un remplaçant sans lien avec cet établissement.

Mme la rapporteure. Comme il n'est pas question de rouvrir à ce stade le débat sur l'urbanisme commercial, sur les autorisations d'exploitation et sur la composition de la CDAC, je donnerai un avis défavorable.

L'amendement est retiré.

L'amendement CE 48 de la Commission du développement durable est également retiré.

La commission adopte l'amendement rédactionnel CE 950 de la rapporteure.

Elle est saisie de l'amendement CE 49 de la Commission du développement durable.

M. le rapporteur pour avis. L'amendement tend à ce que, s'agissant des compétences de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles, les départements d'outre-mer soient traités de la même façon que l'ensemble des départements métropolitains.

Mme la rapporteure. Cet amendement traduit un souci de cohérence légitime. En effet, alors que la CDCEA doit émettre un avis simple en métropole, le régime en vigueur outre-mer est celui de l'avis conforme. Cependant, la disposition proposée ne répond pas à une demande des ultramarins. Je préfère dès lors qu'on en reste au droit en vigueur.

M. Michel Heinrich. C'est bien à la demande des députés ultramarins que j'ai présenté cet amendement à la commission du développement durable.

Mme la rapporteure. Apparemment, il n'y a pas unanimité parmi eux.

M. le rapporteur pour avis. Dans le doute, je retire cet amendement.

L'amendement est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CE 50 de la Commission du développement durable.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à décaler de douze mois la date à laquelle les schémas de cohérence territoriale devront avoir été révisés pour intégrer les dispositions de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Mme la rapporteure. Il convient en effet de retenir un délai plus réaliste.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 58 modifié.

Après l'article 58

La commission examine les amendements identiques CE 90 de M. Jean-Marie Tetart et CE 711 de Mme Florence Delaunay, portant article additionnel après l'article 58.

M. Jean-Marie Tetart. Aujourd'hui, l'estimation du coût du foncier ne tient généralement pas compte des contraintes géotechniques qui pèseront sur la construction. Afin que les acheteurs soient mieux informés de la valeur réelle du

terrain, cet amendement demande que soit annexée à la promesse de vente d'un terrain constructible une fiche technique comprenant notamment une étude de faisabilité géotechnique. Cela permettrait de réduire une cause de sinistralité et contribuerait à réguler le marché du foncier ainsi qu'à éviter tous déboires lors de la réalisation de la construction.

M. Yves Blein. L'amendement CE 711 est défendu.

Mme la rapporteure. Le problème que vous soulevez est réel, mais il ne se pose que pour certains territoires, alors que vous proposez une réponse uniforme pour l'ensemble du territoire national. Je vous demande de retirer ces amendements afin que nous puissions rechercher une rédaction qui n'impose pas d'obligations superflues dans des endroits où il n'y a pas de difficulté.

Mme la ministre. Pour être véritablement utile, l'étude de faisabilité devrait prendre en compte des éléments tels que le nombre d'étages du bâti, les caractéristiques de ses fondations, la présence d'un sous-sol, etc., ce qui suppose de s'appuyer sur toute une ingénierie et aurait un coût très élevé : on estime qu'une véritable étude des sols représente entre 2 et 3 % du coût de construction.

M. le président François Brottes. C'est le problème des études préventives. Il est vrai que la résistance d'un sol ne se mesure qu'à l'aune du projet de construction, et le coût de ce type d'étude est faramineux. Le problème se pose aussi pour la validation des zones humides.

M. Jean-Luc Laurent. Je me demande s'il ne faudrait pas explorer la piste du « porter à connaissance », en lien avec le certificat d'urbanisme.

M. Yves Blein. Je retire mon amendement en considération de l'engagement de la rapporteure qu'on retravaillera ce point d'ici à la séance publique.

M. Jean-Marie Tetart. On pourrait également s'inspirer de ce qui se fait en matière d'assainissement autonome ou de caractérisation des sols dans le cadre des PLU.

Les amendements identiques sont retirés.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la commission rejette l'amendement CE 227 de M. Michel Piron.

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

(articles L. 444-1 et L. 121-1 du code de l'urbanisme)

Prise en compte de l'ensemble des modes d'habitat

L'article 59 du projet de loi vise à 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.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, dit « article d'équilibre », précise les objectifs que doivent poursuivre les SCOT, les PLU et les cartes communales, à savoir, dans le respect des objectifs de développement durable :

– l'équilibre entre le renouvellement urbain, l'utilisation économe des espaces naturels et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;

– la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat ;

– la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité (...) et la prévention des risques.

L'article L. 444-1 du code de l'urbanisme dispose que : « l'aménagement de terrains bâtis ou non bâtis pour permettre l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateur est soumis, selon la capacité d'accueil de ces terrains, à permis d'aménager ou à déclaration préalable. Ces terrains doivent être situés dans des secteurs constructibles ».

L'article L. 111-4 du même code interdit la délivrance d'autorisations d'urbanisme en l'absence de desserte du terrain par les réseaux de distributions d'eau, d'assainissement et d'électricité.

L'étude d'impact annexée au projet de loi se réfère au rapport d'information déposé par M. Jean-Louis Léonard et Mme Pascale Got, en 2010, sur le statut et la réglementation des habitats légers de loisirs qui recensait 250 000 parcelles privées accueillant des habitats légers et mobiles.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

1. Une meilleure prise en compte juridique de l'habitat mobile ou démontable

Dans le but de mieux appréhender ces modes d'habitat, l'**alinéa 2** de l'article 59 modifie l'intitulé du chapitre I du titre IV du livre IV du code de l'urbanisme afin de substituer au terme : « caravanes », la notion de : « résidences mobiles ou démontables ».

Cette notion est également reprise à l'article L. 444-1 précité qui ne fait plus référence aux seules caravanes mais aux résidences mobiles, qui constituent l'habitat traditionnel des gens du voyage, ainsi qu'aux résidences démontables (**alinéa 4**).

Quant à l'article L. 121-1 précité, il est modifié afin que l'ensemble des documents d'urbanisme qu'il vise prennent en compte « les besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat » (**alinéa 14**). Il intègre en outre la prise en compte des besoins en matière de mobilité (**alinéa 11**).

2. Un régime juridique clarifié

L'article 59 précise le régime juridique de ces modes d'habitat en prévoyant que les résidences mobiles ou démontables, qui constituent l'habitat permanent de leur utilisateur, peuvent être autorisés dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) délimités par le règlement du PLU (**alinéa 5**). Ainsi, les résidences concernées (– des yourtes par exemple –) peuvent faire l'objet d'une pastille au sein des zones A ou N.

Cette disposition s'accompagne d'une adaptation de l'article L. 111-4 précité d'après lequel le permis d'aménager ou la déclaration préalable est refusé si le terrain aménagé n'est pas desservi en réseau public d'eau, d'assainissement et d'électricité.

L'**alinéa 7** de l'article 59 le complète pour permettre d'en exonérer les résidences démontables qui devront démontrer leur autonomie vis-à-vis de réseaux (alimentation en eau potable et en électricité, assainissement des eaux domestiques usées et sécurité incendie des occupants). L'alinéa suivant renvoie à un décret en Conseil d'État la définition des conditions dans lesquelles le porteur du projet de résidence démontable s'engage sur le respect des conditions d'hygiène et de sécurité dans le dossier de demande d'autorisation (**alinéa 8**).

C.— LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La Commission des affaires économiques a adopté un amendement visant à ce que les documents d'urbanisme prennent également en compte la question du transport de marchandises.

*

* *

La commission adopte l'amendement rédactionnel CE 951 de la rapporteure.

Elle examine ensuite l'amendement CE 607 de M. Sergio Coronado.

Mme Brigitte Allain. Le projet de loi propose de faire entrer les habitats mobiles dans le droit commun, sous plusieurs conditions. Ces habitats peuvent être autorisés dans les zones pastillées ou sur des surfaces privées, après déclaration préalable et démonstration de leur autonomie en eau et électricité de sorte que la commune n'ait pas à les raccorder aux réseaux. Ce dispositif constitue une grande avancée et donne une assurance de bonne fin pour les projets à venir.

En revanche, les situations existantes restent à sécuriser. On décompte à ce jour près de 250 000 parcelles privées accueillant des habitats légers et mobiles, dont certains voient leur maintien menacé par des procès. Pourtant, les utilisateurs de ce type d'habitat ont pour préoccupation première de vivre dans le respect de l'environnement, ainsi que de s'inscrire dans une réalité sociale en accord avec leur territoire.

Cet amendement vise à combler le vide juridique qui va s'installer entre la promulgation de la loi et le renouvellement du PLU.

Mme la rapporteure. Je laisse à Mme la ministre le soin d'exposer plus longuement son sujet préféré, à savoir la question des yourtes ! (*Sourires.*) Je confirme simplement que ce projet de loi comporte des avancées en faveur des habitats démontables. Nous irions trop loin en revanche si nous adoptions votre proposition de régulariser des situations de fait, quelles que soient les conditions d'installation de ces yourtes ou autres habitats démontables. C'est la raison pour laquelle j'émet un avis défavorable.

Mme la ministre. Ce sujet des yourtes est très sérieux. La volonté d'un certain nombre de nos compatriotes de vivre dans un habitat léger, démontable et ayant un impact extrêmement limité sur l'environnement, est éminemment respectable. Or le statut de ce mode d'habitat, intermédiaire entre le camping et le logement dans des bâtiments nécessitant un permis de construire, est aujourd'hui dépourvu de toute assise juridique. C'est ce véritable « trou noir » que l'article vise à combler. Les divergences de jurisprudence apparues à l'occasion de contentieux relatifs à ces installations rendent de fait nécessaire une intervention

du législateur. Les dispositions que nous vous proposons sont propres à mettre fin à cette fragilité juridique. Cependant, que ceux qui s'inquiéteraient du risque de « cabanisation » se rassurent : il est peu probable qu'une majorité de nos concitoyens fasse le choix de ce mode d'habitat.

Votre proposition en revanche ouvrirait une brèche dangereuse en ce qu'elle permettrait de régulariser *a posteriori* des constructions illégales. C'est pourquoi je vous demande de retirer cet amendement.

M. le président François Brottes. Cet amendement pose en effet deux problèmes. Un régime simplement déclaratif me semble insuffisant ; ces installations de fait ne peuvent pas être automatiquement intégrées dans des PLU dont l'élaboration a demandé des mois de concertation. L'autre problème est celui du champ d'application de votre disposition, qui me semble trop large : les yourtes ne sont pas les seules résidences démontables.

L'amendement est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CE 51 de la commission du développement durable.

M. le rapporteur pour avis. L'article 59 dispose que les besoins en termes de mobilité devront être pris en compte dans les SCoT, dans les PLU et dans les cartes communales. Cet amendement vise à ce que ces documents prennent également en compte la question du transport de marchandises.

Mme la rapporteure. Favorable.

Mme la ministre. Favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CE 166 de M. Michel Heinrich.

M. Michel Heinrich. Les documents d'urbanisme doivent actuellement permettre d'assurer « la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat » : cette exigence semble suffisamment claire pour ne pas avoir à préciser qu'il s'agit des besoins présents et futurs « de l'ensemble des modes d'habitat », sauf à ouvrir la porte aux demandes les plus... exotiques.

Mme la rapporteure. Avis défavorable : on ne peut pas nier qu'il y a de vraies difficultés sur le terrain, et je juge la réponse apportée par le projet de loi équilibrée.

Mme la ministre. Je suis défavorable à la suppression de l’alinéa 14, qui ne fait que prendre en compte une réalité, tout en maintenant des garde-fous assez contraignants. Les yourtes étant historiquement le mode d’habitat de peuples nomades, elles échappent par définition aux règles qui s’imposent au bâti en dur. Des modes d’habitat différents se développent d’ores et déjà dans notre pays, notamment dans un cadre touristique – yourtes, cabanes perchées, tipis, etc. Je ne vois pas au nom de quoi le législateur s’opposerait à la volonté de ceux de nos concitoyens qui désirent en faire leur résidence principale. Cette disposition est particulièrement opportune à un moment où le groupe socialiste engage une réflexion extrêmement intéressante sur la question des gens du voyage et envisage de les faire entrer dans le droit commun, notamment en proposant la suppression de mesures discriminatoires telles que l’obligation de détenir un livret de circulation. Le projet de loi permet de traiter de manière globale et avec une grande rigueur juridique la question des habitats différenciés.

La commission rejette l’amendement.

Elle adopte l’article 59 modifié.

Section 2

Modernisation des cartes communales

Article 60

(articles L. 121-10, L. 124-2, L. 126-1 et L. 141-5 du code de l’urbanisme)

Modernisation des cartes communales

La carte communale est un document d’urbanisme simplifié organisant le territoire d’une commune et son développement et définissant les modalités dans lesquelles s’y applique la réglementation nationale d’urbanisme. L’article 60 du projet de loi adapte un certain nombre de dispositions du code de l’urbanisme relatives à ce document.

A.— ÉLARGIR LE CHAMP D’APPLICATION DE L’ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

L’article L. 121-10 du code de l’urbanisme énumère la liste des documents d’urbanisme faisant l’objet d’une évaluation environnementale, conformément à la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 à laquelle il se réfère explicitement : directives territoriales d’aménagement et directives territoriales d’aménagement et de développement durables, schéma directeur de la région Île-de-France, SCoT et schémas de secteur et prescriptions particulières de massif.

Les plans locaux d'urbanisme sont concernés lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement ou comprennent des dispositions des plans de déplacements urbains. De même les cartes communales « qui permettent la réalisation d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations mentionnées à l'article L. 414-4 du code de l'environnement » doivent également faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Ce dernier cas vise les cartes communales dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000 ainsi que celles de communes limitrophes si elles sont susceptibles d'affecter de manière significative un tel site.

L'alinéa 2 de l'article 60 modifie l'article L. 121-10 précité 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. Il s'agit ainsi d'élargir le champ d'application de l'évaluation environnementale, conformément aux dispositions de la directive européenne précitée qui porte sur l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

B.— PRÉCISER LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION DES CARTES COMMUNALES

L'article L. 124-2 du code de l'urbanisme définit le contenu et la procédure d'élaboration des cartes communales. Cette procédure est d'une très grande simplicité puisqu'elle se limite à l'obligation d'une enquête publique. L'approbation de la carte communale relève d'une décision conjointe du conseil municipal et du préfet, qui dispose de deux mois pour se prononcer. À défaut, il est réputé avoir approuvé la carte communale.

Le dernier alinéa de l'article L. 124-2 précise que les cartes communales sont soumises à une obligation de compatibilité avec, d'une part, les documents qui leur sont supérieurs, et, d'autre part, des documents tels que programme local de l'habitat.

L'article 60 du projet de loi modifie l'article L. 124-2 précité dans le but de clarifier le rôle du conseil communal ou du conseil communautaire dans la décision d'élaborer ou de réviser une carte communale. Son **alinéa 5** précise ainsi que : « la carte communale est élaborée à l'initiative de la commune ou de l'EPCI compétent » et qu'elle est soumise pour avis à la chambre d'agriculture et à la commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA).

En cas de modification de ce document, **l'alinéa 8** précise que les modalités de mise à disposition du projet de modification sont décidées par le conseil municipal ou l'assemblée communautaire.

Enfin, les **alinéas 10 à 12** traitent des rapports de compatibilité de la carte communale avec les autres documents que sont le SCoT ou le schéma de secteur, le schéma de mise en valeur de la mer ainsi que le plan de déplacements urbains

(PDU) et le programme local de l'habitat (PLH). Ils abordent également les conséquences d'un changement de périmètre d'un EPCI (les dispositions des cartes communales applicables aux territoires concernés par cette modification restent applicables). Si le périmètre d'une carte communale est intégré dans sa totalité dans le périmètre d'un EPCI compétent, l'établissement public nouvellement compétent peut achever, dans leur périmètre initial, les procédures d'élaboration engagées avant l'intégration.

C.— L'ANNEXION OBLIGATOIRE DES SERVITUDES D'UTILITÉ PUBLIQUE AUX CARTES COMMUNALES

L'article L. 126-1 du code de l'urbanisme dispose que : « les plans locaux d'urbanisme doivent comporter en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et qui figurent sur une liste dressée par décret en Conseil d'État ».

Les **alinéas 14 à 18** de l'article 60 modifient l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme afin de prévoir que les cartes communales comportent en annexe les servitudes d'utilité publique afin de permettre aux habitants de disposer d'une vision exhaustive des données urbanistiques en vigueur sur un territoire donné.

*

* *

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la commission rejette l'amendement CE 189 de M. Benoist Apparü.

Elle adopte l'amendement CE 952 de la rapporteure.

Puis elle adopte l'article 60 modifié.

Section 3

Compétence des communes en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme

Article 61

(articles L. 422-1 et L. 422-8 du code de l'urbanisme)

Compétence des communes en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme

Depuis les premières lois de décentralisation du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983), le maire d'une commune dotée d'un document d'urbanisme est

compétent pour délivrer des autorisations d'urbanisme, l'État ne conservant qu'une compétence subsidiaire.

L'article 61 du projet de loi ne remet pas en cause cette compétence mais modifie l'article L. 422-1 du code de l'urbanisme qui la détermine afin que les communes couvertes par des cartes communales deviennent compétentes en matière de délivrance d'autorisation du droit des sols (ADS).

A.— L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 422-1 précité précise que l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable est :

– le maire, au nom de la commune, dans les communes qui se sont dotées d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ainsi que, lorsque le conseil municipal l'a décidé, dans les communes qui se sont dotées d'une carte communale ;

– le préfet ou le maire au nom de l'État dans les autres communes.

La répartition des compétences entre l'État et les collectivités en matière d'application du droit des sols (ADS) est fonction de l'existence ou non d'un document d'urbanisme.

Il convient de relever que l'État continue de jouer un rôle important dans l'application du droit des sols. Il assure en effet l'instruction des permis de construire dans les communes de petite taille qui ne disposent pas des services nécessaires ou qui souhaitent lui confier cette tâche.

L'article L. 422-8 du code de l'urbanisme prévoit ainsi lorsqu'une commune comprend moins de 10 000 habitants (ou l'EPCI moins de 20 000 habitants), le maire ou le président de la communauté peut disposer gratuitement des services déconcentrés de l'État pour l'étude technique des demandes de permis ou des déclarations préalables qui lui paraissent justifier l'assistance technique de ces services. Le deuxième alinéa de cet article prévoit, en outre, une assistance juridique et technique ponctuelle pouvant être gratuitement apportée à toutes les communes et EPCI compétents.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

1. L'exercice de la compétence ADS par les communes dotées d'une carte communale

L'article L. 422-1 précité prévoit une exception pour les communes dotées d'une carte communale : si la collectivité ne se manifeste pas pour exercer la

compétence ADS, l'État demeure compétent pour se prononcer sur les demandes de permis et les déclarations préalables.

D'après l'étude d'impact annexée au projet de loi, seules un peu moins de 20 % des 6 293 communes dotées d'une carte communale ont opté pour l'exercice de la compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme.

Dans un souci de cohérence, **l'alinéa 2** de l'article 61 modifie l'article L. 422-1 du code de l'urbanisme afin que cette compétence dévolue aux maires soit automatique pour les communes se dotant de cartes communales après l'entrée en vigueur de la présente loi. Il prévoit également que, 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 1^{er} janvier 2017 si elles n'ont pas pris la compétence de délivrance des autorisations d'urbanisme avant cette date.

2. La réduction du seuil de mise à disposition gratuite des services déconcentrés de l'État en matière d'ADS

L'article 61 modifie ensuite les conditions de mise à disposition gratuite des services de l'État afin d'inciter les collectivités concernées à prendre leur autonomie en matière d'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme.

– **l'alinéa 3** réduit le seuil de mise à disposition gratuite des services de l'État de 20 000 à 10 000 habitants pour les EPCI compétents en matière d'application du droit des sols ;

– **l'alinéa 4** prévoit que ces dispositions entrent en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2014 et dans un délai d'un an à compter de la création de l'EPCI lorsque celle-ci intervient après le 1^{er} juillet 2014.

– **l'alinéa 5** ouvre la faculté de conclure des conventions de transition entre l'État et la collectivité concernée pour définir les modalités d'accompagnement de l'État.

C.— LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La Commission des affaires économiques a estimé que le délai fixé au 1^{er} juillet 2014 était trop court pour permettre aux collectivités concernées de s'adapter et l'a donc reporté au 1^{er} juillet 2015.

*

* *

La commission est saisie des amendements identiques CE 52 de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire,

CE 447 de M. Daniel Fasquelle, CE 716 de Mme Carole Delga et CE 107 de M. Jean-Marie Tetart.

M. Philippe Bies, rapporteur pour avis de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Le mouvement de désengagement de l'État se confirme avec l'abaissement des seuils de mise à disposition gratuite des services de l'État en matière d'application du droit des sols. En effet, les conventions ne concerneront plus que les communes de moins de 10 000 habitants appartenant à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de moins de 10 000 habitants et les EPCI de moins de 10 000 habitants. Cet amendement vise à reporter la date d'entrée en vigueur de ces dispositions du 1^{er} juillet 2014 au 1^{er} juillet 2015. Non seulement la date du 1^{er} juillet 2014 n'est pas tenable, mais elle ne tient pas compte des échéances électorales à venir.

M. Jean-Marie Tetart. Mon amendement CE 107 est identique.

Mme Audrey Linkenheld, rapporteure. Avis favorable.

Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement. Le Gouvernement souhaite le retrait de cet amendement. À défaut, son avis serait défavorable.

La commission adopte les amendements identiques.

Elle adopte ensuite successivement les amendements de précision rédactionnelle CE 953 et CE 998 de la rapporteure.

La commission adopte l'article 61 modifié.

Section 4

Transformation des plans d'occupation des sols en plans locaux d'urbanisme

Article 62

(articles L. 123-19 et L. 422-6 du code de l'urbanisme)

Transformation des plans d'occupation des sols en plans locaux d'urbanisme

L'article 62 du projet de loi vise à faire évoluer les plans d'occupation des sols (POS) en plans locaux d'urbanisme (PLU).

A.— L'ÉTAT DU DROIT

Le plan d'occupation des sols (POS) a été créé par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. Son élaboration a été transférée aux communes avec la décentralisation. En créant le PLU et la carte communale, la loi du 13 décembre 2000, dite « loi SRU » souhaitait que le POS soit progressivement remplacé par l'un de ces deux documents, sans pour autant prévoir de caducité à une date certaine.

Le POS présente, en effet, certains inconvénients par rapport au PLU ou à la carte communale : il peut porter sur une partie seulement du territoire communal, il ne comporte pas de projet d'aménagement et de développement durable, ni d'évaluation environnementale (article L. 123-19 du code de l'urbanisme).

Or, d'après l'étude d'impact annexée au projet de loi, on recensait, au 1^{er} janvier 2013, 7 574 POS en vigueur dont plus de 3 000 ne font l'objet d'aucune prescription de révision. 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.

Au cours de la concertation lancée en début d'année, une option examinée a été l'idée de rendre caducs les « POS dormeurs » au terme d'un délai de trois à cinq ans.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 62 du projet de loi modifie l'article L. 123-19 précité comme suit :

– l'**alinéa 4** 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 (RNU).

– l'**alinéa 5** dispose que 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 trois ans à compter de la publication de la loi.

D'après l'étude d'impact, près de 3 200 communes de moins de 10 000 habitants seraient concernées par cette mesure.

C.— LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La décision de transformer les POS en PLU remonte à la loi du 13 décembre 2000, dite « loi SRU », ce qui peut justifier que le Gouvernement souhaite accélérer enfin la mise en œuvre effective de cette transformation. Dans

le même temps, fixer désormais une date butoir rapprochée alors qu'aucune échéance n'existait jusqu'à présent ne constitue pas un signal très positif à l'égard des collectivités concernées. C'est la raison pour laquelle la Commission a introduit davantage de souplesse dans cette disposition en reportant la date à laquelle les POS non mis en forme de PLU deviendront caducs du 31 décembre 2014 au 31 décembre 2015.

*
* *

La commission examine l'amendement CE 522 de M. Jean-Marie Tetart.

M. Jean-Marie Tetart. Cet amendement vise à donner un peu de souplesse aux communes, en reportant la date à compter de laquelle les plans d'occupation des sols (POS) non mis en forme de plans locaux d'urbanisme (PLU) deviendront caducs du 31 décembre 2014 au 31 décembre 2015. Compte tenu du calendrier parlementaire, ce texte ne sera pas promulgué avant le début de l'année 2014. En outre, les élections municipales risquent de figer les situations pendant quelques semaines.

Mme la rapporteure. Avis favorable.

Mme la ministre. Avis défavorable. Mieux vaut admettre que certaines communes ne rempliront pas cette obligation à la date fixée que donner à celles qui se sont engagées le sentiment qu'elles ont eu tort.

M. Jean-Marie Tetart. Les équipes municipales auront bientôt les élections en ligne de mire ; elles ne se remettront pas au travail avant juin 2014.

M. le président François Brottes. Le délai prévu à l'origine a déjà été repoussé. Nul n'a donc été pris en traître dans cette affaire. Transformer un POS en PLU n'est tout de même pas insurmontable.

Mme Laure de La Raudière. Mais c'est long.

M. le président François Brottes. Je partage l'avis de Mme la ministre : reporter l'échéance revient à donner une prime aux communes qui ont attendu.

Mme la ministre. Je ne suis pas favorable à ce que le Gouvernement impose des délais trop courts, qui ne pourront pas être tenus – vous l'avez vu en ce qui concerne la garantie universelle des loyers. En revanche, il me semble dommage de rallonger des délais raisonnables, qui avaient été prévus à l'avance.

Mme la rapporteure. La décision de transformer les POS en PLU remonte à plus de dix ans. Aucun délai n'avait été fixé à l'origine. Il peut donc sembler étrange de fixer une date butoir – qui n'existe pas aujourd'hui – alors même que les équipes municipales seront renouvelées au printemps 2014. Le

report de cette date me semble constituer un message positif à l'adresse des collectivités. C'est pourquoi j'ai donné un avis favorable à cet amendement.

M. Dominique Potier. Il est inutile de passer du POS au PLU si nous n'allons pas vers une génération de PLU pensée à l'échelle intercommunale. Je suis donc plutôt favorable à un assouplissement en la matière.

M. Jean-Marie Tetart. Si cet amendement n'est pas adopté, il faudra s'assurer que cela ne pénalise pas les communes qui n'auraient pas mis leur POS en forme de PLU au plus tard le 31 décembre 2014 pour l'accès à certains dispositifs.

M. le président François Brottes. Pour avoir suivi les débats à l'époque, j'ai le souvenir que le POS devait être transformé en PLU lorsqu'il faisait l'objet d'une procédure de révision. Il ne faudrait pas que l'adoption d'une date butoir neutralise celle-ci. Laquelle des deux contraintes – celle de la révision ou celle de la transformation en PLU – doit primer sur l'autre ?

Mme la rapporteure. Cela ne change rien à la règle qui a été édictée, dont l'application a été reportée d'année en année, sans pour autant fixer de date butoir. Cette règle reste la même : à chaque révision, on enclenche une procédure de transformation en PLU.

Mme Laure de La Raudière. Combien de communes sont-elles encore couvertes par un POS aujourd'hui ? Il est impossible à celles qui n'auraient pas enclenché la procédure de boucler leur PLU avant le 31 décembre 2014. L'objectif de l'amendement est donc simplement de rendre le dispositif applicable pour ces communes.

M. le président François Brottes. Si nous parlons de la date de bouclage du PLU, le délai est en effet impossible à tenir. Mais il me semble que nous parlons de la date d'enclenchement de la procédure de transformation du POS en PLU.

La séance est suspendue pour quelques instants à quinze heures vingt, puis reprise.

Mme Brigitte Allain. Je suis d'accord avec Mme la ministre : nous ne pouvons repousser éternellement la date d'application de la réforme.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 62 ainsi modifié.

Section 5

Transfert de compétences, modernisation du plan local d'urbanisme communautaire et évolution des périmètres des plans locaux d'urbanisme

Avant l'article 63

La commission examine l'amendement CE 193 de M. Benoist Apparü visant à supprimer l'article 63.

M. Benoist Apparü. Permettez-moi de citer les grands auteurs : « En rendant obligatoire l'instauration du PLU au niveau intercommunal, nous rendrons tout simplement les schémas de cohérence territoriale (SCoT) inutiles ». Chacun aura compris qu'il s'agit de vous, monsieur le président. Cet amendement tire les conséquences de votre observation en supprimant les SCoT du code de l'urbanisme.

M. le président François Brottes. Je n'ai rien à enlever à ce que j'ai dit à l'époque.

M. Michel Piron. Je ne suivrai pas le président Brottes sur ce terrain. Dès lors qu'il n'y a pas nécessairement coïncidence entre SCoT et plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), comme nous l'avons vu ce matin, la confusion entre les deux me semble pour le moins exagérée. Le SCoT est un document d'orientation, et non de planification comme le PLUi. On peut admettre que le PLUi confonde orientation et planification lorsqu'il couvre le même bassin de vie que le SCoT. Mais ce n'est pas toujours le cas, et il faut donc préserver la possibilité que le SCoT couvre un périmètre plus large que le PLUi.

M. le président François Brottes. Je trouve mon bonheur dans l'amendement de Mme la rapporteure que nous avons adopté ce matin, qui permet aux schémas de secteur du SCoT de devenir PLUi. Un territoire que je connais bien s'est ainsi doté d'un SCoT qui ressemble beaucoup à un PLUi, car il va loin dans le détail.

Mme la rapporteure. Avis défavorable.

Mme la ministre. Même avis.

M. Benoist Apparü. Les niveaux de planification et de prescription d'un SCoT et d'un PLUi sont certes très différents. Un SCoT n'a pas vocation à être directement prescriptif. Le document de planification directement prescriptif et applicable est le PLUi, tandis que le SCoT est un document d'organisation générale de rang supérieur. Mais si le SCoT est devenu indispensable, c'est parce qu'il n'existait pas de planification au niveau des bassins de vie. Sans PLUi, il fallait un document de rang supérieur pour organiser la planification sur le territoire des bassins de vie. À présent que nous avons le PLUi, nous risquons

d'aboutir à un empilement de documents. Un PLUi à l'échelle du bassin de vie pourrait constituer un document unique d'orientation et de prescription ; on éviterait ainsi la multiplication des documents de planification urbaine.

M. le président François Brottes. Le SCoT prescriptif dont j'ai parlé a été adopté sous votre autorité, monsieur Apparu !

M. Benoist Apparu. Si un SCoT avec un schéma de secteur remplit le même office qu'un PLUi, c'est bien qu'un seul document suffit.

M. le président François Brottes. L'amendement de Mme la rapporteure que nous avons adopté ce matin ne dit pas autre chose.

La commission rejette l'amendement.

Article 63

(articles L. 5214-16, L. 5214-23-1 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales)

Transfert de compétences aux communautés de communes et communautés d'agglomération en matière de plan local d'urbanisme

Le présent projet de loi a pour ambition de réformer les instruments de planification stratégique que sont le SCOT et le PLU, en promouvant un changement d'échelle au profit de l'intercommunalité, tout en préservant une collaboration avec les communes concernées, qui pourrait être utilement renforcée. Son article 63 modifie ainsi le code général des collectivités territoriales afin de transférer la compétence de plein droit en matière de plan local d'urbanisme aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes.

A.— LE PASSAGE AU PLU INTERCOMMUNAL : UNE AMBITION ANCIENNE...

Le débat que suscite aujourd'hui le transfert automatique de la compétence en matière de PLU aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes a des racines anciennes puisque la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU », reconnaît, dès 2000, la possibilité d'élaborer des PLU à l'échelle de plusieurs communes.

1. Pourquoi un PLU intercommunal ?

La question de l'échelon pertinent pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'aménagement et d'urbanisme – comme des politiques publiques, en général – constitue une question récurrente dans la réflexion sur l'organisation politique et administrative du territoire national.

À cet égard, les lois de décentralisation de 1983 – en particulier, la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État – sont à l'origine d'une véritable rupture en posant, notamment, le principe d'une responsabilité conjointe de l'État et des collectivités territoriales en matière d'aménagement et d'urbanisme. Désormais, le plan d'occupation des sols (POS, ancêtre du plan local d'urbanisme) est élaboré « à l'initiative et sous la responsabilité de la commune » tandis que l'instruction et la délivrance des permis de construire sont confiées aux maires, l'État n'intervenant que dans des cas précisément définis.

Cette rupture a été opérée dans un cadre territorial inchangé (c'est-à-dire avec des communes non regroupées) jusqu'à l'adoption de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement ». La place occupée par l'intercommunalité de projet depuis cette réforme a constitué une réelle incitation pour privilégier l'échelon intercommunal dans la planification territoriale. C'est d'ailleurs la voie initiée par la « loi SRU », comme évoqué *infra*.

Le calendrier d'examen parallèle du projet de loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové, dit « projet de loi ALUR », et du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, s'il ne facilite pas toujours la tâche du législateur et de vos rapporteurs, fait en tout cas écho à ces préoccupations qui ont été exprimées dès la fin des années quatre-vingt-dix.

Cette rapide mise en perspective vise à souligner une tendance de fond : celle d'une aspiration à **promouvoir un projet de territoire à une échelle permettant d'appréhender de manière efficace les enjeux actuels d'emploi, de mobilité, d'habitat et d'environnement**. C'est précisément pour mieux prendre en compte les objectifs environnementaux de limitation de la consommation d'espaces naturels et agricoles et de lutte contre l'étalement urbain, qui ne peuvent être traités à l'échelle d'une seule commune, que la loi portant Engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II » a affiché le PLU intercommunal comme la règle générale et le PLU communal comme l'exception.

Parmi les arguments développés au cours de l'examen de cette loi figuraient également la nécessité de mieux intégrer dans la planification le fonctionnement des territoires qui, de fait, dépasse les limites communales (phénomènes d'extension des agglomérations, d'élargissement des déplacements liés tant à l'emploi qu'aux loisirs, aux services ou aux zones de chalandises, *etc.*) ainsi que celle de faciliter, par la mutualisation des moyens et le renforcement de l'ingénierie territoriale, la couverture du territoire par des documents d'urbanisme. À ce jour, l'étude d'impact annexée au projet de loi relève d'ailleurs que l'urbanisme de 7 500 communes est régi par un POS et celui de 10 500 communes par un PLU, ce qui peut s'avérer coûteux à l'échelle communale.

À cet égard, il faut rappeler que le SCOT n'a qu'une fonction d'orientation : il s'agit – comme son nom l'indique – d'un schéma, et non d'un plan. Or, la mise en œuvre d'un projet de territoire nécessite la mobilisation d'outils d'encadrement de l'occupation des sols, raison pour laquelle le PLU intercommunal s'impose aujourd'hui comme « boîte à outils » incontournable pour la conduite de politiques urbaines efficaces. Et ce d'autant que ces politiques doivent aujourd'hui faire face à une multiplication d'outils de planification sectoriels dont la prise en compte nécessite un regroupement au sein d'un document partagé, pour ne pas en affaiblir la portée.

La vocation intercommunale de la planification territoriale se trouve ainsi confortée dans les faits. Contrairement à ce que pourrait laisser penser un jugement hâtif, cette évolution offre en réalité aux communes la possibilité d'exercer de manière effective leurs prérogatives à une échelle mieux adaptée à la prise en compte des enjeux d'habitat, de transports, d'emploi et de logistique urbaine.

2. Un cheminement progressif vers le PLU intercommunal

Comme cela vient d'être rappelé, le PLU intercommunal constitue une réalité ancienne, inscrite, dès 2000, dans le code de l'urbanisme.

a) La loi SRU : une exigence d'« intégralité territoriale » des PLU

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains institue les plans locaux d'urbanisme (PLU), qui succèdent aux plans d'occupation des sols (POS), en vue de remplir deux fonctions : d'une part, exprimer un projet urbain – *via* l'élaboration d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) – et d'autre part, définir la réglementation des sols. Pour que ce projet global d'aménagement ait un sens, **l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme prévoit que les PLU doivent couvrir l'intégralité d'une ou plusieurs communes**, ce qui exclut la faculté – jusqu'alors ouverte par les POS – de définir un plan partiel. Il ne peut être dérogé à cette exigence d'intégralité territoriale que pour les parties des territoires couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur.

Autrement dit, dès l'institution des PLU par la loi SRU, la possibilité de les élaborer à l'échelle de plusieurs communes (PLUi) est ouverte.

b) La loi « Grenelle II » : le choix de l'incitation

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi ENE dite loi « Grenelle II ») a institué le PLU intercommunal comme la règle, sans pour autant imposer de transfert de compétence. Désormais, **l'élaboration intercommunale du PLU est affichée comme le principe général** et l'élaboration communale comme l'alternative, mais

cette disposition n'a aucun caractère contraignant puisqu'elle ne se traduit pas par une modification du code général des collectivités territoriales (CGCT) ⁽¹⁾.

• Le principe de coïncidence entre le territoire de la collectivité gestionnaire et celui du PLUi, porteur du projet de cette collectivité

En vue d'inciter à l'élaboration d'un PLU à l'échelle intercommunale, la loi du 12 juillet 2010 prévoit cependant que **la compétence communautaire se traduit obligatoirement par l'élaboration d'un seul et unique PLU à l'échelle de la communauté et par la conduite d'une seule procédure**. Comme pour les PLU communaux, ce principe comprend deux exceptions : les territoires couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) et la possibilité d'un PLU partiel dans le cas particulier des stations touristiques de montagne.

À titre transitoire, les PLU communaux et les PLU couvrant un secteur du territoire intercommunal que les EPCI auront pu approuver avant la date d'entrée en vigueur de la loi « ENE » demeurent applicables pendant trois ans. Au-delà, ils devront être intégrés dans un plan couvrant l'ensemble du territoire intercommunal, lorsque leur adaptation sera de nature à porter atteinte à leur économie générale ⁽²⁾.

Les implications de l'évolution du périmètre d'une communauté sur celui du PLU intercommunal ont été récemment clarifiées dans le cadre de l'ordonnance du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme.

• La possibilité de définir des « plans de secteur »

La loi ENE ouvre, par ailleurs, la possibilité de déterminer, au sein du PLU intercommunal, des plans de secteur « qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'EPCI et qui précisent les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que les règlements spécifiques à ce secteur » (article L. 123-1-1 du code de l'urbanisme).

Il s'agit ainsi de permettre, à la fois, de mieux prendre en compte les spécificités de certains territoires au sein d'une même intercommunalité tout en maintenant la visibilité de la démarche communautaire à l'échelle communale. Si ces plans peuvent couvrir le territoire d'une commune ou d'un groupe de communes, ils doivent, comme le PLUi lui-même, embrasser la totalité du

(1) Se reporter à : « Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH et PDU - Eléments de cadrage juridique et technique », CERTU (centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques) et ADCF, mars 2012.

(2) À compter du 13 juillet 2013, toute évolution d'un des documents de la communauté (un PLU à l'échelle d'une ou plusieurs communes, un PLU couvrant l'ensemble du territoire, un PLH, un PDU) qui remettrait en cause l'économie générale d'un ou de ces documents, ne peut s'effectuer que dans le cadre d'un PLUi couvrant la totalité du territoire et comportant des OAP tenant lieu de PLH et de PDU

territoire de la ou les communes concernées. En tout état de cause, le rapport de présentation et le PADD demeurent des documents communs à l'ensemble du PLU intercommunal.

3. Les communautés aujourd'hui compétentes en matière de PLU

À l'heure actuelle, le transfert de la compétence à la communauté résulte donc d'une démarche volontaire, à l'exception des communautés urbaines pour lesquelles le transfert est de plein droit (cf. *infra*).

D'après l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, **239 EPCI sont aujourd'hui compétents en matière de PLU**, ce qui représente 11 millions d'habitants et environ 43 000 km². Au sein de ces EPCI, on distingue 14 communautés d'agglomérations et 175 communautés de communes exerçant actuellement la compétence PLU communautaire (soit respectivement 7 % et 8 % de chaque catégorie de communauté). L'étude précise, en outre que 56 de ces établissements sont déjà couverts par un PLU communautaire, tandis que 109 ont engagé une procédure afin de se doter d'un tel document.

Une étude récente de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) ⁽¹⁾ témoigne par ailleurs de la diversité des communautés aujourd'hui compétentes en matière de PLU : **ces communautés rassemblent, en effet, un nombre de communes très variable et ont des périmètres et des poids démographiques hétérogènes.**

Nombre moyen de communes par communauté compétente « PLU »	13
Nombre moyen de communes par communauté à l'échelle nationale	15
Part des communautés compétentes « PLU » comptant 10 communes au moins	31 %
Poids des communautés de 10 communes ou moins à l'échelle nationale	37 %

Le nombre de communes et le poids démographique des communautés ne sont donc pas des traits spécifiques distinguant les communautés dotées de la compétence PLU des autres. Parmi elles, certaines ont un profil de territoire très rural (2 900 habitants pour 14 communes par exemple) tandis que d'autres ont un profil métropolitain (Lille Métropole compte 1,1 million d'habitants et 85 communes).

En revanche, l'étude relève des phénomènes de concentration régionale : un quart des communautés du Nord-Pas de Calais sont ainsi compétentes en matière de PLU, 17 % en Basse-Normandie et en Aquitaine.

Ces éléments soulignent à la fois une longue maturation de la réflexion relative à l'échelon pertinent de la planification territoriale ainsi que de pratiques

(1) Plans locaux d'urbanisme intercommunaux – témoignages, enquête et analyse des pratiques communautaires, janvier 2013

qui se développent à l'échelon intercommunal, en dépit de réalités locales très différentes. Au moment où l'acte III de la décentralisation est engagé et au regard de débats anciens et de pratiques variées, le transfert de la compétence en matière de PLU aux établissements publics de coopération intercommunale, quelle que soit leur taille, apparaît à votre rapporteure comme un aboutissement logique. Pour autant, il lui apparaît essentiel de conserver une gestion en proximité et en finesse.

B.— ... QUI EST ARRIVÉ AUJOURD'HUI À MATURITÉ

L'article 63 du projet de loi transfère de plein droit aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes la compétence en matière de carte communale et en matière de PLU ou de document d'urbanisme en tenant lieu.

1. Le projet de loi parachève cette évolution en transférant la compétence de plein droit en matière de PLU aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes

Alors que la loi du 12 juillet 2010 précitée se contentait de modifier le code de l'urbanisme, sans intervenir au niveau des compétences des collectivités, le présent projet de loi modifie le code général des collectivités territoriales (CGCT).

a) Le droit en vigueur : une compétence automatique des métropoles et des communautés urbaines uniquement

Depuis 2003, les communautés urbaines exercent de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences en matière de plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu (article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales). À la suite de la réforme des collectivités territoriales de 2010 ⁽¹⁾, le code général des collectivités territoriales prévoit que les métropoles exercent également de plein droit ces compétences (article L. 5217-4 du même code).

Dans les deux cas, l'exercice de cette compétence 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. S'agissant des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) que comprend tout PLU intercommunal depuis la loi « Grenelle II », ils tiennent lieu de programme local de l'habitat (PLH) et de plan de déplacements urbains (PDU) si l'EPCI est autorité organisatrice de transport urbain (AOTU).

(1) Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

Ce terme de « tenant lieu » signifie que le PLUⁱ doit suivre la procédure du code de l'urbanisme – puisqu'il s'agit d'un plan local d'urbanisme – mais qu'il a tous les effets particuliers et la valeur juridiques d'un PLH et, le cas échéant, d'un PDU.

En ce qui concerne les autres EPCI que sont les communautés d'agglomérations et les communautés de communes, elles disposent de la faculté d'exercer cette compétence dans les conditions définies à l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que : « Les communes membres d'un EPCI peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par décision institutive (...) ». Un tel transfert doit être décidé par délibérations concordantes de l'assemblée communautaire et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité requise pour la création de l'EPCI.

En cas de transfert, le PLU doit couvrir l'intégralité du territoire de l'EPCI, conformément aux dispositions de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme.

b) Le projet de loi étend cette compétence automatique aux communautés d'agglomérations et aux communautés de communes

L'article 63 du projet de loi étend le dispositif prévu pour les communautés urbaines et les métropoles, aujourd'hui compétentes de plein droit en matière de PLU, aux autres structures de coopération intercommunale que sont les communautés d'agglomération et les communautés de communes.

Il modifie donc le code général des collectivités territoriales comme suit :

– son **alinéa 2** modifie l'article L. 5214-16 dudit code relatif aux compétences qu'exerce une communauté de communes de plein droit en vue d'ajouter à l'aménagement de l'espace, le SCOT (et le schéma de secteur) ainsi que le PLU, le document d'urbanisme en tenant lieu et la carte communale ;

– son **alinéa 6** modifie, dans le même sens, l'article L. 5214-23-1 relatif aux communautés de communes éligibles à la dotation d'intercommunalité ;

– son **alinéa 7** modifie, l'article L. 5216-5 relatif aux compétences qu'exerce une communauté d'agglomération de plein droit en vue d'ajouter à l'aménagement de l'espace communautaire et du SCOT, le PLU, le document d'urbanisme en tenant lieu et la carte communale.

Le **alinéa 8** de l'article 63 du projet de loi prévoit une mise en œuvre de ce transfert le premier jour du sixième mois suivant celui de la publication de la loi, pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes qui ne sont pas compétentes en matière de PLU actuellement.

Les **alinéas 9 et 10** aménagent des dispositions transitoires pour les communes membres d'une communauté ayant engagé une procédure d'élaboration, de révision, de modification ou de mise en compatibilité d'un PLU, avant la publication de la loi, afin qu'elles puissent continuer à exercer leur compétence jusqu'à l'achèvement de cette procédure. Cette faculté est toutefois encadrée dans le temps : dans un délai de trois ans, si cette procédure n'a pas abouti, les communautés de communes ou d'agglomérations deviennent, à cette date, de plein droit compétentes en matière de PLU.

D'après l'étude d'impact annexée au projet de loi, ce transfert de compétence pourrait concerner :

– **213 communautés d'agglomération** regroupant 4 118 communes et représentant 25,5 millions d'habitants (dont 14 exercent déjà cette compétence) ;

– **2 223 communautés de communes** regroupant 31 428 communes et représentant 27,3 millions d'habitants (dont 175 exercent déjà cette compétence).

Comme cela a été souligné au cours des auditions menées par votre rapporteure, ce changement d'échelle suppose un projet co-construit entre et avec les communes : il est essentiel que les maires soient réaffirmés comme porteurs privilégiés des autorisations d'urbanisme, ce qui est le cas. Mais, il est également nécessaire que la participation à l'élaboration du PLU intercommunal concernant les territoires qu'ils représentent soit améliorée afin de permettre une appropriation pleine et entière du nouveau document et du projet territorial qu'il portera.

2. La position de votre rapporteure : prendre en compte la spécificité des communautés de communes et renforcer la collaboration entre communes et EPCI pour garantir une gestion en proximité et en finesse

Si le PLU communautaire représente une réelle opportunité pour l'élaboration d'un projet de territoire à une échelle adaptée, il importe toutefois de prendre en compte la diversité des situations locales : certaines collectivités sont engagées depuis plusieurs années dans cette dynamique ; d'autres ont besoin d'un peu plus de temps pour la mettre en œuvre.

a) Une meilleure prise en compte des communes qui ne sont couvertes par aucun document local d'urbanisme au moment de la publication de la loi

Afin de mieux prendre en compte la diversité de situations, qui participe de la richesse du pays, votre rapporteure a souhaité adapter le mécanisme de transfert de compétence en matière de PLU, inscrit à l'article 63 du projet de loi, à la situation spécifique des communes non dotées d'un outil local d'urbanisme (PLU, POS, carte communale) à ce jour.

Cette solution, qui a été approuvée par l'ensemble des membres de la Commission des affaires économiques ayant participé au débat, vise à laisser à ces communautés de communes du temps pour s'approprier les outils d'urbanisme.

Cette souplesse permet à une communauté de communes, qui n'est pas du tout dotée d'un document local d'urbanisme au moment de la promulgation de la présente loi, de disposer d'un délai de 3 ans pour s'adapter ; autrement dit, de bénéficier d'une période de transition entre la gestion sous RNU et la gestion intercommunale et d'en profiter pour engager une réflexion communale.

Pour mémoire, le projet de loi prévoit déjà un délai de trois ans pour les communes ayant engagé une élaboration ou une révision de leur document local d'urbanisme avant la publication de la loi.

Votre rapporteure a introduit un deuxième élément à la fois de cadrage et de souplesse en faveur d'une commune, membre d'une communauté de communes, qui souhaiterait engager l'élaboration d'un document communal d'urbanisme dans les trois ans suivant la publication de la présente loi. Cette commune doit, en effet, prendre en compte les projets portés par la communauté de communes dont elle est membre. Si elle souhaite en particulier lancer une ouverture à l'urbanisation, elle doit préalablement recueillir l'accord de la communauté dont la commune est membre à la majorité des $\frac{2}{3}$ des suffrages exprimés.

Un équilibre est ainsi instauré entre le projet de territoire porté par le niveau intercommunal et les nécessaires aménagements à porter au niveau communal, sans pour autant conduire à un « transfert à la carte » de la compétence en matière de document d'urbanisme.

b) Un débat annuel sur la politique locale de l'urbanisme au sein du conseil communautaire

Contrairement à une crainte exprimée par certains, le PLU intercommunal ne se construit pas contre les représentants des communes concernées mais en collaboration avec eux puisque ce document a vocation à traduire un projet partagé de territoire.

Le PLU intercommunal offre, en réalité, la possibilité aux communes d'exercer de manière effective leurs prérogatives à une échelle plus adaptée à la prise en compte des enjeux d'habitat, de transports et de mobilités, d'emploi, de commerce et de logistique urbaine. De fait, on observe que, dans certaines communautés de communes, la prise de compétence d'élaboration du PLU ne s'est pas traduite par un dessaisissement des communes, bien au contraire.

Tout l'enjeu des articles 63 et 64 du présent projet de loi, est précisément de moderniser, dans le même temps, le PLU communautaire afin d'améliorer la

participation des maires à son écriture et de permettre une meilleure intégration des politiques d'habitat, d'urbanisme et de déplacements.

Dans cet esprit, la Commission des affaires économiques a adopté, sur un avis favorable de votre rapporteure, un amendement visant à instaurer une obligation de débat annuel, au sein du conseil communautaire, portant notamment sur les évolutions nécessaires des documents d'urbanisme. **L'objectif est d'apporter la garantie que chaque commune membre de l'EPCI pourra mettre à l'ordre du jour du conseil communautaire, les besoins identifiés (de modification du règlement du PLU, par exemple) sur son territoire.**

Là encore, il s'agit d'affirmer avec force la logique de collaboration entre l'EPCI et ses communes membres, qui préside à l'élaboration du plan local d'urbanisme, tout en parachevant un processus qui est aujourd'hui arrivé à maturité.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CE 523 de M. Jean-Marie Tetart.

M. Jean-Marie Tetart. Cet amendement vise à supprimer l'article 63, qui pose le principe de la compétence des EPCI en matière d'élaboration des PLU. Vous savez que cette question fait débat au-delà des clivages politiques. La compétence du PLU se mérite : il faut une certaine maturité de l'intercommunalité et des compétences qui touchent à l'aménagement de l'espace pour l'exercer à bon escient. Si l'exercice de cette compétence est une obligation, nous n'arriverons pas à des PLU de meilleure qualité que ceux en vigueur dans les communes qui ne mènent pas de vraie réflexion sur l'espace. Certaines intercommunalités sont prêtes pour exercer cette compétence. Pour les autres, il faudra trouver des dispositions qui permettent de les y amener le plus vite possible, mais en aucun cas de manière autoritaire.

M. Lionel Tardy. Nous voici arrivés au cœur du projet de loi : l'institution du PLUi. Cet amendement (que j'ai cosigné) est à mes yeux un amendement d'appel. L'idée de ne pas organiser l'urbanisme à la seule échelle communale peut en effet se défendre, et j'y suis personnellement assez ouvert. Mais le Gouvernement n'a pas réussi à trouver un accord avec les premiers concernés pour proposer un dispositif incitatif : la disposition est à prendre ou à laisser. Les associations d'élus, au premier rang desquelles l'Association des maires de France (AMF), y sont farouchement opposées ; beaucoup d'élus locaux, même au sein de la majorité, voient ce projet comme une marque de défiance à leur égard, voire une condamnation de leur action. C'est pourtant plus une question de forme que de fond. Le Gouvernement doit prendre le temps de trouver un équilibre qui permette d'amener les maires à accepter progressivement cette

solution, comme cela a été le cas pour les intercommunalités. La situation actuelle n'est certes pas parfaite, mais il faut pouvoir s'appuyer sur l'ensemble des élus. En adoptant cet amendement de suppression, nous donnerons à la majorité le temps de susciter une large adhésion à son projet.

M. le président François Brottes. Avant d'examiner les autres amendements, je vais donner brièvement la parole à tous ceux qui souhaitent s'exprimer sur le PLUi.

M. Michel Piron. J'entends parler de temps nécessaire et de maturité. Mais si l'on se réfère à tous les débats qui ont eu lieu sur ce sujet, notamment celui organisé sous la législature précédente dans deux commissions et dans l'hémicycle, on peut considérer que le temps de la maturation est venu. Il ne faudrait pas confondre le temps et l'éternité...

L'AMF n'est pas unanime sur cette question, qui transcende les clivages partisans.

Comment organiser une occupation plus harmonieuse de l'espace et une relation plus harmonieuse entre habitat, emploi et mobilité, dans l'émiettement des compétences que nous connaissons ? En effet, 60 % des 36 500 communes françaises comptent moins de 500 habitants et 27 000 communes ont moins de 1000 habitants. Il y a très certainement un déficit d'ingénierie publique en matière d'organisation de l'espace. Poser le principe d'un PLU intercommunal (avec des aménagements et la possibilité de dérogations) permettrait de répondre aux difficultés que nous ne savons pas traiter dans le cadre actuel.

M. Dominique Potier. L'ampleur de la crise nous appelle à faire des pas décisifs et à accélérer le mouvement dans le sens de la coopération, de la cohérence et de la planification. Mais elle nous appelle aussi à plus de proximité sur le plan social. C'est le sens des amendements qui seront déposés par notre groupe et par la rapporteure : il s'agit de donner la parole aux communes dans la construction du PLUi. Il faut du temps, du dialogue, de la concertation et de la collaboration. Cela nous permettra d'être au rendez-vous de cette étape historique.

M. Frédéric Roig. Comme mes collègues Kléber Mesquida et Fabrice Verdier, je pense qu'il serait préjudiciable d'imposer un transfert de fait de la compétence des PLU des communes aux intercommunalités. Un certain nombre de documents (schémas directeurs d'alimentation en eau potable ou d'assainissement, plans de prévention divers) sont en effet adossés aux PLU. Avant de passer à l'échelle intercommunale, il faut se donner le temps de les mettre en adéquation afin que la pertinence de l'intercommunalité se manifeste aussi en termes d'organisation. Les communes ont une connaissance précise de leur territoire et une légitimité historique. Il est donc important que cette transition s'opère en douceur.

M. Benoist Apparu. La planification de l'urbanisme doit se faire à une échelle qui corresponde à nos modes de vie. La planification communale avait sa logique quand nos concitoyens exerçaient toutes leurs activités (commerce, habitation, loisirs, services publics) sur leur commune. Dès lors que ces activités s'exercent à l'échelle de bassins de vie (commerce dans une ville, loisirs dans une deuxième, travail dans une troisième et domicile dans une quatrième), il est impératif d'adapter la planification à cette nouvelle échelle.

À entendre certains de nos collègues, il semble qu'il s'agisse plus d'un problème d'élus que d'un problème d'habitants. C'est pourtant pour ces derniers que nous travaillons. Nous devons donc organiser nos territoires afin de rendre les meilleurs services possibles à la population. Nous acceptons d'ailleurs tous l'idée que l'habitat comme les transports doivent être organisés à une échelle intercommunale, ce qui est difficilement compatible avec une planification des sols à l'échelle communale.

Enfin, la création au 1^{er} janvier 2014 des nouvelles intercommunalités, qui vont toutes prendre de nouvelles compétences sur de nouveaux périmètres, nous offre une occasion historique pour enclencher le mouvement.

Mme Laure de La Raudière. Je suis plus dubitative. L'intérêt du PLUi ne fait pas de doute, et il est vrai que la maturation politique s'est opérée au plan national. Mais sur le plan local, il faut prendre en compte la diversité des intercommunalités, que ce soit en termes d'ancienneté, d'habitudes de travail, de pratiques sur le territoire, de taille ou de ruralité. Une intercommunalité dont la ville centre représente 80 % à 90 % du territoire n'a pas grand-chose à voir avec une intercommunalité où elle n'en représente que 15 % à 20 %. Il me paraît donc compliqué d'imposer la même règle partout, sans avoir de « remontées » du terrain. Pourquoi le PLUi ne serait-il pas un mode d'organisation par défaut, les intercommunalités ayant l'obligation de délibérer et de justifier leur choix si elles souhaitent y déroger ?

Dans les communes rurales, l'urbanisme est la seule compétence qui reste au maire. Cette compétence est certes partagée avec les services de l'État, mais c'est probablement le seul domaine où il a le sentiment de pouvoir agir pour sa commune. Je ne suis pas sûre que la maturité que nous avons acquise au plan national soit partagée par les communes rurales. Il faut donc agir avec doigté.

Mme Brigitte Allain. Du dialogue, oui ; du temps, peut-être. Mais beaucoup d'élus locaux, y compris dans les petites communes, attendent avec impatience cette réforme. Beaucoup de maires en ont assez d'être soumis à des pressions (qui ne sont pas sans rappeler le clientélisme) et reconnaissent qu'ils n'ont plus les moyens d'exercer leur compétence en matière de PLU. Il faut certes donner sa place au dialogue, mais le temps est venu d'entamer le processus.

M. Christophe Borgel. Le projet de loi porte la volonté politique d'avancer vers plus de cohérence, de coopération et de collaboration dans la

planification et la mise en œuvre de l'aménagement de nos territoires. Or si nous voulons réellement y arriver, il nous faut sortir d'une vision manichéenne où s'opposeraient les partisans de cette direction – modernes un peu brutaux dans leur démarche (et ceux qui demandent du temps, brandissant l'étendard de la démocratie locale et communale) ringards conservateurs repliés sur leurs intérêts.

M. le président François Brottes. Madame la rapporteure, je propose que vous nous présentiez dès maintenant votre amendement CE 1125.

Mme la rapporteure. Je suis convaincue qu'il nous faut franchir un pas supplémentaire en matière d'intercommunalité et d'urbanisme intercommunal, et le transfert de plein droit de la compétence en matière d'urbanisme aux intercommunalités me semble en ce sens aller plus loin que les lois Grenelle. Pourtant, j'ai également entendu l'exigence de délais et de dialogue entre les maires et l'intercommunalité. L'amendement CE 1125 (fruit d'un travail de réflexion nourri par les nombreuses discussions et auditions que j'ai menées) combine ces deux souhaits. Il maintient le principe de transfert, mais le fait intervenir trois ans après la publication de la loi, et non au sixième mois. Durant ce délai, les communes qui le souhaitent peuvent engager soit l'élaboration, soit la révision d'un document d'urbanisme tenant compte des projets portés par leur intercommunalité et recueillir l'accord de celle-ci à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés si le document d'urbanisme prévoit une ouverture à l'urbanisation.

L'amendement permet d'améliorer l'équilibre du texte. En effet, celui-ci prévoit que malgré le transfert de compétences, une commune qui dispose d'un document d'urbanisme garde durant trois ans la capacité de le modifier. L'amendement permet pour sa part de couvrir le cas des 36 % des communes qui ne disposent d'aucun document d'urbanisme. Même si la transition s'effectue dans la collaboration, les faire passer directement d'une situation où elles dépendent du règlement national d'urbanisme à la maîtrise de l'urbanisme par l'intercommunalité risque de leur donner le sentiment d'être totalement dessaisies. Je propose donc d'aménager une période intermédiaire qui permette à ces communes, si elles le souhaitent, d'engager l'élaboration d'un document d'urbanisme qui devra prendre en compte les projets de l'intercommunalité. Ce dispositif leur permettra, au bout de deux ou trois ans, de glisser progressivement vers le transfert de plein droit des compétences en matière d'urbanisme à l'intercommunalité. Sans réaliser un transfert à la carte, il s'agit d'en adapter les conditions à l'ensemble des situations qui peuvent se présenter dans notre pays.

Mme la ministre. Le Gouvernement souhaite aller vers une harmonisation des modes d'organisation du droit des sols. Les dispositions incitatives existent déjà, mais la tradition et les décalages dans le temps freinent la mise en œuvre de la dimension intercommunale. Cette capacité de travail en commun sera particulièrement utile aux communes rurales, dont 36 % sont actuellement soumises au règlement national d'urbanisme, se trouvant de fait sous une forme de tutelle des services de l'État. Leur donner les moyens d'endosser réellement la

compétence que leur confère la loi de décentralisation de 1981 constitue un progrès.

Ne souhaitant pas mettre en cause la volonté des élus locaux (maires et conseils municipaux) de penser eux-mêmes l'aménagement du territoire communal, le Gouvernement est ouvert aux amendements qui cherchent à promouvoir leur rôle dans ce processus.

Actuellement, nous faisons face à une situation qui risque de devenir extrêmement difficile. La disparition des terres agricoles, la construction à l'extérieur des villes et la nécrose des centres urbains des villes moyennes en milieu rural (où croît la part du patrimoine bâti non habité et se multiplient les commerces vides) posent des problèmes complexes aux élus, dont les moyens d'intervention restent limités. Dans ce contexte, le Gouvernement veut mettre au point des dispositifs aussi efficaces que ceux de rénovation urbaine. Le ministère de l'égalité des territoires doit aider les collectivités qui ne peuvent pas résoudre seules ces difficultés. En effet, il s'agit souvent d'opérer des divisions ou des fusions de constructions datant des années trente ou 40 pour les adapter aux règles de vie actuelle. Toutes ces questions seront mieux prises en compte au niveau intercommunal.

Enfin, le calcul de l'assiette de la dotation globale de fonctionnement (DGF) doit évoluer. Puisque l'on demande aux élus de penser l'aménagement de leur territoire de manière collective, il est légitime que ceux qui décident d'y contribuer par les périmètres de captage, le maintien de zones naturelles ou la préservation des espaces agricoles ne soient pas pénalisés par des règles de calcul uniquement fondées sur le nombre d'habitants ou les kilomètres de voirie. Cette réflexion globale est portée par la ministre Marylise Lebranchu ; mais le pas que nous franchirons, je l'espère, avec l'adoption de cet article amendé par la rapporteure donnera aux élus une capacité renouvelée à prendre en main l'avenir de leurs territoires. Avis favorable à l'amendement CE 1125 de la rapporteure.

La Commission rejette l'amendement CE 523.

Les amendements CE 111, CE 113, CE 114, CE 123 et CE 139 de M. Kléber Mesquida sont retirés.

La Commission adopte l'amendement CE 1125 de la rapporteure.

L'amendement CE 140 de M. Kléber Mesquida est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement CE 673 de M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier. Défendu.

Mme la rapporteure. Favorable. Prévoir la tenue d'au moins un débat par an au sein de l'EPCI sur les questions de l'urbanisme permettra aux communes de

s'exprimer régulièrement sur ce sujet et, le cas échéant, de faire valoir leur point de vue auprès de l'EPCI. L'intercommunalité n'empêche pas l'expression des communes !

Mme la ministre. Favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 63 modifié.

Avant l'article 64

La commission examine l'amendement CE 53 de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'introduire, dans le cadre des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des PLU, un module supplémentaire optionnel portant sur la stratégie d'approvisionnement et de distribution énergétiques.

Mme la rapporteure. Je ne suis pas sûre que ce sujet tombe dans le champ de la loi. Par ailleurs, la question de l'énergie a déjà été largement débattue dans le cadre du projet de loi relatif à la modernisation de l'action publique territoriale. Défavorable.

Mme la ministre. Défavorable.

L'amendement CE 53 est retiré.

Article 64

(articles L. 121-4, L. 123-1, L. 123-1-1 [nouveau], L. 123-1-4, L. 123-1-9, L. 123-1-10, L. 123-1-12, L. 123-5, L. 123-6, L. 123-12, L. 123-12-1, L. 123-12-2, L. 123-14-1 et L. 600-7 du code de l'urbanisme)

Modernisation du plan local d'urbanisme intercommunal

La loi précitée du 12 juillet 2010 portant Engagement national pour l'environnement (ENE) a institué le plan local d'urbanisme intercommunal comportant des dispositions relatives à l'habitat et aux transports et déplacements (PLUiHD) dans le but de promouvoir une approche intégrée de ces politiques sectorielles au niveau communautaire. Ce PLUi intégré a vocation à faire la synthèse de trois documents : le plan local d'urbanisme (PLU), le programme local de l'habitat (PLH) et le plan de déplacements urbains (PDU)

L'article 64 du projet de loi a pour objectif de faire évoluer le PLUiHD tout en améliorant sa gouvernance et en le sécurisant juridiquement.

A.— LE CONTENU DU PLU INTERCOMMUNAL INTÉGRÉ

1. L'état du droit

Dans le but de favoriser l'intégration des politiques relatives à l'urbanisme, à l'habitat et aux déplacements, la loi ENE a prévu que le PLU intercommunal comporte des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) qui lui donnent tous les effets et la valeur juridique d'un programme local de l'habitat (PLH) et, le cas échéant, d'un plan de déplacements urbains (PDU)⁽¹⁾.

Le décret n° 2012-290 du 29 février 2012⁽²⁾ a ventilé les différents éléments du PH et du PDU dans les composantes du PLU intercommunal comme suit :

– *Le rapport de présentation* comprend, en matière d'habitat, le diagnostic sur le fonctionnement du marché local du logement et sur les conditions d'habitat définies par l'article R. 302-1-1 du code de la construction et de l'habitation. Si l'EPCI est autorité organisatrice des transports, il expose les dispositions retenues en matière de transports et de déplacements dans le PADD et dans les OAP ;

– *Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)* définit les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Pour ce qui concerne les déplacements, en référence au code des transports, il « détermine les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le périmètre de transports urbains » ;

– *Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)* comprennent, en ce qui concerne l'habitat, le programme d'actions défini à l'article R. 302-1-2 du code de la construction et de l'habitation (modalités de suivi et d'évaluation du PLH, objectifs quantifiés et localisation de l'offre nouvelle de logement et d'hébergement dans chaque commune, etc.). En ce qui concerne les transports et les déplacements, elles définissent l'organisation des transports des personnes et des marchandises, de la circulation et le stationnement ;

Une difficulté réside dans le fait que ces OAP contiennent des dispositions ne relevant pas de l'occupation des sols, ce qui les rend difficilement opposables à des autorisations d'urbanisme.

(1) Si l'EPCI est également autorité organisatrice des transports (AOTU), il doit également comporter des OAP tenant lieu de PDU.

(2) À la suite de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012, le décret du 29 février 2012 relatif aux documents d'urbanisme a été pris en application de l'article 51 de la loi « LMAP » n° 2010-874 du 27 juillet 2010.

– *Le règlement* constitue le prolongement réglementaire des OAP et s’oppose, dans un rapport de conformité, aux autorisations d’urbanisme. Il peut notamment définir les emplacements réservés pour des programmes de logements ou délimiter des secteurs de mixité sociale (SMS). En matière de déplacements, 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 des bâtiments destinés à un autre usage que l’habitation.

2. Le projet de loi définit un contenu modulable du PLU intercommunal tenant lieu de PLH et, le cas échéant, de PDU

Trois ans après l’institution du PLUiHD par la loi ENE, les retours d’expérience ont mis en évidence des difficultés de mise en œuvre que l’article 64 prend en compte, tant au niveau du contenu même du document qu’à celui des établissements auxquels il s’applique.

Comme cela a été souligné lors des auditions, il importe de distinguer, au sein du plan local d’urbanisme intercommunal comportant des dispositions habitat et déplacement, des modules juridiquement autonomes mais liés par des liens de compatibilité autour d’un cadre stratégique, complété par des blocs juridiques de prescriptions réglementaires et de programmation.

a) L’instauration d’un programme d’orientations et d’actions (POA)

Dans le but de favoriser la cohérence des politiques de l’habitat et permettre une traduction adaptée de leurs objectifs en matière d’urbanisme, il est important que le plan local d’urbanisme intercommunal et le programme local de l’habitat (PLH) puissent être construits conjointement.

Dans le même temps, comme cela a été souligné pendant la concertation sur le projet de loi, le PLU et le PLH répondent à des logiques différentes, le PLH cherchant notamment à mettre en cohérence les différentes politiques sectorielles en matière d’habitat (production de logements locatifs sociaux, lutte contre l’habitat indigne, logement étudiant, *etc.*)

En dépit de la ventilation opérée par le décret précité du 29 février 2012, une difficulté demeure quant à l’intégration des différentes dispositions du PLH dans le PLUi en raison de leur nature et d’une portée normative différentes.

Afin de surmonter cette difficulté, l’article 64 (**alinéa 5**) instaure un programme d’orientations et d’actions (POA) lorsque le PLU tient lieu de PLH et, le cas échéant, de PDU. Ce nouveau programme constitue une composante du PLU, au même titre que le rapport de présentation, le PADD, les OAP, le règlement et les annexes puisqu’il est inséré à l’article L. 123-1 du code de l’urbanisme qui en définit le contenu. L’article 64 (**alinéa 7**) précise que ce programme « 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.» Autrement dit, **le programme d'orientations et d'actions (POA) accueille les contenus non réglementaires du PLU, comme les éléments programmatiques du PLH notamment**. Il n'est pas opposable aux autorisations d'urbanisme et pourra évoluer selon la procédure du PLU.

b) L'articulation entre les échéances du PLH, du PDU et du PLUi tenant lieu de PLH et de PDU

De contenus différents, le PLUi, le PLH et le PDU n'ont également pas les mêmes échéances, le programme local de l'habitat étant élaboré pour une période de six ans et le plan de déplacements urbains pour une période de cinq ans.

Aussi, un PLH ou un PDU peut-il arriver à échéance avant la délibération portant approbation ou révision d'un plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH et, le cas échéant, de PDU. Or, en matière d'habitat, l'existence d'un PLH exécutoire constitue l'une des conditions pour qu'un EPCI puisse bénéficier d'une délégation des aides à la pierre. C'est la raison pour laquelle l'article 64 (**alinéa 13**) permet de proroger le PLH ou le PDU jusqu'à l'approbation du PLU. Il précise que cette prorogation est décidée, pour une durée de trois ans au plus, par délibération de l'assemblée communautaire, après accord du préfet de département.

L'alinéa suivant de l'article 64 (**alinéa 14**) prévoit une prorogation similaire lorsqu'un PLUi est révisé pour intégrer les dispositions tenant lieu de PLH et, le cas échéant, de PDU.

c) Le recentrage des orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

L'instauration d'un programme d'orientations et d'actions (POA), destiné à recueillir les données non réglementaires du PLU, s'accompagne d'**un recentrage des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sur les dispositions ayant un impact direct sur l'urbanisme et l'aménagement**.

À cette fin, l'article 64 (**alinéas 32 et 33**) modifie l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme qui définit le contenu des OAP au sein d'un plan local d'urbanisme :

– en matière d'habitat, 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 », à savoir dans le programme local de l'habitat ;

– en matière de transports et de déplacements, ces orientations précisent « les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre les objectifs

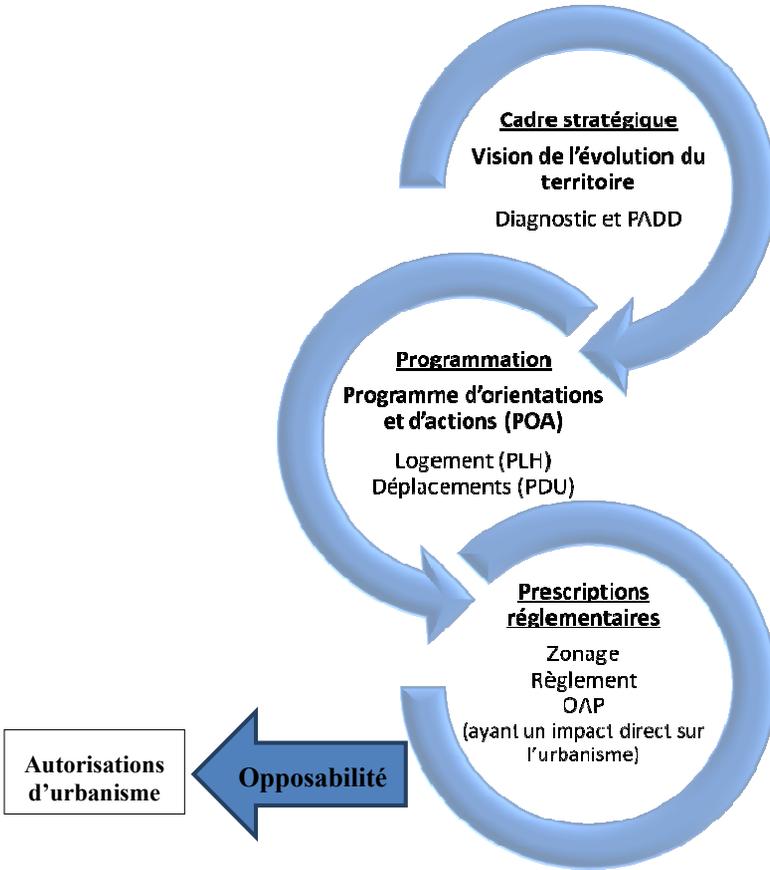
énoncés aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du code des transports », à savoir dans le plan de déplacements urbains.

L'article 64 (**alinéa 34**) prévoit que, dans la région d'Ile-de-France, dans les régions d'outre-mer et en Corse, en l'absence de SCOT, ces orientations d'aménagement et de programmation peuvent comporter le document d'aménagement commercial mentionné à l'article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme.

Ces aménagements ont, par ailleurs, pour finalité d'affirmer que ce ne sont plus uniquement les OPA qui tiennent lieu de programme local de l'habitat (PLH) et, le cas échéant, de plan de déplacements urbains (PDU) mais l'ensemble du PLU intercommunal.

La modernisation du PLU communautaire proposée par le présent projet de loi repose donc sur un principe de modularité destiné, à la fois, à clarifier la portée de ses dispositions afin de le sécuriser davantage au plan juridique et à développer une approche intégrée des différentes politiques sectorielles en matière d'habitat, d'urbanisme et de mobilités.

Le schéma ci-après illustre cette articulation nouvelle des composantes du PLU intercommunal tenant lieu de PLH et, le cas échéant, de PDU :



Aménagements du contenu du PLU intercommunal intégré

3. Le projet de loi assouplit le dispositif via l'instauration de seuils

Une seconde difficulté identifiée réside dans le fait que 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 programme local de l'habitat (PLH) ou un plan de déplacements urbains (PDU).

a) L'état du droit

- Le programme local de l'habitat (PLH)

Depuis la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, les communes ont la possibilité d'adopter un programme local de l'habitat (PLH) « qui détermine leurs

opérations prioritaires et notamment les actions en faveur des personnes mal logées ou défavorisées ». Ce programme a progressivement été transformé en instrument opérationnel comprenant un diagnostic, des objectifs quantitatifs et des principes et programmes d'actions. Sa portée a été renforcée notamment par la loi du 13 décembre 2010 dite « loi SRU » – qui dispose que les PLU et cartes communales doivent être compatibles avec ses dispositions – et la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales – l'existence d'un PLH exécutoire conditionne la conclusion d'une convention de délégation des aides à la pierre.

Actuellement, l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation dispose qu'a l'obligation d'élaborer un PLH :

– 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 communautés d'agglomération ;

– les métropoles ;

– les communautés urbaines.

À la suite de l'adoption de la loi du 25 mars 2009 dite « loi MOLLE », l'article L. 302-4-1 ajoute à cette liste les communes de plus de 20 000 habitants qui ne sont pas membres d'un EPCI.

• Le plan de déplacements urbains (PDU)

L'article L. 1214-3 du code des transports prévoit que l'établissement d'un PDU est obligatoire dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 221-2 du code de l'environnement ou recoupant celles-ci. Autrement dit, une commune doit obligatoirement élaborer un PDU si elle est autorité organisatrice des transports et que son périmètre de transport urbain recoupe ou est inclus dans une agglomération de plus de 100 000 habitants.

• Le plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH et, le cas échéant, de PDU

La rédaction actuelle de l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme prévoit que les OAP tiennent lieu de PLH et, le cas échéant, de PDU, ce que le projet de loi modifie en profondeur, comme évoqué précédemment. Il n'est resté pas moins qu'en l'état, certains EPCI sont dans l'obligation d'élaborer un PLU intercommunal tenant lieu de PLH et, le cas échéant, de PDU alors même qu'ils n'entrent pas dans le champ des dispositions des articles L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation et L. 1214-3 du code des transports.

L'étude d'impact annexée au projet de loi relève ainsi que **204 EPCI de moins de 30 000 habitants sont compétents en matière de PLU et doivent**

élaborer des OAP tenant lieu de PLH alors qu'un seul d'entre eux à l'obligation d'établir un PLH (il s'agit d'une communauté d'agglomération). Parallèlement, 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.

b) Le projet de loi fixe un seuil de population en dessous duquel les dispositions relatives à l'habitat et aux déplacements tenant lieu de PLH et de PDU sont optionnelles

Afin d'introduire plus de souplesse, l'article 64 (**alinéa 10**) fixe un seuil de 50 000 habitants en dessous duquel les communautés de communes ont la faculté de choisir d'élaborer des dispositions tenant lieu de PLH dans leur PLU intercommunal. Le même alinéa précise que ce ne sont désormais plus les orientations d'aménagement et de programmation qui tiennent lieu de PLH mais bien le plan local d'urbanisme dans son ensemble.

L'étude d'impact évalue à 29 le nombre de communautés de communes dont la population est supérieure à 50 000 habitants et qui, après le transfert de la compétence en matière de PLU, seront soumises à l'obligation d'élaborer un PLU tenant lieu de PLH :

	Nombre d'habitants concernés	Nombre de km ² 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 1^{er} janvier 2013)

S'agissant des communautés d'agglomération, qui ont déjà l'obligation de réaliser un PLH, le transfert de la compétence en matière de PLU, conduira à l'obligation d'élaborer un PLU intercommunal tenant lieu de PLH pour 213 communautés (contre 14 actuellement).

En matière de transports, 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 (**alinéa 11**). À noter, par ailleurs, que le PLU tenant lieu de PDU doit désormais être compatible avec les mêmes documents que le PDU, en l'espèce 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) qui ont vocation à fusionner (**alinéa 39**).

Enfin, l'article 64 (**alinéa 12**) prend en compte le cas des communautés de communes qui, bien que n'ayant pas l'obligation de réaliser un PLU tenant lieu de PLH, souhaitent néanmoins élaborer un tel document. Dans ce cas, ce PLU intercommunal comprendra un programme d'orientations et d'actions (POA) et, si nécessaire, des dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

c) Les aménagements apportés par la commission : une intégration optionnelle du PLU intercommunal avec le PLH et, le cas échéant, le PDU

Sans méconnaître l'intérêt d'une démarche visant à intégrer le PLU intercommunal, le programme local de l'habitat et le plan de déplacements urbains au sein d'un même document, **voire rapporteure considère qu'il revient aux communautés concernées d'apprécier, au regard de leur organisation propre ainsi que du degré d'implication des politiques locales de l'habitat et des déplacements, la pertinence de cette fusion des documents locaux**. Il est d'autant plus important que ces documents puissent rester distincts que leur contenu respectif est appelé à évoluer en profondeur, notamment le PLH avec la probable intégration à terme de la politique d'attribution de logements locatifs sociaux. Compte tenu de ces évolutions à venir, voire rapporteure estime que l'on doit veiller à ce que la contestation de l'un des documents ne vienne pas fragiliser les autres. Il est par ailleurs important de conserver la dynamique politique et participative qui existe aujourd'hui autour des PLH et des PDU.

C'est la raison pour laquelle, tout en réaffirmant l'intérêt de la cohérence et de la concordance des temps entre PLU, PLH et PDU, la Commission des affaires économiques s'est prononcée en faveur du caractère optionnel de leur fusion, supprimant également les seuils prévus par l'alinéa 10.

4. Un contenu juridiquement sécurisé

L'article 64 du projet de loi vise également à sécuriser davantage le PLUiHD sur le plan juridique, en prévoyant notamment des mesures destinées à limiter la portée des annulations contentieuses dont il peut faire l'objet.

a) Les dispositions du projet de loi

Ces mesures reposent sur la reconnaissance de la divisibilité du PLUi en trois éléments qui viennent d'être présentés : le programme d'orientations et d'actions (POA), les dispositions des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements et les plans de secteur introduits par la loi ENE (article L. 123-1-1-1 du code de l'urbanisme, évoqué dans le commentaire de l'article 63 du projet de loi).

Cette divisibilité permet au juge administratif, s'il constate que le vice entache l'une de ces trois composantes du PLUiHD, de ne prononcer qu'une

annulation partielle, sous réserve que les dispositions en cause ne portent pas atteinte aux orientations du projet d'aménagement et de développement durables (**alinéa 78**).

L'article 64 prévoit également que le juge administratif peut surseoir à statuer afin de permettre à l'EPCI de régulariser une illégalité de forme ou de procédure (**alinéa 76**), voire de fond à condition, dans ce dernier cas, que l'illégalité puisse être régularisée par une modification ou une modification simplifiée du PLU (**alinéa 75**).

En cas d'irrégularité formelle, cette faculté n'est ouverte au juge que si elle a eu lieu après le débat sur les orientations du PADD. Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge qui statue, après avoir invité les parties à présenter leurs observations (**alinéa 77**).

Ces dispositions sont reprises dans le code de justice administrative, qui est modifié en conséquence aux **alinéas 79 à 82**.

b) Les aménagements apportés par la commission

Ces dispositions étant de nature à renforcer la sécurité juridique du PLU intercommunal, il est apparu intéressant de les étendre à l'ensemble des documents d'urbanisme afin notamment d'en faire bénéficier le schéma de cohérence territoriale.

En outre, votre rapporteure a jugé utile de clarifier la rédaction actuelle de l'article 64 en précisant que le PLU demeure légal pendant la période de régularisation faisant suite au sursis à statuer, prononcé par le juge administratif. Cette précision permet à la collectivité, dans un souci de sécurité juridique, de continuer à délivrer des autorisations d'urbanisme sur la base du document faisant l'objet du sursis à statuer, tout en limitant cette faculté à la période pendant laquelle elle procède à la régularisation de son document d'urbanisme.

Enfin, à l'initiative du rapporteur pour avis de la commission du développement durable, M. Philippe Bies, les possibilités offertes au juge de prononcer des annulations partielles ont été élargies aux cas où une illégalité entacherait une partie du PLU, sans en modifier l'économie générale.

B.— LA GOUVERNANCE ET LE SUIVI DU PLU INTERCOMMUNAL

L'article 64 du projet de loi a également pour ambition de réformer les modalités de gouvernance et d'évaluation du PLU intercommunal intégré.

1. Renforcer l'élaboration concertée du PLU intercommunal pour parvenir à une véritable collaboration entre les communes membres et l'EPCI

a) L'état du droit

L'article L. 123-6 du code de l'urbanisme dispose que le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI lorsqu'il est doté de la compétence en matière de PLU, en concertation avec les communes membres.

Le principe d'une élaboration concertée des PLUi entre l'EPCI et les communes intéressées a été posé dès l'instauration des PLU, par la loi du 13 décembre 2000, dite « loi SRU ». La loi du 12 juillet 2010, dite « loi ENE », maintient ce principe qui joue désormais dans les deux sens, c'est-à-dire non seulement quand l'EPCI a la compétence en matière de plan local d'urbanisme, mais également quand c'est la commune qui est compétente. Dans ce dernier cas, le deuxième alinéa de l'article L. 123-6 précité prévoit que la commune se concerta avec l'EPCI dont elle est membre.

Les communes membres de l'EPCI participent au débat sur le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ainsi qu'à celui sur l'arrêt du projet de PLU intercommunal. Sur ce dernier point, l'examen parlementaire de la « loi ENE » a conduit à l'adoption d'une disposition visant à conférer aux communes membres un rôle significatif au moment de l'avis à formuler sur le PLUi arrêté. Ainsi, lorsqu'une commune émet un avis défavorable sur les OAP ou les dispositions du règlement qui la concernent directement, l'assemblée communautaire doit délibérer une nouvelle fois et ne peut passer outre cet avis qu'en arrêtant le projet du PLU intercommunal à la majorité des deux tiers de ses membres ⁽¹⁾ (dernier alinéa de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme).

DISPOSITIONS DU CODE DE L'URBANISME GARANTISSANT LA MISE EN PLACE DE LA CONCERTATION ENTRE NIVEAU COMMUNAUTAIRE ET NIVEAU COMMUNAL LORS DE L'ÉLABORATION DU PLU COMMUNAUTAIRE

– Le PLU est élaboré « à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI (...) en concertation avec les communes membres » (article L. 123-6) ;

– La délibération de prescription du PLUi doit préciser les modalités de la concertation « conformément à l'article L. 300-2 » (article L. 123-6) ;

– Un débat doit être organisé au sein du conseil communautaire et des conseils municipaux sur les orientations du PADD lors de l'élaboration ou de la révision du PLUi (article 123-9) ;

– Des plans de secteur sont possibles afin de tenir compte de spécificités communales (article L. 123-1-1) ;

(1) Auparavant, le projet de PLUi était soumis pour avis aux communes. En l'absence de précision, cet avis était considéré comme un avis simple.

– L’avis défavorable d’une commune sur les dispositions la concernant est pris en compte. 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 L. 123-9).

Au-delà de la concertation avec les communes membres, l’élaboration du PLUi fait également l’objet d’une concertation avec les habitants, les associations et les autres personnes concernées. En outre, le président de l’EPCI compétent en matière de PLU intercommunal peut recueillir l’avis de tout organisme ou association compétent en matière d’aménagement du territoire, d’urbanisme, d’environnement, d’habitat et de déplacements.

b) Les dispositions du projet de loi

Dans le but d’élargir la concertation avec les communes membres de l’intercommunalité, l’article 64 (**alinéa 55**) du projet de loi complète l’article L. 123-6 du code de l’urbanisme en prévoyant **l’organisation d’un débat, au sein de l’assemblée communautaire, sur les modalités de la concertation entre l’EPCI et les communes dans un délai de deux mois suivant la délibération prescrivant l’élaboration ou la révision du plan local d’urbanisme intercommunal**. L’objectif est que ce débat permette de fixer les conditions et la fréquence des consultations, l’organisation des échanges d’informations, *etc.*

En ce qui concerne la concertation avec les habitants et les personnes concernées, l’article 64 (**alinéa 58**) du projet de loi prévoit en outre que, lorsque le PLUi tient lieu de PDU, « 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 ».

c) Les aménagements apportés par la commission en vue d’assurer une meilleure prise en compte des intérêts des communes tout au long de la procédure d’élaboration du PLU intercommunal

Si votre rapporteure est favorable au principe d’une intercommunalité fixant les grandes orientations mais aussi les garde-fous nécessaires à l’expression d’une véritable solidarité à l’échelle d’un territoire, elle estime cependant qu’une gestion en proximité et en finesse reste indispensable. Cette position rejoint celle d’une majorité des membres de la commission, ce qui a permis de renforcer le caractère collaboratif qui doit présider à l’élaboration du PLU intercommunal, étant précisé que les représentants des communes restent évidemment chargés de la délivrance des permis de construire sur le territoire de leur commune.

• L’affirmation d’un principe de collaboration entre l’EPCI et les communes membres

Dans le but de renforcer le caractère « partagé » de l’élaboration du PLUi, il est apparu utile de substituer à la notion de « concertation », celle de « collaboration » entre l’EPCI et ses communes membres.

Ainsi que précisé au cours des débats, le terme de « concertation » renvoie davantage aux modalités de participation du public à l'élaboration des documents d'urbanisme tandis que celui de « collaboration » s'entend comme appliqué aux communes et devant être attesté tout au long de la procédure d'élaboration du PLU intercommunal.

- Des modalités d'organisation du débat sur la concertation aménagées

L'article 64 du projet de loi complète les mécanismes de collaboration entre niveaux communal et intercommunal lors de l'élaboration du PLU communautaire en introduisant un débat sur les modalités de la concertation entre EPCI et communes membres au sein du conseil communautaire, dans les deux mois suivant la délibération prescrivant l'élaboration ou la révision du PLU.

À l'initiative de votre rapporteure, la commission a préféré aménager les modalités d'organisation de ce débat en supprimant le délai de 2 mois dans lequel il doit se tenir et en renvoyant la détermination de ces modalités et la fixation des échéances à la délibération qui prescrit l'élaboration du PLU.

- Des règles de majorité modifiées lorsqu'une commune, membre d'un EPCI, exprime un avis défavorable

Comme précisé *supra*, l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme prévoit une « clause de sauvegarde » pour le cas où une commune émet un avis défavorable sur les orientations d'aménagement et de programmation et/ou le règlement qui la concernent. Dans cette hypothèse, le conseil communautaire délibère à nouveau et arrête le projet de PLU à la majorité des deux tiers de ses membres.

Si la référence à une majorité qualifiée paraît opportune, la commission a jugé plus opérationnel d'analyser cette majorité au regard des suffrages exprimés, de telle sorte que l'absence éventuelle de conseillers n'entrave pas la procédure d'élaboration du PLU intercommunal.

- Capitaliser le travail accompli dans le cadre de l'élaboration d'un autre document de planification

Comme dans le cas du schéma de secteur (*se reporter au commentaire de l'article 58*), votre rapporteure a jugé important de faciliter l'élaboration du PLU intercommunal en tenant compte des dynamiques locales et du travail déjà fourni. C'est pourquoi, elle a proposé une disposition transitoire permettant aux chartes de parc naturel régional (PNR) de comporter un chapitre individualisé tenant lieu de PLU intercommunal, dès lors qu'il comporte les diverses composantes d'un PLU.

- La consultation, à leur demande, des associations de protection de l'environnement agréées

En complément des dispositions actuellement inscrites dans le code de l'urbanisme, la commission a ajouté, sur proposition du rapporteur pour avis de la

commission du développement durable, la possibilité, pour les associations de protection de l'environnement, agréées au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement, de demander à être consultées sur un projet de PLU intercommunal tenant lieu de plan de déplacements urbains (PDU).

2. Alléger les modalités révisées de suivi et d'évaluation du PLU intercommunal

a) L'état du droit

Le code de l'urbanisme prévoit actuellement deux occasions d'évaluation et de suivi de la mise en œuvre du PLU intercommunal.

- L'article L. 123-12-1 dudit code fait obligation à l'assemblée communautaire de procéder à une analyse des résultats de l'application du PLU au regard de la satisfaction des besoins en logements, au cours d'un débat organisé trois ans après l'approbation ou la dernière révision du document. Peuvent également être examinés l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et la réalisation des équipements correspondants.

Cette disposition ne correspond toutefois pas à l'analyse des dispositions relatives à l'habitat que nécessiteraient les PLU tenant lieu de PLH, ce qui soulève une difficulté au regard de la faculté dont dispose le préfet de dénoncer une convention de délégation des aides à la pierre lorsqu'il considère que les résultats atteints à mi-chemin sont insuffisants par rapport aux objectifs définis par cette convention.

- L'article L. 123-12-2 du même code prévoit que, lorsqu'un PLU intercommunal doit faire l'objet d'une évaluation environnementale, l'EPCI procède, au plus tard à l'expiration d'un délai de six ans à compter de la délibération portant approbation ou de la dernière délibération portant révision de ce plan, 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.

b) Les dispositions du projet de loi

L'article 64 du projet de loi (**alinéas 62 à 65**) révisé ces modalités d'évaluation et de suivi les regroupant au sein de l'article L. 123-12-1 précité (l'alinéa 66 abrogeant l'article L. 123-12-2 relatif aux PLU*i* faisant l'objet d'une évaluation environnementale).

- **L'alinéa 63** introduit l'obligation de réaliser un bilan tous les six ans des dispositions du PLU au regard de ses objectifs généraux ainsi que, le cas échéant, des objectifs prévus par le code de la construction et de l'habitation ou du code des transports pour les dispositions tenant lieu de programme local de l'habitat (PLH) et de plan de déplacements urbains (PDU).

- **L’alinéa 64** prévoit, pour sa part, une clause de « rendez-vous » tous les neuf ans afin que le conseil communautaire se prononce sur l’opportunité de réviser le plan local d’urbanisme intercommunal.

- Enfin, **l’alinéa 65** dispose qu’un PLU intercommunal tenant lieu de programme local de l’habitat (PLH) réalise, tous les trois ans, un bilan de l’ensemble des dispositions relatives à l’habitat des OAP et du programme d’orientations et d’actions (POA). Ce bilan est transmis au préfet de département, chargé d’en comparer les résultats avec la convention de délégations des aides à la pierre en cours, si une telle convention a été conclue.

c) Les aménagements apportés par la commission

Trois bilans sont donc potentiellement organisés selon la configuration dans laquelle se trouve l’EPCI. Or, la commission s’est, par ailleurs, prononcée en faveur d’un débat annuel portant sur la politique locale d’urbanisme (*se reporter au commentaire de l’article 63*).

Dans un souci de simplification de l’ensemble du dispositif et afin de ne pas multiplier les échéances, la commission a adopté un amendement visant à mettre en cohérence les délais prévus aux alinéas 63 et 64 en supprimant la délibération concernant une éventuelle révision du plan exigée tous les neuf ans et prévoyant que cette délibération soit également prise tous les six ans. L’établissement d’un bilan, tous les six ans, des dispositions du PLU au regard de ses objectifs conduit, en effet à se poser la question de la nécessité – ou non – d’une révision du PLU intercommunal.

3. Le renforcement des pouvoirs du préfet sur le PLU tenant lieu de PLH

En vertu de **l’article L. 123-12 du code de l’urbanisme**, le préfet peut suspendre le caractère exécutoire du PLU tenant lieu de PLH, lorsque ce dernier porte sur un territoire qui n’est pas couvert par un SCOT, si ses dispositions ne répondent 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. **L’alinéa 60** de l’article 64 étend ce pouvoir de suspension du caractère exécutoire du PLU tenant lieu de PLH, que ce dernier soit couvert ou non par un SCOT.

En outre, le préfet se voit également reconnaître ce droit de veto 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 » (**alinéa 61**).

C.— LES IMPLICATIONS D'UN CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE DU PLU INTERCOMMUNAL

1. L'état du droit

Le paysage de l'intercommunalité sur le territoire français évolue au fur et à mesure que la carte intercommunale se complète. Les évolutions de périmètre des EPCI concernent à la fois des créations, des extensions, des réductions et des fusions. Ainsi, en 2012, 432 évolutions de périmètre ont été effectuées, et plus de 300 nouvelles évolutions sont programmées pour 2013. Or ces évolutions de périmètres ont un impact sur les PLU communaux et communautaires, et donnent lieu à des multiples cas de figure. 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 précisé les dispositions relatives à l'évolution des périmètres des EPCI en matière de PLU, définies à l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme.

Le tableau ci-après retrace ces différents cas (cas d'un EPCI compétent en matière de PLU dont le périmètre a été élargi à une commune disposant d'un PLU ou d'un PLU en cours d'élaboration ou de révision, cas de la fusion de deux EPCI dont l'un seulement est couvert par un PLU*i*, *etc.*).

TABLEAU RELATIF AUX CONSÉQUENCES ET OBLIGATIONS RÉSULTANT DE LA MODIFICATION DU PÉRIMÈTRE D'UN PLU INTERCOMMUNAL

Cas	Conséquences juridiques sur le ou les documents existants	Obligations juridiques ultérieures
Un EPCI doté d'un PLU intercommunal est agrandi d'une ou plusieurs communes couvertes par un PLU.	Les PLU intercommunaux et communaux existants demeurent en vigueur.	À la première révision, le PLU doit être adapté au nouveau périmètre de l'EPCI et les PLU communaux seront ainsi abrogés.
Un EPCI doté d'un PLU intercommunal est agrandi d'une ou plusieurs communes non couvertes par un PLU.	Le PLU intercommunal existant demeure en vigueur.	À la première révision, le PLU doit être adapté au nouveau périmètre de l'EPCI.
Deux EPCI, chacun couvert par un PLU intercommunal, fusionnent au sein d'un EPCI ayant la compétence PLU.	Les PLU intercommunaux existants demeurent en vigueur.	À la première révision, le PLU doit être adapté au nouveau périmètre de l'EPCI.
Deux EPCI, dont l'un seulement est couvert par un PLU intercommunal, fusionnent au sein d'un EPCI ayant la compétence PLU.	Le PLU intercommunal existant demeure en vigueur.	À la première révision, le PLU doit être adapté au nouveau périmètre de l'EPCI.
Deux EPCI, dont l'un au moins est couvert par un PLU intercommunal, fusionnent au sein d'un EPCI n'ayant pas la compétence PLU.	Le PLU intercommunal existant demeure en vigueur.	Chaque commune retrouvant sa compétence en matière de PLU, elles élaborent chacune un PLU communal.
Un EPCI doté d'un PLU intercommunal voit une de ses communes membres se retirer.	Le PLU intercommunal existant demeure en vigueur.	À la première révision, le PLU doit être adapté au nouveau périmètre de l'EPCI.

Cas	Conséquences juridiques sur le ou les documents existants	Obligations juridiques ultérieures
Le périmètre d'un PLU communal ou intercommunal en cours d'élaboration ou de révision est intégré dans sa totalité dans le périmètre d'un EPCI compétent en matière de PLU.	Le PLU peut être approuvé dans son périmètre initialement prévu, par l'EPCI nouvellement compétent, si : – le débat sur le PADD a été tenu avant l'élargissement du périmètre de l'EPCI ; – l'approbation ou la révision a lieu dans le délai de deux ans suivant l'élargissement du périmètre. Si le PLU couvre le territoire d'une seule commune, il n'a pas à comprendre les orientations d'aménagement et de programmation concernant l'habitat et les transports et déplacements. Si ces délais ne sont pas respectés, le PLU ne peut être approuvé dans son périmètre initialement prévu.	À la première révision, le PLU doit être adapté au nouveau périmètre de l'EPCI.
Le périmètre d'un PLU communal ou intercommunal en cours de modification est intégré dans sa totalité dans le périmètre d'un EPCI compétent en matière de PLU.	Le PLU peut être modifié dans son périmètre initialement prévu, par l'EPCI nouvellement compétent. Si le PLU couvre le territoire d'une seule commune, il n'a pas à comprendre les orientations d'aménagement et de programmation concernant l'habitat et les transports et déplacements.	À la première révision, le PLU doit être adapté au nouveau périmètre de l'EPCI.

Source : 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

2. Les dispositions du projet de loi

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme n'envisage pas la totalité des possibilités résultant de la modification du périmètre d'un ou plusieurs EPCI. Le cas de figure dans lequel une commune ou un EPCI intègre un EPCI dont le PLU est en cours d'élaboration ou d'évolution n'est par exemple pas défini.

L'article 64 du présent projet de loi a pour objectif de clarifier ces différents cas, avec la création d'un article L. 123-1-1 du code de l'urbanisme.

Les dispositions des **alinéas 21 et 22** précisent la situation dans laquelle la limite territoriale entre deux communes est modifiée. Dans ce cas, les dispositions du PLU applicables à la partie du territoire communal détachée d'une des communes restent applicables dans ce territoire après le rattachement à l'autre

commune. Lorsque la commune de rattachement a précisé dans le dossier soumis à enquête publique qu'elle souhaitait que la modification de limite territoriale emporte abrogation des dispositions du PLU applicables à la partie rattachée, ces dispositions sont abrogées. Cette dérogation n'est toutefois pas possible lorsque la commune de rattachement est membre du même EPCI que la commune d'origine.

Le principe général est défini à **l'alinéa 23** : en cas de modification du périmètre d'un EPCI ou de fusion d'au moins deux EPCI, les dispositions du PLU 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. Ces procédures d'élaboration ou de révision du PLU sont engagées par l'EPCI lorsqu'il le décide et au plus tard lorsqu'il doit réviser l'un des PLU applicables sur son périmètre.

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 peut désormais achever la procédure dans son périmètre initial (**alinéa 24**). Cela constitue une option souple pour l'EPCI, par dérogation au principe de couverture intégrale du territoire par un PLU défini à l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme. L'achèvement de cette procédure doit être effectué dans un délai de deux ans à compter de la date d'intégration des communes ou des EPCI (**alinéa 26**).

L'EPCI peut toutefois décider d'étendre cette procédure d'élaboration ou de révision à la commune ou à l'EPCI nouvellement intégré, à condition que le débat sur le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) n'ait pas encore eu lieu au moment de leur intégration.

Lorsqu'au moins deux EPCI fusionnent, ces dispositions sont également applicables (**alinéa 25**). Dans ce cas, l'EPCI nouvellement compétent se substitue pour tous les actes et délibérations afférents aux procédures engagées par la commune ou l'EPCI avant son intégration lorsque l'EPCI nouvellement compétent souhaite achever ces procédures (**alinéa 29**).

Lorsqu'un EPCI compétent en matière de PLU intègre le périmètre d'un PLU en cours d'élaboration, de révision, de modification ou de mise en compatibilité, ce PLU ne peut être approuvé, révisé, modifié ou mis en compatibilité que par l'EPCI nouvellement compétent si cette procédure a lieu dans le délai de deux ans suivant l'intégration et, pour les procédures d'élaboration ou de révision, si le débat sur le PADD a été tenu avant cette intégration (**alinéas 27 et 28**). L'EPCI nouvellement compétent se substitue de plein droit, à la date de l'intégration, dans tous les actes et délibérations afférents à la procédure engagée avant l'intégration ou la fusion (**alinéa 29**). Par ailleurs, le plan approuvé, révisé, modifié ou mis en compatibilité ne comprend pas de dispositions tenant lieu de PLH et, le cas échéant, de PDU, lorsque ce plan ne couvre le territoire que d'une commune (**alinéa 30**).

3. La position de votre rapporteure : tenir compte des spécificités des communes membres d'un EPCI

L'article L. 123-1-1-1 du code de l'urbanisme prévoit que l'EPCI, compétent en matière de PLU, peut élaborer des plans de secteurs sur une ou plusieurs communes. Dans ce cas, ces plans de secteur précisent les orientations d'aménagement et de programmation spécifiques à ce secteur. Un plan de secteur permet aussi d'avoir un dispositif réglementaire différencié.

Afin de faciliter l'élaboration de ces plans de secteur et de tenir compte des caractéristiques et des spécificités des communes membres au sein de l'EPCI, votre rapporteure a proposé qu'une ou plusieurs communes membres puissent demander à être couvertes par un plan de secteur. Dans ce cas, un débat au sein du conseil communautaire a lieu à l'issue duquel le conseil délibère sur l'opportunité d'élaborer ce plan. En cas de désaccord entre la ou les communes concernées et le conseil communautaire, la commission de conciliation peut être saisie, comme le permettent déjà les dispositions du code de l'urbanisme.

*

* *

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette l'amendement CE 524 de M. Jean-Marie Tetart.

Elle est saisie des amendements identiques CE 954 de la rapporteure de CE 424 de M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier. Il s'agit d'assouplir le dispositif pour les EPCI de moins de 50 000 habitants, rendant optionnelle la fusion des outils PDU, PLH et PLUi.

Mme la ministre. Avis favorable. La généralisation doit permettre un peu de souplesse.

Mme Laurence Abeille. L'intégration des PLUi, PLH et PDU en un document unique et cohérent représentait à mes yeux une garantie de la réussite même des PLUi. Certains PLU et PLH, élaborés à des moments différents, ne sont pas compatibles entre eux ; poursuivant des objectifs parfois divergents, ils constituent des instruments politiques autant que des outils d'aménagement. Il en va de même pour les plans de déplacements. Je regrette donc que, pour les villes de plus de 50 000 habitants, cette intégration – qui faisait du PLUi un outil performant et politiquement cohérent – devienne optionnelle.

Mme la ministre. Avec l'adoption de l'article 63, la disposition concernera l'ensemble des intercommunalités, y compris celles qui sont majoritairement, voire exclusivement rurales. Or si la planification urbaine et l'occupation des sols sont pour elles décisives, c'est moins le cas du PDU. D'où

ma volonté d'accéder à cette demande de souplesse pour permettre à ces intercommunalités de se concentrer sur l'essentiel.

La commission adopte ces amendements.

Puis elle étudie l'amendement CE 955 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement répond aux inquiétudes quant aux spécificités de certaines communes au sein de l'intercommunalité. En effet, même avec un PLU intercommunal, il restera possible pour une ou plusieurs d'entre elles de définir un plan de secteur propre à leur périmètre : si elles doivent toujours partager le PADD de leur PLU intercommunal, elles peuvent, dans le cadre de ce plan de secteur, se doter d'orientations, voire d'un règlement spécifiques.

Mme la ministre. Favorable.

M. le président François Brottes. La délibération sur l'opportunité de ce plan de secteur est-elle tranchée à la majorité simple ou qualifiée ? Le cas échéant, s'agit-il d'une majorité simple des présents ou de l'ensemble des membres ? Ce point mériterait d'être précisé.

M. Dominique Potier. Je suggérerais, par cohérence avec les amendements qui suivent, d'opter pour la majorité qualifiée des suffrages exprimés.

M. le président François Brottes. La majorité simple ne s'exprime-t-elle pas toujours en fonction des présents ?

Mme la rapporteure. Il s'agit non pas de créer des règles de majorité spécifiques, mais d'appliquer la procédure et les règles de présence habituelles de l'organe délibérant de l'EPCI, qui prend les décisions à la majorité simple.

La commission adopte l'amendement.

Elle examine l'amendement CE 668 de M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier. On n'oppose pas communes et EPCI, on les associe ; aussi, pour définir leur relation, le mot « collaboration » semble-t-il sémantiquement et juridiquement plus adapté que « concertation ».

Mme la rapporteure. Favorable.

Mme la ministre. Également.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CE 914 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement pose le principe d'une discussion sur les modalités de la concertation entre l'EPCI et les communes membres en matière d'élaboration du PLU intercommunal. Son adoption devrait rassurer ceux qui s'inquiètent du dessaisissement des maires au travers de ce projet de loi.

Mme la ministre. Favorable.

Mme Laure de La Raudière. L'absence d'une commune à la délibération pourra-t-elle constituer une cause de recours ?

Mme la ministre. Non, car l'amendement stipule : « Cette délibération prévoit la tenue d'un débat sur les modalités de la concertation (...) et précise son organisation ». Les communes membres de l'EPCI seront forcément informées des termes du débat.

La commission adopte l'amendement.

L'amendement CE 704 de Mme Carole Delga est retiré.

La commission examine l'amendement CE 54 de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. le rapporteur pour avis. Nous proposons de prévoir la possibilité de consulter les associations de protection de l'environnement sur un projet de PLU tenant lieu de PDU.

Mme la rapporteure. Favorable.

Mme la ministre. Favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle étudie l'amendement CE 705 de Mme Carole Delga.

M. Jean-Luc Laurent. Cet amendement tend à associer les communes à toutes les étapes de l'élaboration et de la révision du PLU. Nous proposons de compléter la procédure existante – issue de la loi portant engagement national pour l'environnement – en insérant un alinéa qui prévoit des démarches telles que la conférence intercommunale des maires et qui précise que le dossier soumis à approbation tient compte des observations du public, du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, et de l'avis des villes. L'approbation du PLU serait votée à la majorité des deux tiers.

Mme la rapporteure. Je suis sensible à la volonté des signataires de l'amendement d'associer encore plus étroitement les communes à l'élaboration du PLU intercommunal. Cependant il me semble que les amendements adoptés précédemment permettent déjà d'atteindre un bon équilibre.

M. Jean-Luc Laurent. Certes, nous n'en sommes qu'à la préparation de la première lecture. Notez néanmoins que la règle de la majorité proposée dans l'amendement établit un parallélisme des formes particulièrement signifiant, symbolisant la recherche de l'accord le plus large possible autour du PLUI. On l'utilise d'ailleurs actuellement dans les intercommunalités lorsqu'il s'agit de faire des transferts de compétences et de charges.

Je me range néanmoins à une position de sagesse et d'écoute pour retirer cet amendement à ce stade du débat.

L'amendement CE 705 est retiré.

La commission examine l'amendement CE 669 de M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier. Il s'agit d'harmoniser les conditions de révision du PLU.

Mme la rapporteure. Avis favorable.

Mme la ministre. Même avis.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CE 670 de M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier. Il s'agit d'un amendement de coordination avec l'amendement précédent.

Mme la rapporteure. Avis favorable.

Mme la ministre. Même avis.

La commission adopte l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 55 de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'un amendement de cohérence.

Mme la rapporteure. Avis favorable.

Mme la ministre. Même avis.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CE 1111 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Il s'agit d'un amendement de clarification rédactionnelle.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle en vient ensuite à l'amendement CE 56 de la Commission du développement durable.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à étendre les possibilités offertes au juge de prononcer des annulations partielles dans les cas où une illégalité entacherait une partie du PLU sans en modifier l'économie générale.

Mme la rapporteure. Avis favorable, à ceci près qu'il semblerait plus opportun de parler de l'économie générale du PADD.

M. le président François Brottes. Le PADD est si général et flou qu'il peut donner prétexte à tout. Il n'offre pas à l'interprétation du juge un fondement très solide. Au contraire, la mention du PLU l'obligerait à motiver une décision d'annulation partielle par un élément concret et normatif de ce plan.

M. Benoist Apparü. Il faut que le texte mentionne l'« économie générale du PADD », puisque c'est le PADD qui porte l'économie générale du PLU.

M. le président François Brottes. Cet argument inciterait plutôt à maintenir la rédaction actuelle : l'« économie générale du PLU » implique le PADD.

M. Benoist Apparü. Soit, mais la rédaction que je propose est plus précise.

M. le rapporteur pour avis. Ne peut-on voter l'amendement en l'état, quitte à le rectifier par la suite ?

Mme la rapporteure. Je suis favorable à l'amendement tel qu'il est rédigé, car il offre des gages de sécurité.

M. Benoist Apparü. Si l'on maintient la rédaction actuelle, dans l'hypothèse où le juge annulerait un élément important du règlement, qui peut être de portée générale, alors il annulerait tout le PLU. La mention du seul PADD paraît beaucoup plus propice au maintien du PLU.

M. le président François Brottes. Il me semble que c'est l'inverse. Mais puisque nous poursuivons le même objectif et ne divergeons que sur le moyen d'y parvenir, il convient d'y réfléchir plus longuement.

Mme la ministre. Je suis favorable à l'esprit de l'amendement : il convient de sécuriser les collectivités en leur évitant d'être privées de la totalité du document d'urbanisme. C'est dans le même esprit que l'ordonnance présentée en conseil des ministres, et qui sera effective dans quelques jours, permet la régularisation partielle des permis plutôt que leur annulation. Quant à la lettre de

l'amendement, je vous propose de la soumettre à l'expertise des services de la direction de l'urbanisme.

M. le président François Brottes. Si vous obtenez, madame la ministre, des informations statistiques sur les PLU annulés, nous serons heureux de les connaître. Certaines communes ont dû refaire leur PLU trois fois, pour des brouilles qui ne remettaient pas en cause son économie générale. C'est insupportable ! Voilà pourquoi les élus sont vent debout contre les PLU et les PLUi. Ces décisions de justice coûtent une fortune car, chaque fois, tout est à refaire, d'autant que nous, législateur, avons eu la mauvaise idée de modifier la règle du jeu. Cet amendement représente donc une excellente initiative, que l'on peut défendre auprès de la Garde des sceaux en invoquant la catastrophe juridique et financière subie par ces communes.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle en vient aux amendements CE 671 et CE 672 de M. Dominique Potier soumis à discussion commune.

M. Dominique Potier. Par ces amendements, je propose de modifier la règle de majorité afin de garantir que les PLUi seront approuvés à une large majorité, et de proscrire tout abus de pouvoir résultant de la majorité simple, ou toute majorité d'opportunité, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération incluant des villes centres.

Mme la rapporteure. Avis favorable à votre amendement CE 671, qui ne modifie pas la règle actuelle de majorité des deux tiers mais remplace le décompte des membres par celui des suffrages exprimés.

M. Benoist Apparu. Pourquoi modifier la règle de majorité ? En outre, les propos que nous venons d'entendre sur la majorité simple ne me paraissent vraiment pas indispensables. On vote tous les jours à la majorité simple dans les EPCI, et cela se passe très bien.

M. Dominique Potier. Je parle d'expérience. Les villes centres ont peur d'être dépossédées de leur pouvoir en matière d'urbanisme et les communes périphériques craignent d'être dominées par les villes centres. De ce point de vue, la règle de majorité des deux tiers des présents est rassurante, au moins dans une phase transitoire, s'agissant de documents dont la portée excède par exemple celle d'un budget.

Mme la ministre. Avis favorable.

M. Benoist Apparu. Quelles sont les conséquences juridiques du passage à la majorité des deux tiers ? Au sein des intercommunalités, le milieu rural aura un droit de veto sur le PLUi. Je vous souhaite bien du plaisir si vous espérez faire adopter celui-ci à la majorité des deux tiers. Et que se passera-t-il s'il n'est pas adopté ?

M. Dominique Potier. C'est la voie du consensus que j'entends ici défendre fermement. Comment élaborer des documents de cette importance sans dialogue ? Je termine actuellement un exercice de SCoT qui concernait 500 communes réunissant 500 000 habitants autour d'une agglomération et 450 communes rurales. C'est par le dialogue entre les territoires et les secteurs que nous avons réussi à nous accorder à l'unanimité sur le PADD, mais aussi sur le DOO et sur tous les autres documents d'orientation. Je vous parle d'une expérience longue de cinq ans qui montre que le dialogue entre gauche et droite, entre villes et campagnes permet de se mettre d'accord au nom de l'intérêt général.

Mme la rapporteure. J'aimerais dissiper une confusion. Depuis la loi Grenelle, la majorité des deux tiers est requise au moment de l'arrêt du PLUi en cas d'avis défavorable d'une commune. Le blocage est donc déjà possible à ce stade. M. Potier propose par son amendement CE 672, d'étendre cette règle à l'étape d'approbation du plan. L'élaboration du PLUi est ainsi soumise à deux « cliquets ».

Cet amendement, qui rejoint celui de M. Laurent, soulève quelques interrogations sur lesquelles M. Apparü vient d'appeler notre attention.

La commission adopte les amendements CE 671 et CE 672.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 956 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Il s'agit de permettre aux parcs naturels régionaux vertueux, ceux qui satisfont une série de conditions énumérées dans l'amendement, de passer presque directement de leur charte de parc au PLUi.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 64 modifié.

Après l'article 64

La commission est saisie de plusieurs amendements portant article additionnel après l'article 64.

L'amendement CE 108 de M. Jean-Marie Tetart est retiré.

Puis elle en vient à l'amendement CE 103 de M. Jean-Marie Tetart.

M. Jean-Marie Tetart. Afin de mettre en confiance les communes dans le cadre du passage au PLUi, je propose que les maires défendant un projet qui doit

être pris en considération dans le PLUi disposent d'un droit d'interpellation pour le faire au moins étudier.

Mme la rapporteure. Je le répète, nous sommes parvenus à équilibrer le dialogue entre communes et intercommunalités. Restons-en là, du moins pour l'instant. Avis défavorable.

Mme la ministre. Même avis.

La commission rejette l'amendement.

L'amendement CE 105 de M. Jean-Marie Tetart est retiré.

La commission examine l'amendement CE 109 de M. Jean-Marie Tetart.

M. Jean-Marie Tetart. Toujours pour donner confiance aux communes, il est proposé d'organiser au sein de la procédure de déclaration de projet un mécanisme permettant d'imposer l'examen du projet communal en cas de désaccord du président de l'intercommunalité. Vous dites, madame la rapporteure, que nous avons atteint un point d'équilibre ; mais il faut bien que nous donnions des gages aux maires.

Mme la rapporteure. Avis défavorable.

Mme la ministre. Même avis.

Monsieur Tetart, le code de l'urbanisme prévoit déjà un examen conjoint des autorités compétentes, dont les communes, lors de la mise en compatibilité d'un document d'urbanisme, par une procédure de déclaration de projet. Votre amendement risque de compliquer le dispositif et de le fragiliser en créant un risque de recours.

La commission rejette l'amendement.

Article additionnel après l'article 64

(article 64 bis [nouveau])

(article L. 126-1 du code de l'urbanisme)

Institution d'une commission de conciliation départementale en matière d'élaboration des documents d'urbanisme

Le présent article institue, dans chaque département, une commission de conciliation en matière d'élaboration de schémas de cohérence territoriale, de schémas de secteur, de plans locaux d'urbanisme et de cartes communales.

L'objectif est de rénover un outil de dialogue, mis en place dans le cadre de la décentralisation pour régler les conflits entre l'État et les communes en matière d'urbanisme.

Il est proposé de lui confier nouveau rôle de prévention des contentieux des documents d'urbanisme, par l'introduction des associations en son sein et surtout par la possibilité pour elles de la saisir. Sans en faire une condition de recevabilité préalable à un recours contentieux, elle obligerait les collectivités à s'expliquer sur l'insuffisance des objectifs du plan d'aménagement et de développement durables et les prises en compte par les documents d'objectifs et d'orientations, le règlement et les documents graphiques.

L'article prévoit que la commission de conciliation est composée à parts égales d'élus communaux désignés par les maires et les présidents des établissements publics compétents en matière d'urbanisme du département et de personnes qualifiées désignées par le préfet, dont un représentant d'une association agréée de protection de l'environnement. Elle élit en son sein un président qui doit être un élu local.

La commission peut être saisie par le préfet, les établissements publics compétents en matière d'urbanisme ou par les communes et les personnes publiques mentionnées à l'article L. 121-4, ainsi que par une association mentionnée à l'article L. 121-5, du projet de document d'urbanisme arrêté ou du document d'urbanisme approuvé.

La commission entend à leur demande les parties intéressées et, à leur demande, les représentants des associations mentionnées à l'article L. 121-5. Elle formule en tant que de besoin des propositions dans le délai d'un mois à compter de sa saisine. Ces propositions sont publiques.

Lorsque la commission est saisie du projet de document d'urbanisme, les propositions de la commission sont jointes au dossier d'enquête publique. Lorsqu'elle est saisie du document d'urbanisme approuvé, la saisine interrompt le délai de recours jusqu'à la réponse de l'établissement compétent en matière d'urbanisme ou de la commune concernée. L'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme ou la commune, dispose d'un délai d'un mois pour préciser les suites réservées aux propositions de la commission.

*

* *

La commission examine l'amendement CE 57 de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. le rapporteur pour avis. Nous proposons de réactiver la commission de conciliation chargée de l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, des schémas de secteur, des PLU et des cartes communales, afin de favoriser le dialogue entre les différents acteurs impliqués, notamment les associations agréées de protection de l'environnement, de manière à prévenir les contentieux.

Mme la rapporteure. Avis favorable.

Mme la ministre. Même avis.

La commission adopte l'amendement.

CHAPITRE III

LUTTE CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN ET LA CONSOMMATION D'ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS

Article 65

(articles L. 122-1-2, L. 123-1-2, L. 123-13, L. 123-13-1 et L. 123-18
du code de l'urbanisme)

Renforcement de la lutte contre l'étalement urbain et la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

L'article 65 du projet de loi a pour objectif de lutter contre l'étalement urbain en s'appuyant sur deux outils principaux : une meilleure identification des potentiels de densification des zones déjà urbanisées et le contrôle de l'ouverture des zones à l'urbanisation.

A.— RENFORCER L'IDENTIFICATION DES POTENTIELS DE DENSIFICATION DES ZONES DÉJÀ URBANISÉES

1. L'état du droit : un recours croissant mais perfectible au processus de densification

Les objectifs de lutte contre l'étalement urbain et la consommation des espaces figurent dans les documents d'urbanisme. L'article L. 122-1-2 du code de l'urbanisme créé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement impose aux SCoT de procéder à une analyse de la consommation des espaces au cours des dix années précédant son approbation. Le document d'orientation et d'objectifs du SCoT peut par ailleurs contenir une étude de densification des zones déjà urbanisées et définir des zones dans lesquelles les PLU doivent imposer une densité maximale de construction. Ces dispositions témoignent d'un intérêt accru porté au processus de densification et à ses conséquences mais nécessitent d'être renforcées.

L'article L. 123-1-2 du code de l'urbanisme est relatif au rapport de présentation du PLU. Celui-ci doit s'appuyer sur un diagnostic établi notamment au regard des besoins en matière de développement économique et de surfaces agricoles. Il contient en outre une analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

2. Les dispositions du projet de loi : rénover les études de densification et de stratégie foncière

Afin de lutter contre l'étalement urbain et la consommation des espaces, la densification apparaît comme une réponse adaptée. Les mesures de densification et leurs conséquences doivent toutefois trouver une traduction juridique dans les documents de planification et d'urbanisme. L'article 65 du présent projet de loi propose ainsi d'intégrer de façon obligatoire les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols et les moyens pour y parvenir dans les différents documents. Les **alinéas 2 et 3** modifient l'article L. 122-1-2 du code de l'urbanisme en imposant que le rapport de présentation du SCoT contienne une analyse du potentiel de densification des principaux secteurs de développement, de restructuration et de renouvellement urbain qu'il identifie, tout en assurant le respect de la qualité des paysages et du patrimoine architectural.

Les **alinéas 4 à 6** modifient l'article L. 123-1-2 du code de l'urbanisme. Les nouvelles dispositions précisent que le rapport de présentation du PLU doit contenir une analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Son rapport de présentation doit également exposer la stratégie foncière ainsi qu'un inventaire des capacités de stationnement des parcs ouverts au public.

3. – La position de votre rapporteure

Votre rapporteure soutient l'ensemble des mesures visant à renforcer la lutte contre l'étalement urbain. À l'initiative de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, deux amendements ont été adoptés avec le soutien de votre rapporteure afin que les enjeux en matière de biodiversité soient intégrés dans le diagnostic du rapport de présentation du SCoT et du PLU.

Votre rapporteure a porté une attention particulière à la rédaction des alinéas relatifs aux rapports de présentation du SCoT et du PLU. À son initiative, un amendement a été adopté précisant que le rapport de présentation du SCoT doit identifier, prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural, les espaces de développement, de restructuration et de renouvellement urbain dans lesquels les PLU devront analyser les capacités de densification et de mutation. Cette disposition permet de mieux articuler les rapports de présentation du SCoT et du PLU, tout en précisant que le PLU constitue un document plus adapté que le SCoT pour analyser le potentiel de densification au plus près des espaces.

B.— REGARDER LES ZONES OUVERTES À L'URBANISATION DEPUIS PLUS DE NEUF ANS COMME DES ZONES NATURELLES

1. L'état du droit : un surdimensionnement des zones ouvertes à l'urbanisation

Quatre grands types de zonage peuvent être prévus par un PLU : les zones urbaines (U), les zones à urbaniser (AU), les zones agricoles (A) et les zones naturelles (N). Les zones à urbaniser peuvent elles-mêmes être déclinées en deux zones distinctes, les zones 1AU constructibles et les zones 2AU non immédiatement constructibles car n'étant souvent pas situées à proximité de réseaux. Or, les zones 2AU se sont multipliées jusqu'à constituer des réserves foncières dépourvues de projet d'aménagement. Les potentialités de certains terrains ne sont dès lors pas utilisées et l'ouverture des zones à l'urbanisation est insuffisamment contrôlée.

2. Le contenu du projet de loi : considérer les zones 2AU existantes depuis plus de neuf ans comme des zones naturelles

Les **alinéas 7 à 9** modifient l'article L. 123-13 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. L'ouverture à l'urbanisation de ces zones est alors soumise à la révision du PLU. Ces dispositions prévoient que le délai de neuf ans est calculé à partir de la date d'approbation du PLU ou de la dernière révision si ce plan a fait l'objet d'une ou plusieurs révisions. Au terme de l'**alinéa 17**, ces dispositions ne s'appliquent qu'à compter du 1^{er} janvier 2015.

Les **alinéas 10 à 13** modifient l'article L. 123-13-1 du code de l'urbanisme en prévoyant 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. Par ailleurs, la nouvelle rédaction de cet article dispose que le PLU fait l'objet d'une procédure de modification lorsque le programme d'orientations et d'actions est modifié, aux côtés du règlement et des orientations d'aménagement et de programmation déjà prévus dans le droit en vigueur.

3. La position de votre rapporteure

Votre rapporteure partage l'objectif de lutte contre l'étalement urbain tout en permettant l'urbanisation des secteurs le justifiant. Le caractère automatique du reclassement en zones naturelles des zones à urbaniser prévu dans le projet de loi risque toutefois de générer des incompréhensions inutiles dans les communes attentives à une gestion fine de ces questions.

À l'initiative de votre rapporteure, un amendement a donc été adopté proposant plutôt de questionner tous les 9 ans l'usage de ces zones en fonction des projets de la collectivité concernée. Afin que la démarche demeure incitative, le reclassement automatique des zones à urbaniser depuis plus de neuf ans n'est prévu qu'en cas de défaut d'arbitrage de la collectivité compétente. En outre, l'amendement adopté a également élargi le reclassement des zones 2AU au zonage antérieur, qu'il soit naturel ou agricole.

*
* *

La commission examine l'amendement CE 525 de suppression de M. Jean-Marie Tetart.

M. Jean-Marie Tetart. L'article 65 organise une procédure d'abandon des zones à urbaniser qui redeviendraient, au bout de neuf ans, des espaces naturels. Les conséquences, notamment fiscales, de ce dispositif ne sont pas négligeables car, au cours de ces neuf années, ces terrains ont pu être estimés, dans le cadre de successions ou d'autres opérations, à des valeurs tenant compte de leur usage potentiel.

Mme la rapporteure. Avis défavorable, mais d'autres amendements à venir devraient rassurer ceux que la rédaction actuelle de cet article inquiète.

Mme la ministre. Même avis.

La commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 63 de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de prendre en considération la biodiversité dans le diagnostic sur lequel s'appuient les rapports de présentation des SCoT.

Mme la rapporteure. Avis favorable.

Mme la ministre. Même avis.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CE 1058 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. À la lumière des auditions préparatoires, je propose de répartir plus clairement entre SCoT et PLU l'analyse et l'étude des capacités de densification.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'amendement CE 162 de M. Michel Heinrich tombe.

La commission en vient ensuite à l'amendement CE 192 de M. Jean-Marie Tetart.

M. Jean-Marie Tetart. Pour développer la concertation à propos des projets et rendre ces derniers plus compréhensibles, nous suggérons d'utiliser une maquette de ville.

Mme la rapporteure. Avis défavorable.

L'amendement CE 192 est retiré.

La commission examine l'amendement CE 64 de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'intégrer la biodiversité au diagnostic qui fonde les rapports de présentation des PLU, comme précédemment à propos des SCOT.

Mme la rapporteure. Avis favorable.

Mme la ministre. Même avis.

La commission adopte l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 195 de M. Jean-Marie Tetart.

M. Jean-Marie Tetart. Défendu.

Mme la rapporteure. Avis défavorable.

Mme la ministre. Même avis.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CE 609 de Mme Brigitte Allain.

Mme Brigitte Allain. Cet amendement tend à introduire dans le PLU et dans les futurs PLU*i* un projet agricole et alimentaire territorial qui s'articule à la stratégie foncière qu'organise le présent article. Ce projet agricole territorial définira de façon qualitative la stratégie de préservation des terres agricoles, en prenant en considération l'approvisionnement alimentaire durable, la gestion quantitative et qualitative de l'eau, les effets sur l'emploi et sur la préservation de l'environnement et des paysages.

Défendre un tel projet revient à faire du foncier agricole un élément valorisant pour le territoire et non plus une simple variable d'ajustement. Ce

schéma contribuera à limiter la consommation des terres agricoles et des sites naturels et forestiers, notamment lorsque l'alimentation constitue un enjeu important pour le bassin de vie. On peut le mettre en parallèle avec ce qui a été discuté ce matin s'agissant des grandes surfaces.

Mme la rapporteure. Avis défavorable.

Nous n'avons pas discuté grand-chose ce matin sur la partie commerciale et le PLU reste pour l'instant assez général à ce sujet. La définition du projet agricole et alimentaire excède les objectifs actuels du PLU. Je vous renvoie plutôt à la future loi d'avenir agricole.

Mme la ministre. Vous défendez, madame Allain, un amendement révolutionnaire qui fait du projet local d'urbanisme un projet de transition territoriale, où l'on pourrait d'ailleurs envisager d'intégrer également les circuits courts et l'alimentation de proximité. Il s'agit d'une démarche originale, intéressante et stimulante qui se fonde sur une véritable conviction et démontre la capacité d'innovation à l'œuvre sur les bancs où siègent ceux qui restent mes amis.

Toutefois, au stade où nous en sommes, il serait compliqué d'engager cette transformation. Pour cette raison, je vous suggère de retirer votre amendement.

Mme Brigitte Allain. J'accepte. Nous le réécrivons en vue de la séance, peut-être au conditionnel.

L'amendement CE 609 est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CE 65 de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. le rapporteur pour avis. Défendu.

Mme la rapporteure. Cet amendement excède lui aussi les objectifs que nous avons assignés au PLU. Je vous suggère donc de le retirer.

M. Lionel Tardy. Cet amendement nous ferait entrer dans une nouvelle logique : désormais, la ZAP serait définie dans les documents d'urbanisme alors qu'elle n'est pas liée à une démarche d'urbanisme puisque son contour est défini par arrêté préfectoral.

Je suis donc opposé à cet amendement.

Mme la ministre. Avis défavorable pour les mêmes raisons que la rapporteure.

M. le rapporteur pour avis. Je retire l'amendement.

L'amendement CE 65 est retiré.

La commission examine l'amendement CE 68 de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. le rapporteur pour avis. Dans un souci de cohérence et de simplification, l'amendement CE 68 vise à supprimer la possibilité pour les SCoT d'exiger des PLU la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées.

Mme la rapporteure. Avis défavorable. Cet amendement est satisfait par celui que nous avons adopté sur la clarification des rôles respectifs du PLU et du SCoT.

M. le rapporteur pour avis. Je retire l'amendement.

L'amendement CE 68 est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CE 67 de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. le rapporteur pour avis. L'amendement CE 67 vise à donner aux élus les informations leur permettant d'appréhender l'évolution des espaces au cours des années.

Mme la ministre. Cet amendement sera satisfait par l'amendement CE 70 auquel j'émettrai un avis favorable.

M. le rapporteur pour avis. Je retire l'amendement.

L'amendement CE 67 est retiré.

La commission examine, en discussion commune, les amendements CE 596 de Mme Laurence Abeille et CE 70 de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Mme Laurence Abeille. L'amendement CE 596 vise à lutter contre l'artificialisation des terres en inscrivant dans le projet d'aménagement et de développement durable du PLU les modalités pour parvenir à cet objectif.

M. le rapporteur pour avis. L'amendement CE 70 est défendu.

Mme la rapporteure. La portée normative de l'amendement CE 596 me paraît incertaine par rapport à la nature du PLU. C'est pourquoi je vous demande, madame Abeille, de bien vouloir le retirer, faute de quoi j'y serai défavorable.

Mme la ministre. Je rappelle que je suis favorable à l'amendement CE 70.

Je partage l'avis de la rapporteure sur l'amendement CE 596.

Mme Laurence Abeille. Je retire l'amendement.

Je tiens toutefois à rappeler que les espaces artificialisés sont passés de 8,4 % à 8,9 % du territoire entre 2006 et 2010.

Mme la ministre. Des dispositions prochaines seront de nature à résoudre le problème particulier que vous avez évoqué.

L'amendement CE 596 est retiré.

La commission adopte l'amendement CE 70.

Puis elle examine l'amendement CE 69 de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. le rapporteur pour avis. L'amendement CE 69 a pour objet d'autoriser la commission des sites à émettre un avis en matière d'espaces naturels lors de l'élaboration d'un PLU ou sur un projet de PLU.

Mme la rapporteure. Je vous invite à retirer cet amendement, comme je l'ai fait ce matin pour celui que vous aviez déposé en ce sens sur l'élaboration des SCoT.

M. le rapporteur pour avis. Je retire l'amendement.

L'amendement CE 69 est retiré.

La commission en vient à l'amendement CE 1066 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. L'amendement CE 1066 vise à modifier la disposition, prévue dans le projet de loi, de reclassement automatique en zone naturelle des zones à urbaniser, qui risque de supprimer une partie importante des gisements fonciers disponibles en attente d'urbanisation.

Cet amendement prévoit que, dans les neuf ans suivant leur création, les zones à urbaniser doivent être ouvertes à l'urbanisation ou reclassées en zone naturelle par une modification ou une révision du PLU ou du document d'urbanisme en tenant lieu.

À défaut de délibération prescrivant la modification ou la révision requise dans le délai de neuf ans, les zones concernées seraient regardées comme des zones naturelles.

Mme la ministre. Je suis favorable à l'amendement de la rapporteure qui clarifie la rédaction du projet de loi sur ce point.

M. Jean-Marie Tetart. Voilà une bonne suggestion. Il convient toutefois de vérifier que le délai de neuf ans est suffisant pour prendre la délibération.

Mme la rapporteure. La disposition sera effective à compter de 2015, ce qui laisse le temps d'engager le processus de révision ou de modification.

M. Lionel Tardy. L'amendement CE 401 que j'ai déposé sur le sujet tombera en cas d'adoption de celui de la rapporteure. Je tiens à préciser qu'un reclassement uniquement en zone naturelle conduirait à nier l'usage et la vocation agricoles de ces espaces. C'est pourquoi il serait préférable de revenir au classement antérieur à la dernière révision du PLU. Cela dit, je me rallie à l'amendement de la rapporteure.

M. Hervé Pellois. J'ai également déposé un amendement, CE 563, qui tombera si l'amendement CE 1066 est adopté.

Il ne faut pas oublier que la constitution de réserves foncières par les collectivités est conforme à la définition des zones 2AU. C'est pourquoi je m'inquiète de voir le texte remettre en cause cette politique foncière, qui est un des objectifs de la loi. Sa rédaction devrait préciser que si une collectivité a commencé à constituer une réserve foncière pour son développement futur, elle doit pouvoir s'affranchir de ce reclassement en zone naturelle ou agricole avant de revenir en zone à urbaniser.

Il convient en effet de favoriser une gestion cohérente de l'espace dans la durée. Dois-je rappeler qu'une réserve foncière peut demander jusqu'à vingt ans ? Cet outil de maîtrise publique de l'urbanisation permet de conduire une politique d'anticipation foncière et de planification stratégique, qui, je le répète, est dans l'esprit du texte.

M. le président François Brottes. Je remercie la rapporteure d'avoir travaillé à cette question et de nous proposer cet amendement.

Les zones à urbaniser ont pour objet soit le logement soit l'activité économique.

Plusieurs d'entre nous ont accompagné le Premier ministre lors de sa visite d'une entreprise pour laquelle la commune de Crolles, dont je suis le maire, a constitué une réserve foncière de quinze hectares depuis vingt-deux ans, à la demande de plusieurs entreprises. Le jour où l'une d'entre elles devra s'étendre, elle devra en effet quitter Crolles si elle ne peut pas disposer de la réserve. À l'échelle de l'activité économique industrielle, un délai de neuf ans est très court. Il est donc indispensable que l'amendement de la rapporteure prévoie de revoir les choses tous les neuf ans.

Il faut toutefois savoir qu'on ne maîtrise pas toujours le foncier d'une zone à urbaniser et qu'en cas de déclaration d'utilité publique (DUP) l'épuisement des recours demande parfois plus de dix ans. Cette disposition ne risque-t-elle pas de favoriser ceux qui nourrissent les contentieux parce qu'ils refusent les projets d'aménagement du territoire en matière de logement social, d'équipement collectif

ou d'activité économique ou parce qu'ils espèrent faire un plus grand profit en constituant des lotissements privés ? La disposition prévue par le texte, même amendée, risque de donner des armes à ceux qui s'opposent à l'intérêt général. Le délai de neuf ans va-t-il courir à partir de l'arrêté de DUP ou à partir du moment où le PLU déterminera ce qui sera urbanisable à l'avenir ?

Mme la ministre. Le reclassement automatique, à défaut de nouvelle délibération, d'une zone 2AU en zone naturelle ou agricole, en fonction de son statut antérieur – cette disposition est portée par plusieurs députés –, est le seul moyen efficace dont nous disposons pour freiner l'artificialisation des terres.

À partir du moment où il y a déclaration d'utilité publique et où un projet d'aménagement est engagé, nous ne sommes plus dans le cas visé par l'amendement. Le délai de neuf ans ne pourra pas être opposé en cas de recours contre une DUP ou un permis de construire puisque le projet d'urbanisation sera en cours.

La disposition ne vise que des espaces très importants en zone 2AU, qui sont de fait stérilisés ou en situation de déprise agricole du fait que les agriculteurs ne peuvent plus se projeter dans l'avenir. Ces terres, qui peuvent avoir perdu de leur valeur, finissent par être artificialisées dans de mauvaises conditions. L'amendement ne piégera pas les collectivités locales dont le projet exige un délai supérieur à neuf ans.

Certes, la disposition modifiera les modalités de fonctionnement des PLU : toutefois, je ne vois pas à quelle autre mesure recourir pour lutter efficacement contre l'artificialisation et la disparition des terres agricoles sur l'ensemble du territoire.

La prochaine loi sur l'avenir agricole comportera des dispositions complétant le dispositif inscrit dans le présent texte.

M. Benoist Appar. Il me semble souhaitable de rectifier l'amendement de la rapporteure afin d'y intégrer la proposition de M. Tardy relative au reclassement en fonction du statut antérieur des zones à urbaniser.

Quelles conséquences économiques aura le dispositif, auquel je ne suis pas opposé ? Il faut savoir en effet que les terrains inscrits en zone à urbaniser auront pris de la valeur. Or leur reclassement entraînera une dépréciation économique lourde, notamment au regard de la fiscalité qui a pu leur être appliquée en cas de vente ou d'héritage. Cette dépréciation ne risque-t-elle pas de poser des problèmes d'ordre juridique ?

M. Lionel Tardy. Nous sommes tous conscients que les zones à urbaniser sur le long terme (zones 2AU) plâtent les PLU et sont peut-être trop nombreuses. Convient-il pour autant de passer d'un extrême à l'autre en faisant fi de la

prévision alors même que les projets d'aménagement se réalisent parfois sur deux à trois mandats et que le logement est une des priorités du texte ?

En outre, l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU est subordonnée à l'extension des réseaux au droit de l'espace concerné qui peut, elle aussi, demander plusieurs mandats.

Enfin, tous les territoires ne sont pas égaux devant la pression foncière. Entre le septième arrondissement de Paris, où le mètre carré s'élève à 15 000 euros, et certains départements en déprime économique, il y a un abîme. En Haute-Savoie, il devient très difficile d'acheter des terrains pour construire des logements sociaux : outre l'achat du foncier, il faut payer un surcoût dans les zones touristiques, littorales ou de montagne, où la tension est élevée.

En imposant uniformément ses dispositions à l'ensemble du territoire, le texte ne sert pas la cause du logement. La solution ne consisterait-elle pas à prévoir le maintien en zone 2AU en cas de révision du PLU avec un alignement du délai sur la durée moyenne des documents d'urbanisme ?

M. Dominique Potier. Nous avons deux objectifs : favoriser la maîtrise publique du foncier, objectif vertueux en matière de planification économique et de service public, tout en rendant à la nature tout l'espace qui peut l'être pour éviter l'artificialisation des terres.

Je ne désespère pas que les différentes lectures du texte séparent le bon grain de l'ivraie en permettant de mieux distinguer les différents enjeux en cause.

M. Hervé Pellois. Que signifie l'ouverture à l'urbanisation, évoquée dans l'amendement ? S'agira-t-il seulement de détourner la loi en commençant à faire exister la zone ? Si oui, il ne sera pas très difficile aux collectivités de procéder à une telle ouverture à l'urbanisation. Mais il serait dommage de mener une politique d'opérations d'urbanisation au coup par coup, sans vision d'ensemble.

Les propriétaires de terres en zone naturelle ou agricole situées à proximité d'une zone dédiée à une future extension de la ville ne sont généralement pas vendeurs. En revanche, il est plus facile d'acheter des terrains déjà classés en zone 2AU, en raison de la plus-value réalisable, qui peut être multipliée par dix par rapport à ce qu'elle serait en zone naturelle.

Je me rappelle que vingt ans ont été nécessaires à la réalisation, dans ma commune, d'un écoquartier de trente-cinq hectares. Si la commune n'avait pas été propriétaire depuis 1990 des terres concernées par le projet, il aurait été impossible de le réaliser. La loi devrait prendre acte du fait que la réserve foncière des collectivités correspond à une démarche collective et volontariste.

M. Jean-Marie Tetart. L'amendement n'aura-t-il pour effet que de contraindre les communes à réviser leur PLU tous les neuf ans ?

M. le président François Brottes. Lorsqu'on élabore un PLU, on passe un marché avec tous les acteurs, y compris les propriétaires fonciers, en vue notamment de faire accepter la densification, d'éviter le mitage et de favoriser les déplacements. Alors qu'il est difficile de réaliser cet équilibre général, introduire l'idée qu'il pourra être revisité aura pour effet de rendre plus complexe encore la négociation du PLU.

Par ailleurs, le SCoT nous contraint à densifier le premier cercle avant de nous occuper du second. Le risque est grand que les communes ne mitent le second cercle afin d'échapper au reclassement. Il faut trouver le moyen de prévenir cet écueil, qui est contraire à l'objectif poursuivi. Mme la ministre a déclaré que cette menace n'existait à partir du moment où un projet existe.

Mme la ministre. En acte.

M. le président François Brottes. Le fait d'avoir construit une ou de deux maisons ne peut être assimilé à un acte.

Enfin, une DUP a une durée déterminée, que l'on est souvent conduit à prolonger. Madame la ministre, la disposition prévue à l'amendement CE 1066 ne doit pas interférer avec la demande de prolongation de la durée de la DUP, au risque d'interdire celle-ci. Rien ne serait pire que de devoir reprendre la DUP à zéro !

Mme la rapporteure. Monsieur Pellois, en corrigeant les dispositions initiales du projet de loi, qui étaient quelque peu abruptes, cet amendement satisfait votre souhait de voir favoriser les réserves foncières. Toutefois, la loi n'a pas à encourager les collectivités à constituer une réserve foncière : cette démarche relève de leur initiative propre. En revanche, le droit de l'urbanisme ne permet pas de faire de la réserve foncière une alternative à l'ouverture à l'urbanisation ou au zonage naturel ou agricole.

Je suis favorable à une rectification de l'amendement visant à y intégrer le zonage agricole. Il conviendrait, à la deuxième ligne du deuxième paragraphe de l'amendement, d'ajouter, après les mots : « en zone naturelle », les mots : « ou agricole », et, à la deuxième ligne du troisième paragraphe, de substituer aux mots : « sont regardées comme des zones naturelles » les mots : « retrouvent leur zonage antérieur ».

M. le président François Brottes. « Ouvertes à l'urbanisation » peut donc vouloir dire qu'un projet est en route, qu'un permis de construire a déjà été accordé !

Mme la rapporteure. C'est rester en zone 1AU ou 2AU au lieu de repasser en zone naturelle ou agricole, ou passer en zone 1AU ou 2AU. Il appartient ensuite à la commune de concrétiser ses projets par la voie d'une réserve foncière ou d'une DUP.

M. le président François Brottes. On n'est donc pas obligé d'avoir commencé à creuser une tranchée...

Mme la ministre. Non. Un projet effectif doit être manifesté par un acte : dossier de ZAC, dépôt d'un permis de construire, DUP, zone d'aménagement différé – ZAD –, etc. : en clair, tout acte qui manifeste la mise en œuvre d'un projet conforme au zonage.

Je suis favorable à la rectification de l'amendement proposée par Mme la rapporteure. Reprendre la formulation de M. Tardy évitera en effet d'avoir à décider, au plan juridique, si la zone à urbaniser concernée doit devenir naturelle ou agricole.

M. Benoist Apparu. Que changera l'amendement ? Dans la mesure où il prévoit que « dans les neuf ans suivant leur création, les zones à urbaniser doivent être ouvertes à l'urbanisation ou reclassées », cela signifie que les zones à urbaniser ne sauraient être prolongées.

Mme la rapporteure. Tous les neuf ans, la commune sera dans l'obligation de s'interroger sur l'avenir des zones à urbaniser : confirmer l'urbanisation, même si aucuns travaux n'ont encore été effectués, ou abandonner tout projet et revenir au zonage antérieur, afin d'éviter le maintien *ad vitam aeternam* de zones à urbaniser qui ne font l'objet d'aucun projet.

M. Benoist Apparu. Je lis dans l'amendement seulement les mots « modification » ou « révision » : je ne lis pas le mot « prolongation ».

Mme la ministre. Parce qu'il ne saurait y avoir de décision de prolongation d'un zonage. Si vous souhaitez créer un nouveau dispositif visant à « prolonger » le PLU, il vous faut alors déposer un amendement en ce sens.

Il est préférable à mes yeux d'en rester aux règles simples qui régissent actuellement le PLU : « modification » ou « révision » avec une procédure plus légère dans un cas que dans l'autre. À défaut d'une délibération dans le délai de neuf ans, les zones à urbaniser devront être reclassées dans leur zonage antérieur.

M. Benoist Apparu. Selon une récente ordonnance, qui instaure une révision simplifiée et une modification simplifiée du PLU, le changement de zone doit faire l'objet d'une révision. Dans le délai de neuf ans, il ne sera donc possible que de procéder à une révision, qui demande entre dix-huit mois et deux ans.

M. le président François Brottes. Reste à savoir si, pendant la période intermédiaire entre les neuf ans échus et les deux années nécessaires pour faire aboutir la révision, la zone conserve la qualification.

Mme la rapporteure. Tant qu'un PLU n'est ni modifié ni révisé, il reste en vigueur.

M. Hervé Pellois. Certaines zones 1AU passent en zone naturelle, preuve que des élus font leur travail. C'est pourquoi je trouve dommage qu'on prive ceux-ci de la possibilité de travailler sur le long terme. Un maire fera des réserves foncières là où l'urbanisation peut intervenir et en exclura les zones naturelles qui ne redeviendront jamais constructibles. Dès lors qu'il existe un outil de planification – le PLU – et que les zones 2AU permettent d'avoir une vision du développement à long terme, on doit laisser les collectivités face à leurs responsabilités.

Mme la ministre. Je vous renvoie à l'étude d'impact : quand on ne fait rien, l'artificialisation des sols s'étend très rapidement. C'est parce qu'il faut réagir que le Gouvernement a formulé une proposition, amendée par la rapporteure : nous devons nous donner les moyens de lutter contre l'artificialisation glissante du territoire.

Mme la rapporteure. Un maire pourra continuer à faire ses réserves foncières, s'il est en zone 2AU et que cette décision est conforme à son projet. Il lui suffira de confirmer la zone 2AU à la fin des neuf ans. Nous demandons seulement aux responsables de la collectivité de s'interroger tous les neuf ans, au lieu de laisser des zones dans l'oubli, car notre but est d'encourager les projets.

M. le président François Brottes. Il faut cependant savoir si cette confirmation exige une révision du PLU, laquelle interviendra au niveau intercommunal et devra être votée à la majorité.

Mme Brigitte Allain. Ne rien faire, c'est ouvrir la porte à la spéculation. C'est pourquoi je soutiens l'amendement.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'amener la collectivité à s'interroger tous les neuf ans et non d'empêcher la constitution de réserves foncières.

M. Jean-Marie Tetart. Nous sommes d'accord pour lutter contre l'artificialisation des sols, surtout si elle résulte d'une non-action. N'oublions pas cependant que le cycle est long : après le classement en zone 2AU, il faut lancer une politique de réserve foncière en faisant marcher les établissements publics, au moins en veille passive, puis commencer le remembrement de l'ensemble, enfin élaborer un projet, ce qui demande du temps. On peut se contenter de réviser le PLU tous les neuf ans, mais, dans les prochaines années, les zones 2AU ne seront plus décidées par la seule commune.

En outre, je vous mets en garde contre les conséquences financières de ces décisions. Les maires devront fournir des certificats pour indiquer si les terres sont classées en zone 1AU ou 2AU, et les échanges familiaux devront en tenir compte, par exemple lors des héritages, ce qui ne sera pas sans dommages.

La commission adopte l'amendement CE 1066 ainsi rectifié.

En conséquence, les amendements CE 106, CE 611, CE 230, CE 401, CE 610, CE 71, CE 563 et CE 104 tombent.

La commission adopte l'amendement de précision rédactionnelle CE 957 de la rapporteure.

Elle adopte l'article 65 modifié.

Après l'article 65

La commission étudie l'amendement CE 608 de Mme Brigitte Allain portant article additionnel après l'article 65.

Mme Brigitte Allain. L'amendement vise à rendre systématique l'avis de la CDCEA sur toute question relative à la régression des surfaces agricoles et sur les moyens de limiter l'espace agricole. On affirmera ainsi son expertise pour lutter contre le grignotage des terres, qui a tendance à s'accélérer. Néanmoins, je retire cet amendement et le représenterai pour que la ministre me réponde en séance publique.

L'amendement CE 608 est retiré.

La commission en vient à l'amendement CE 613 de Mme Brigitte Allain.

Mme Brigitte Allain. Les PAEN concernent uniquement les espaces agricoles et naturels périurbains. Nous proposons, en supprimant la référence aux territoires périurbains, que ce dispositif couvre aussi les espaces agricoles et naturels ruraux ou littoraux soumis à une forte pression touristique.

Mme la rapporteure. Avis défavorable. Il y a tant de définitions des zones denses que je ne crois pas utile d'y faire allusion dans le texte.

Mme la ministre. Même avis.

Mme Brigitte Allain. Je maintiens l'amendement, car je regrette que les zones touristiques ne soient toujours pas classées comme zones denses malgré la pression foncière, qui nourrit une spéculation inadmissible.

La commission rejette l'amendement CE 613.

Puis elle examine l'amendement CE 612 de Mme Brigitte Allain.

Mme Brigitte Allain. Alors que le projet de loi va densifier les bassins de ville, les PAEN permettront de préserver autour d'eux une ceinture alimentaire. L'amendement propose que les EPCI et les établissements publics des SCoT puissent prendre l'initiative de ce dispositif en définissant son périmètre. À ce jour, seuls les départements sont compétents en la matière. J'ajoute qu'il n'existe

qu'une dizaine de PAEN, alors que les intercommunalités, communautés urbaines ou agglomérations, très sensibles à l'étalement urbain, pourraient recourir à ce système.

Mme la rapporteure. Avis défavorable. Si les départements sont compétents dans ce domaine, c'est à un autre titre. Par ailleurs, ils associent les EPCI à la définition des périmètres ou agissent sur leur proposition. Enfin, le texte n'a pas pour l'objet de changer la répartition des compétences.

Mme la ministre. Avis défavorable. La loi d'orientation agricole serait un meilleur véhicule pour faire avancer la réflexion sur ce point.

Mme Brigitte Allain. Je retire l'amendement.

L'amendement CE 612 est retiré.

L'amendement CE 614 de Mme Brigitte Allain est retiré.

Article 66

(articles L. 111-1-2, L. 145-3 et L. 145-5 du code de l'urbanisme)

Suppression de la possibilité de dérogation au principe de constructibilité limitée dans les communes non couvertes par un document d'urbanisme

Afin de mieux lutter contre l'étalement urbain et d'inciter les collectivités territoriales à se doter de documents d'urbanisme, l'article 66 du projet de loi supprime la possibilité de dérogation au principe de constructibilité limitée.

A.— L'ÉTAT DU DROIT : UNE DÉROGATION POSSIBLE AU PRINCIPE DE CONSTRUCTIBILITÉ LIMITÉE

L'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme prévoit les règles applicables aux communes en l'absence de PLU, de carte communale ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu, et où s'applique donc le règlement national d'urbanisme. Lorsque le conseil municipal estime par délibération motivée que l'intérêt de la commune est en jeu, les constructions ou installations ne portant pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité ou à la sécurité publiques peuvent être autorisées.

Des dérogations au principe de constructibilité limitée sont également prévues à l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme, permettant à des communes non couvertes par un PLU ou une carte communale d'autoriser des constructions à condition qu'il n'existe pas de pression foncière due au développement démographique ou à la construction de résidences secondaires.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI : AVOIR UNE APPLICATION STRICTE DU PRINCIPE DE CONSTRUCTIBILITÉ LIMITÉE

Si les possibilités de dérogation sont très limitées, leur mise en œuvre dans la pratique est toutefois moins encadrée. Afin de mieux lutter contre l'étalement urbain et d'inciter les communes à être couvertes par un document d'urbanisme, les **alinéas 1 à 9** suppriment les possibilités de dérogation au principe de constructibilité limitée.

C.— LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR

Votre rapporteure soutient l'application stricte du principe de constructibilité limitée. L'objectif est à la fois de mieux lutter contre l'étalement urbain et d'inciter les collectivités territoriales concernées à élaborer des documents d'urbanisme.

Par ailleurs, votre rapporteure a apporté son soutien à l'adoption d'un amendement de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire relatif aux agences d'urbanisme. La modification apportée à l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme définit les missions de ces agences d'ingénierie partenariale considérées comme des organismes de réflexion, d'études et d'accompagnement des politiques publiques. Les agences d'urbanisme peuvent prendre la forme d'association ou de groupement d'intérêt public et contribuent à la préparation des politiques publiques et des documents de planification.

*

* *

La commission étudie l'amendement CE 72 de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de réaffirmer et de réadapter le rôle des agences d'urbanisme, pour prendre en compte les orientations du texte et de la loi de décentralisation.

Mme la rapporteure. Favorable.

Mme le ministre. Même avis.

*La commission **adopte** l'amendement CE 72.*

*Puis elle **adopte** l'article 66 **modifié**.*

Article additionnel après l'article 66

(article 66 bis [nouveau])

(article L. 135 B du livre des procédures fiscales)

Extension de l'accès aux données des valeurs foncières

Afin de faciliter la mise en œuvre des politiques publiques et des opérations d'aménagement, un amendement a été adopté à l'initiative de votre rapporteure proposant d'étendre l'accès aux données des valeurs foncières régi par l'article L. 135 B du livre des procédures fiscales. L'article additionnel après l'article 66 étend l'accès à ces données aux établissements publics de SCoT, aux agences d'urbanisme, aux SAFER, aux concessionnaires des opérations d'aménagement, aux associations foncières urbaines et aux observatoires des loyers.

L'accès aux données des valeurs foncières détenues par l'administration fiscale permet de suivre précisément l'évolution des usages et des prix des terrains et des biens immobiliers et l'évolution du rendement locatif des biens immobiliers et fonciers. Proposé sur cinq années, l'accès à ces données permet également de faciliter la maîtrise des opérations d'aménagement et de l'évolution des marchés sur les temporalités longues des cycles des marchés immobiliers et fonciers.

L'accès à ces données s'effectue en coordination avec les collectivités territoriales et doit permettre de favoriser l'anticipation foncière et la mise en œuvre des opérations et des politiques foncières.

*

* *

La commission examine, en discussion commune, les amendements CE 958 rectifié de la rapporteure, CE 73 de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et CE 662 de M. Vincent Feltesse.

Mme la rapporteure. L'amendement CE 958 rectifié tend à ouvrir à divers organismes l'accès aux données fiscales foncières.

Mme la ministre. Avis favorable.

M. le rapporteur pour avis. Je retire l'amendement CE 73 au bénéfice de celui de la rapporteure.

Les amendements CE 73 et CE 662 sont retirés.

La commission adopte l'amendement CE 958 rectifié.

Article 67

(article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme)

Mise en cohérence d'une disposition juridique relative au règlement local de publicité

L'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme régit les interdictions de constructions et d'installations en dehors des espaces urbanisés des communes. En application de l'article L. 581-14 du code de l'environnement, un règlement local de publicité doit être élaboré par la commune ou l'EPCI compétent lorsque des règles d'implantation différentes de celles prévues par le présent article sont décidées. Ces dispositions spécifiques doivent tenir compte des spécificités locales et être compatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale et de la qualité des paysages et de l'urbanisme.

L'article 67 du projet de loi clarifie la rédaction de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme en remplaçant l'alinéa relatif au règlement local de publicité.

*

* *

La commission adopte l'article 67 sans modification.

Après l'article 67

La commission examine l'amendement CE 615 de Mme Brigitte Allain.

Mme Brigitte Allain. L'amendement vise à apporter une dimension alimentaire aux plans régionaux d'agriculture durable.

Mme la rapporteure. Avis défavorable, pour des raisons que j'ai déjà évoquées.

Mme la ministre. Je suggère le retrait ; à défaut, avis défavorable. L'amendement serait plus à sa place dans la loi d'orientation agricole.

L'amendement CE 615 est retiré.

La commission étudie l'amendement CE 1109 de M. François Brottes.

M. le président François Brottes. Les régions montagneuses sont régies par la loi montagne, dont le premier objectif est de protéger l'agriculture, et par l'obligation de construire en continuité, lorsque c'est possible. On peut en rester là si l'on considère que les villages de montagne ont vocation à devenir des dortoirs pour gentlemen-farmers capables de vivre avec plusieurs 4 x 4, en se passant de services de proximité.

D'autres pensent que ces villages ne doivent pas être des écomusées et que les générations et les niveaux sociaux, les locataires et les propriétaires peuvent s'y mélanger de manière harmonieuse. Compte tenu de la forte contrainte qui pèse sur la constructibilité en zone de montagne, due à la nécessité de protéger le paysage et l'agriculture, pourquoi ne pas dédier à l'urbanisation les terrains sans vocation agricole, victimes d'une extension de la forêt, voire des taillis ? On pourrait ainsi exploiter des hameaux de cinq à dix maisons, au lieu de chercher à récupérer les derniers terrains plats qui entourent les villages. La mesure, qui ne pénaliserait ni l'agriculture ni la sylviculture, permettrait de renouveler l'habitat et de mélanger les générations.

Des personnalités très attachées à l'environnement et au patrimoine, notamment au sein de la commission des sites, ne jugent pas la proposition farfelue, à condition que la loi ouvre la possibilité d'une réflexion concertée, compatible avec les SCoT et les PLUi. Tel est l'objectif de l'amendement, dont la rédaction peut sûrement être améliorée.

Mme la rapporteure. Je suggère le retrait. L'amendement trouvera mieux sa place dans la loi d'avenir de l'agriculture.

M. le président François Brottes. Il propose une ouverture à l'urbanisation, non à l'agriculture ou à la sylviculture.

Mme la ministre. Je vous suggère de le retirer, en attendant que nous retravaillions sur le sujet avec M. Le Foll. Il faut savoir si la déprise agricole appelle des mesures pour permettre la reconquête des terres abandonnées et éviter qu'elles ne deviennent des friches, ou si l'urbanisation est la bonne option, sachant qu'ensuite, le retour à l'agriculture ne sera plus possible.

M. le président François Brottes. Il s'agit d'urbaniser non des terres mécanisables, ce qui spolie le secteur agricole, mais des terrains en pente, qu'on cultivait jadis mais dont aucun paysan ne veut plus.

Mme Annick Le Loch. Comme la loi montagne, la loi littoral empêche l'urbanisation ou l'extension des hameaux, notion qu'il est difficile de définir.

Mme Brigitte Allain. Mieux vaudrait appréhender la déprise agricole et la fermeture des paysages de manière globale, notamment en révisant la loi montagne. J'ajoute qu'en montagne, beaucoup de terres non mécanisables servent à l'élevage, et contribuent donc à l'agriculture. Enfin, comment vivront les habitants d'un hameau quand ils seront sous deux ou trois mètres de neige ? Comment iront-ils au travail ? Comment enverront-ils leurs enfants à l'école et comment se ravitailleront-ils ? On ne peut pas modifier à la légère le code rural dans un texte sur le logement.

M. François Pupponi. L'application de la loi montagne produit des inepties. Elle interdit par exemple à certains agriculteurs de construire des

installations agricoles sur leurs terres – sauf s'ils peuvent prouver que leur taille n'excède pas de 30 % celle d'un bâtiment en ruine qui les précédait. Il est temps de desserrer ces contraintes, tout en prenant toutes les précautions pour préserver l'environnement et l'urbanisation des territoires.

Mme Frédérique Massat. Je regrette que la révision de la loi montagne de 1985 ne soit pas à l'ordre du jour, car l'ensauvagement des terres de montagne est un vrai problème. Au reste, il n'est pas impossible de maintenir des agriculteurs ou d'en réinstaller, tout en confortant l'urbanisme, car il existe des habitats délabrés au milieu des forêts qui gagnent du terrain. Le problème est que la loi montagne n'est ni révisée ni respectée. Je soutiens fortement cet amendement d'appel. Il est urgent de travailler sur le sujet.

M. le président François Brottes. Je ne demande pas à ceux qui ne vivent pas dans ces territoires d'en partager les problèmes au quotidien. Je suis d'ailleurs moi-même ignorant de nombreuses réalités locales que je ne puis comprendre : j'ai par exemple du mal à vivre à Paris. Et si j'aime voir le bord de mer, je n'en comprends pas les contraintes. Mais il est des gens qui vivent aujourd'hui avec la neige ! Et s'ils subissent de plus en plus de contraintes, c'est parce qu'ils sont de moins en moins nombreux et, par conséquent, que les services et les écoles ferment, que les médecins s'en vont et que les épiceries disparaissent. Si l'on ne maintient pas dans nos villages de montagne un minimum de liens intergénérationnels, de densité et d'activité humaines, il n'y aura plus rien demain. Si l'objectif que l'on partage est de faire en sorte que ces villages se ferment définitivement, il n'y a qu'à laisser faire ! Mais ce n'est pas là ce que vous avez affirmé.

Aujourd'hui, les hameaux ne sont pas desservis par les corbeaux : on y a installé des autorités organisatrices des transports qui assurent le ramassage de leurs habitants. Les choses sont donc organisées. Et je ne dis nullement qu'il faille isoler les habitants encore davantage qu'ils le sont déjà. Nous poursuivons au contraire un objectif de reconquête de la vie humaine sans re-bétonner le territoire. Il s'agit ainsi de s'approprier des espaces dépourvus de la moindre valeur sylvicole ou agricole – et ce avec parcimonie et à bon escient, quitte à ce que seule la ministre puisse en décider. Car enfin, la situation est complètement bloquée ! Il ne s'agit pas d'ouvrir une boîte de Pandore et je suis même prêt à revoir la rédaction de mon amendement. Mais que l'on puisse au moins se poser la question sans avoir le sentiment que l'on a écrit un gros mot ou que l'on vise à changer complètement la donne des paysages.

Ayant analysé sur cet aspect la chaîne de Belledonne avec l'ensemble des acteurs concernés, nous n'y avons repéré que trois espaces de ce type. Car il ne s'agit pas de reconquérir avec l'urbanisation tous les terrains repris par la forêt à l'agriculture. Encore une fois : priorité à l'agriculture !

Mon argumentation vaut d'ailleurs aussi pour le pastoralisme : lorsque l'on souhaite aujourd'hui le reconquérir et remonter les bêtes en alpage, on se voit

opposer l'argument selon lequel la forêt constitue désormais un espace boisé classé. Il n'est donc plus possible de conquérir des espaces de pâturage, pas plus qu'il n'existe de possibilités de conquête pour la vie humaine installée dans quelques maisons isolées dans un hameau.

Afin de vous rassurer, je vais retirer mon amendement, non pas parce que c'est le code rural et de la pêche maritime qu'il vise à modifier, mais parce que je souhaite que nous partagions cette préoccupation et que nous y travaillions sérieusement dans le cadre du présent projet de loi, peut-être d'ici à sa deuxième lecture. Car c'est bien d'urbanisation qu'il s'agit et nous nous trouvons aujourd'hui dans une situation de sanctuarisation où plus rien n'est possible, ni pastoralisme ni « renouvellement urbain » – non pas au sens habituel où on l'entend, d'urbanisation des grandes villes, mais dans le sens de la construction de maisons ou de la reconquête de ruines. Et je ne suis pas en train de dire qu'il nous faudrait loger des millions d'habitants dans les montagnes, car le maintien de la vie dans un village ne se joue en réalité parfois qu'à quelques unités près.

M. Jean-Marie Tetart. Je regrette que vous retiriez votre amendement, car j'apprécie votre analyse que je juge très équilibrée et pondérée. Celle-ci rend véritablement compte des enjeux rencontrés dans cette région ainsi que dans certaines campagnes où il nous faut souvent construire ou reconstruire, ne serait-ce que pour rester au point mort de la population dans un village. C'est pourquoi je soutiens cet amendement.

Mme Michèle Bonneton. Je comprends d'autant plus votre souci que vous souhaitez y répondre avec parcimonie et à bon escient – même si ces termes n'ont guère de portée juridique. Si tout le monde s'accorde pour revivifier les villages, ce n'est pas exactement de cela qu'il s'agit dans l'amendement qui vise à « ouvrir les friches issues de la déprise agricole à l'urbanisation ».

S'il importe de conserver des espaces ouverts pour permettre l'élevage et l'agriculture et favoriser la biodiversité, il est indispensable de trouver des solutions pour maintenir une certaine agriculture en montagne. Certains pays européens, comme l'Autriche, y parviennent d'ailleurs bien mieux que nous. Mais si des gens viennent habiter dans ce que vous appelez des « friches » et qu'ils vont travailler à 20, 30 ou 50 kilomètres de là, cela ne revivifiera pas véritablement la zone concernée. Il nous faut donc trouver d'autres solutions que celle consistant à implanter des habitations un peu partout, car cela aurait pour effet d'accroître le mitage et tous les problèmes qui en résultent en termes d'adduction d'eau et d'électricité, d'assainissement et d'offre de transports permettant aux habitants de se rendre sur leur lieu de travail.

M. François Brottes. Chacun aura bien compris que mon amendement n'aggraverait en rien le mitage, qui consiste à construire des maisons un peu partout, puisqu'il est ici question d'habitat regroupé dans des zones clairement identifiées.

L'amendement CE 1109 est retiré.

La commission est ensuite saisie de l'amendement CE 74 de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. le rapporteur pour avis. Le code de l'urbanisme s'enrichit régulièrement de nouveaux outils pour répondre aux grands enjeux de société que constituent notamment les énergies renouvelables ou les nouvelles technologies. Aujourd'hui, seules la biodiversité et la trame verte et bleue n'ont fait l'objet d'aucune traduction concrète sous forme d'outils d'urbanisme nouveaux et d'aucune actualisation des outils existants.

Cet amendement vise par conséquent à intégrer au sein du code de l'urbanisme, au même titre que les espaces boisés classés, des « espaces de continuité écologique ». Nous avons en effet bien compris l'esprit et la lettre du projet de loi qui vise à proposer une alternative à un urbanisme trop consommateur d'espace, repoussant l'agriculture loin des lieux de consommation, générant des dépenses inutiles et provoquant souvent le repli sur soi et même le rejet de l'autre. Cette alternative est celle de la densité que certains appellent « l'intensité urbaine », dont la contrepartie ne peut être que celle d'une meilleure prise en compte de la biodiversité – élément d'acceptation supplémentaire de l'accélération des projets de construction par nos concitoyens. La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a d'ailleurs à cet égard repris une proposition formulée il y a quelques années par le groupe socialiste, républicain et citoyen.

Mme Laurence Abeille. Je remercie le rapporteur pour avis pour cet excellent amendement qui reprend une proposition du groupe écologiste. Dans le cadre de la densification urbaine qu'il nous faut promouvoir, il importe d'instaurer des espaces de continuité écologique – lesquels existent déjà dans les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE). Une telle mesure garantirait la qualité de notre cadre de vie tout en permettant d'éviter les îlots de chaleur et en protégeant la biodiversité – en milieu urbain également.

Mme la rapporteure. Je partage les préoccupations de mes collègues en matière écologique. Néanmoins, comme nous l'avons vu tout à l'heure, les SRCE ne font pas partie des éléments devant être pris en compte de manière indispensable dans le cadre du SCoT intégrateur ni de la mise en compatibilité du PLU avec le SCoT.

En outre, il est vrai que la loi dite « Grenelle 2 » exige du PLU qu'il assure la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques. Et il est également possible actuellement d'inclure dans le PLU des zones naturelles ainsi que des emplacements réservés « espaces verts », de même que l'on peut y identifier des jardins cultivés à protéger en zone urbaine.

Il n'existe cependant pas à ma connaissance de définition de la notion d'« espace de continuité écologique », même si j'imagine à quoi elle pourrait correspondre. N'y voyez pas là un désaccord de fond puisque, comme nous l'avons rappelé au début de l'examen de ce projet de loi, l'une des conditions de l'acceptation de la densification dans les zones urbanisées réside précisément dans leur végétalisation. Il reste que nous avons l'obligation de produire des textes législatifs qui soient opérationnels, ce qui ne me paraîtrait pas le cas en l'occurrence.

Mme Suzanne Tallard. S'il ne s'agit que d'une question de vocabulaire, donnons-nous du temps, d'ici au mois de septembre, pour définir cette expression. Il serait en effet regrettable de passer à côté de cette idée pour en rester aux espaces verts – qui peuvent se révéler fort pauvres sur le plan de la biodiversité.

M. Benoist Apparü. Nous nous accordons tous sur la nécessité de disposer de zones à urbaniser suffisamment importantes, notamment dans les zones en progression démographique et les zones tendues, pour pouvoir y construire les logements nécessaires, mais à force de vouloir figer les territoires, il devient difficile dans les zones tendues (notamment dans les régions atlantique et méditerranéenne), de trouver la ressource foncière nécessaire. Et, de ce fait, les prix augmentent, ce qui complique encore davantage les projets de construction. Par conséquent, prenons garde à ne pas figer trop de territoires. En zone moins tendue, nous pourrions peut-être nous rejoindre plus facilement. Je n'imagine pas que les membres de cette commission soient insensibles aux continuités écologiques et à la biodiversité. Il n'en demeure pas moins qu'il nous faut également veiller à la préservation des territoires constructibles.

Mme Michèle Bonneton. J'ai déjà eu l'occasion de rencontrer les termes de « corridor écologique » et de « trame verte et bleue » dans des documents d'urbanisme tout à fait officiels. Ils font donc l'objet de définitions fort précises.

M. le rapporteur pour avis. Il ne s'agit pas d'opposer la nature, quelle que soit sa forme, à la ville. Au même titre qu'il existe des espaces construits, il nous faut pouvoir progressivement instaurer des espaces naturels. Peut-être conviendrait-il de mieux définir la notion d'espaces de continuité écologique. Il reste qu'elle renvoie à la trame verte et bleue ainsi qu'à tout ce qui constitue la biodiversité ordinaire – que l'on peut certes trouver en ville, mais souvent de manière insuffisante.

Mme la ministre. J'entends bien l'idée qui sous-tend cet amendement. Simplement, le fait d'adjoindre la notion d'espace de continuité écologique à l'ensemble des dispositions relatives aux espaces boisés classés ne me paraît pas la solution adéquate. En effet, pour prendre un exemple, le classement en espace boisé classé d'une saulaie en fond de vallée humide empêcherait toute transformation ultérieure de cet espace en prairie.

Les espaces de continuité écologique auxquels vous faites référence sont très divers : il s'agit des espaces naturels avec règlement adapté au contexte et à l'objectif, du zonage indicé par secteurs dans une zone plus générale, de l'identification et des prescriptions prévues au titre du 7° de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, des emplacements réservés « espaces verts », de l'identification de jardins cultivés à protéger en zone urbaine, de règlements prévoyant des dispositions spécifiques pour chaque projet comportant des clôtures, avec emprise au sol des constructions, des espaces libres, des choix de plantation à réaliser, des orientations d'aménagement et de programmation thématiques sur la trame verte et bleue (TVB) et enfin des dispositions spécifiques TVB des orientations d'aménagement et de programmation relatives à des secteurs d'aménagement ou de renouvellement urbain.

Voilà quel est l'ensemble des dispositions nourrissant la logique de la trame verte et bleue. S'il convient d'améliorer ces outils, voire de créer un dispositif spécifique correspondant à ce que vous appelez « espace de continuité écologique », les ramener au dispositif des espaces boisés classés ne me paraît néanmoins pas opportun. Car dès lors que l'on a affaire à des espaces boisés classés, les règles applicables sont extrêmement strictes puisqu'il est quasi impossible de déclasser ces zones et impossible de les faire évoluer, alors même, par exemple, que la transformation d'une saulaie en prairies, à la capacité d'absorption plus grande, peut être utile pour prévenir les inondations.

Je vous propose donc de retirer cet amendement et de réfléchir conjointement avec les membres de la Commission du développement durable à la manière de mettre en cohérence les différents éléments de la trame verte et bleue qui sont apparus au fur et à mesure dans les documents d'urbanisme. Et s'il convenait d'aller plus loin, je suggère que ces questions soient étudiées dans le cadre des états généraux du droit de l'environnement puisque l'ensemble des dispositions sur lesquelles vous vous appuyez figurent dans le code de l'environnement.

M. le rapporteur pour avis. Compte tenu de la proposition de Mme la ministre, je retire mon amendement.

M. le président François Brottes. Un certain nombre de questions complexes peuvent d'ailleurs se poser, y compris en ce qui concerne l'éclairage public de ces espaces, notamment lorsqu'il s'agit d'arbitrer entre le souci d'assurer la sécurité des piétons pendant la nuit et celle d'éviter d'illuminer le paysage afin de protéger la biodiversité.

L'amendement CE 74 est retiré.

CHAPITRE IV

MESURES FAVORISANT LE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE
CONSTRUCTION

Section 1

Établissements publics fonciers d'État

Article 68

(article L. 321-1 du code de l'urbanisme)

Établissements publics fonciers de l'État

Le présent article vise à réécrire le premier alinéa de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, autorisant l'État à créer des établissements publics fonciers.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

Quel que soit leur statut (d'État ou local), un établissement public foncier (EPF) est un établissement public industriel et commercial qui mène des procédures permettant de constituer des réserves foncières en amont de la phase de réalisation de projets d'aménagement publics.

Outil privilégié d'intervention foncière, l'EPF signe en général une convention avec une collectivité territoriale pour définir les modalités de leur partenariat en énumérant l'ensemble des opérations que l'EPF mènera sur le territoire intercommunal, en décrivant les axes d'intervention globaux, la durée de l'intervention de l'EPF et le budget de ces interventions. L'EPF est ensuite chargé d'acquérir les biens inclus dans le périmètre défini dans la convention précédemment conclue et, en sa qualité de maître d'ouvrage, définit, en concertation avec la collectivité, les travaux à réaliser.

En 2010, la France comptait 13 EPF d'État, dont le régime est régi par les articles L. 321-1 à L. 321-13 du code de l'urbanisme. Ayant généralement une vocation régionale, les EPF d'État sont créés par décret en conseil d'État, après avis des conseils régionaux, des conseils généraux, des EPCI concernés et des communes de plus de 20 000 habitants non couvertes par un EPCI (article L. 321-2). C'est ce même décret qui détermine les compétences de l'EPF, sa zone d'activité, sa composition ainsi que les pouvoirs de son Conseil d'administration. Il définit également les conditions du contrôle de l'État sur l'activité de l'établissement, le territoire, les compétences et les modalités de fonctionnement de l'EPF pouvant être modifiés par décret. En outre, il convient de préciser que la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a souhaité préciser le rôle des établissements publics fonciers d'État, qui doivent

intégrer dans leurs objectifs l'action foncière destinée à la réalisation de logements locatifs sociaux.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 68 du projet de loi réécrit le premier alinéa de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme relatif à la raison d'être des EPF d'État (**alinéa 3**).

Le projet de loi reprend la formule actuelle du premier alinéa de l'article L. 321-1, qui dispose que l'État peut créer des EPF « en considération d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durable ». Il ajoute par ailleurs que de tels EPF peuvent se superposer totalement ou partiellement avec des EPF locaux préexistants ; dans ce cas, il convient de faire une différence entre :

– les EPF locaux créés *depuis moins de trois ans* : dans ce cas, la consultation des collectivités territoriales et de leurs groupements (de manière générale, des personnes publiques visées à l'article L. 321-2 du code de l'urbanisme) n'est pas requise et donc leur accord pour une telle superposition n'est pas obligatoire ;

– les EPF locaux créés *depuis plus de trois ans* : pour ce qui les concerne, l'accord des collectivités territoriales concernées par cette possible superposition et leurs groupements est requis.

Même si l'on peut s'étonner au premier abord d'une possible superposition entre EPF d'État et EPF locaux, qui peut potentiellement être de nature à entraîner des doublons en termes de compétences et donc des surcoûts, il est nécessaire de l'autoriser, l'État disposant en effet d'une compétence générale en termes de préservation et de satisfaction de l'intérêt général qui peut effectivement justifier qu'il souhaite créer un EPF en sus des EPF locaux pouvant exister sur un même périmètre.

En outre, le projet de loi insiste (**alinéa 4**) sur la collaboration que l'EPF d'État peut nouer avec les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) pour, notamment, préserver les espaces naturels et agricoles, l'aménagement du territoire étant plus que jamais une compétence partagée entre divers acteurs qui doivent travailler ensemble.

*

* *

La commission examine l'amendement CE 499 de M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier. Je regrette que mon amendement visant à instituer des établissements publics fonciers (EPF) d'État dans toutes les régions soit tombé

sous le coup de l'article 40 de la Constitution. Cet amendement de repli vise à instituer la conclusion de conventions entre les régions, les EPF et les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) afin d'encadrer les modalités d'intervention de chacune de ces instances, d'éviter ainsi toute superposition et d'optimiser les moyens de la maîtrise publique de la ressource foncière.

Mme la rapporteure. Le projet de loi lui-même permet déjà de franchir une étape dans la collaboration entre les EPF et les SAFER, même s'il se peut que cette évolution ne vous satisfasse guère. Je tiens à le souligner tant cette mesure était réclamée. Car si la collaboration entre ces organismes se passe bien sur certains territoires, leur relation demeure parfois plus concurrentielle que complémentaire – quand ces deux structures ne vont pas jusqu'à s'ignorer purement et simplement.

Quant à votre amendement, il vise à imposer la conclusion de conventions dans chaque région, associant non seulement ces instances mais également d'autres partenaires tels que les régions. Bien que nous n'ayons pas encore achevé l'examen du projet de loi sur la décentralisation, il ne me semble pas que les régions disposent d'une compétence particulière en matière foncière. Il me paraîtrait donc plus judicieux de travailler d'abord à la dévolution de la compétence foncière aux régions – et, ce, je l'espère, dans le cadre du deuxième texte de l'acte III de la décentralisation. Une fois cette compétence acquise, nous pourrions ensuite revenir sur ce sujet. En attendant, je vous suggère de retirer votre amendement.

M. Dominique Potier. J'accepte de le retirer, mais voyez-y une forme d'appel à faire évoluer la situation dès demain.

M. Jean-Luc Laurent. Je souhaiterais interroger Mme la ministre sur l'article 68. Le projet de loi précise qu'il peut y avoir superposition entre un EPF d'État et un EPF local dès lors que celui-ci existe depuis plus trois ans. Que se passe-t-il à l'inverse si, au terme d'un délai de trois ans, il n'existe pas d'EPF local au moment de la création d'un EPF d'État ? Comment un EPF local peut-il être créé et ainsi entrer en dissonance avec un EPF d'État existant ? Enfin, la taxe venant alimenter les ressources des EPF existants a été plafonnée à 20 euros par habitant. Des mesures sont-elles prévues à ce sujet sachant que les articles 68 et 69 restent silencieux sur cet aspect ?

Soucieux de rendre possible l'existence des EPF d'État sur tout ou partie des territoires régionaux, je juge important de clarifier ce point afin d'éviter la compétition inutile et l'exacerbation des tensions sous-tendant les accords qui pourraient être conclus, voire la superposition de différentes couches d'outils fonciers.

Mme la ministre. Lorsque deux EPF sont présent sur un même territoire, la taxe spéciale d'équipement, plafonnée à 20 euros, est partagée en deux.

Quant à la couverture de l'ensemble du territoire par les EPF, elle demeure notre objectif. Si l'amendement déposé par Dominique Potier à cet effet a été déclaré irrecevable, sans doute le débat reprendra-t-il à la rentrée.

M. Jean-Luc Laurent. Une partie de mes questions est restée sans réponse...

M. le président François Brottes. Cela peut arriver !

L'amendement CE 499 est retiré.

La commission adopte l'article 68 sans modification.

Section 2

Établissements publics fonciers locaux

Article 69

(articles L. 324-1, L. 324-2, L. 324-2-2 [nouveau] et L. 324-5 du code de l'urbanisme)

Établissements publics fonciers locaux

Le présent article vise à préciser les compétences et les conditions de création des établissements publics fonciers locaux (EPFL).

A.— L'ÉTAT DU DROIT

Alors que les EPF d'État sont relativement anciens, les EPFL ne peuvent être créés que depuis le vote de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, la loi SRU leur ayant ensuite donné un nouveau cadre juridique qui est désormais défini aux articles L. 324-1 à L. 324-10 du code de l'urbanisme.

Ayant également la nature d'un EPIC (article L. 324-1, alinéa 1^{er}), les EPFL sont créés par décision du préfet « de région » (cette dernière précision étant spécifiquement apportée par **l'alinéa 13** du présent article) au vu des délibérations des 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.

À l'image des EPF d'État, les EPFL réalisent des acquisitions de terrains aussi bien sur le terrain des collectivités qui les ont créés qu'à l'extérieur de ce périmètre, si le besoin existe. Ils peuvent également exercer le droit de préemption et même agir par voie d'expropriation dans les conditions définies notamment par le code de l'urbanisme. Pour autant, l'accord de la commune sur le territoire de

laquelle se réalise l'opération est un préalable nécessaire à toute action de la part de cet établissement public.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Sur le modèle de la rédaction adoptée à l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme et relatif aux EPF d'État, l'**alinéa 4** du présent article commence par préciser que la création d'EPFL obéit aux considérations d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durable. L'**alinéa 5** reprend intégralement la rédaction du deuxième alinéa de l'article L. 321-1 ainsi que, tout en la complétant, celle du troisième alinéa, insistant à son tour sur la collaboration fructueuse qui peut exister entre ces établissements et les SAFER (**alinéas 6 et 7**).

Les **alinéas 8 à 11** clarifient pour leur part les compétences des EPFL au regard du droit de préemption dont ils peuvent disposer dans le cadre de conventions passées avec le préfet de département territorialement compétent.

Le nouvel article L. 324-2-2 (**alinéas 20 à 24**) définit pour sa part un « programme pluriannuel d'intervention » qui, dans le cadre d'une stratégie à moyen terme, permet à l'EPFL de définir ses actions, ses modalités d'intervention et de préciser les conditions de cession du foncier propres à garantir un usage conforme aux missions de l'établissement.

*

* *

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CE 495 de la rapporteure.*

*Puis elle **adopte** l'article 69 **modifié**.*

Section 3

Droit de préemption

Article 70

(articles L. 210-1, L. 211-2, L. 211-4, L. 211-5, L. 212-1, L. 212-3, L. 213-2, L. 213-8, L. 213-11, L. 213-11-1 [nouveau], L. 213-12 et L. 213-14 du code de l'urbanisme)

Modalités relatives à l'exercice du droit de préemption

Le présent article vise à préciser certaines règles relatives à l'exercice du droit de préemption.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

Le droit de préemption est une procédure permettant à une personne publique d'acquérir en priorité, dans certaines zones préalablement définies par elle, un bien immobilier mis en vente par une personne privée ou morale dans le but de réaliser des opérations d'aménagement urbain.

Utilisé obligatoirement dans un but d'intérêt général, le droit de préemption (régi principalement par les articles L. 210-1 et suivants du code de l'urbanisme) est exercé par le représentant de l'État, qui peut néanmoins déléguer cette compétence à un EPCI, un EPF, à une SEML ou à un OPHLM.

Plus facilement maniable que ne l'est le recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique, le droit de préemption (qui permet aux collectivités de réaliser environ un quart de leurs acquisitions foncières pour mener à bien leurs projets) a néanmoins fait l'objet, au cours des années récentes, de critiques récurrentes. Comme a pu le souligner le vice-président du Conseil d'État Jean-Marc Sauvé au cours d'un colloque qui a été consacré au droit de préemption en 2008, le particularisme du droit de préemption « *qui en fait la richesse, constitue peut-être aussi sa principale faiblesse. Plus souple et moins prévisible que l'expropriation, la préemption oscille entre l'expression d'une prérogative de puissance publique et la relative « banalisation » de l'action de la collectivité, acteur de l'immobilier parmi d'autres* »⁽¹⁾. De plus, le droit de préemption se caractérise par une importante insécurité juridique puisque, cela a d'ailleurs également été souligné par le vice-président du Conseil d'État, le taux d'annulation contentieuse des décisions de préemption s'élève à 40 %, contre seulement 25 % pour le contentieux général.

Autant de raisons qui ont justifié que le présent projet de loi améliore la législation existante.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

En premier lieu, l'**alinéa 3**, qui réécrit une partie du deuxième alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, précise le champ d'application du droit de préemption, celui-ci pouvant porter non plus « sur un terrain bâti ou non bâti » mais, plus précisément, sur « 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 ».

(1) Jean-Marc SAUVÉ, vice-président du Conseil d'État, intervention d'ouverture au colloque consacré au droit de préemption le 20 mai 2008, Conseil d'État - CESE

En deuxième lieu, le projet de loi apporte un certain nombre de clarifications en termes de compétence à l'égard du droit de préemption urbain. Ainsi, lorsqu'un EPCI à fiscalité propre est compétent en matière de PLU, c'est également lui qui, « de plein droit », est compétent pour exercer son droit de préemption urbain (**alinéa 6**).

En troisième lieu, l'**alinéa 23** du présent article précise les conditions encadrant la déclaration préalable que doit effectuer le propriétaire du bien préempté à la mairie sur le territoire de laquelle celui-ci se trouve (article L. 213-2, alinéa 1^{er}, du code de l'urbanisme). Il est notamment prévu que le titulaire du droit de préemption puisse, dans un délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration, adresser au propriétaire une demande globale de communication des divers documents afférents à l'exercice du droit de préemption. En outre, les **alinéas 24 à 27** détaillent le reste de la procédure préalable à l'exercice effectif du droit de préemption. Ainsi, il est désormais précisé que le silence gardé pendant un mois par le titulaire du droit de préemption à compter de la date de réception des documents demandés par lui vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption. Enfin, il est spécifié que la décision de préempter doit ensuite être notifiée tant au responsable départemental des services fiscaux qu'au vendeur, à son notaire et, le cas échéant, aux personnes qui avaient manifesté leur souhait d'acquérir le bien. Le vendeur doit ensuite transmettre cette déclaration aux fermiers, locataires et autres titulaires de droits réels sur le bien préempté.

En quatrième lieu, les **alinéas 31 et 32** permettent au titulaire du droit de préemption de modifier en cours d'exercice la destination du bien préempté. Ainsi, un bien peut être préempté pour une raison et, finalement, servir à un usage différent. Votre rapporteure s'est demandée s'il n'y avait pas là un risque sinon de « détournement de procédure », du moins de dévoiement du droit de préemption. Il semblerait que, là encore, le Conseil d'État n'ait rien trouvé à redire sur ce sujet, ce qui est un gage de sa conformité au droit positif.

En dernier lieu, il est prévu que, lorsqu'un bien a été acquis par voie de préemption, le transfert effectif de propriété intervient à la plus tardive des dates auxquelles sont intervenus le paiement et l'acte authentique (**alinéa 49**), règle dont il convient de souligner la clarté et le caractère bénéfique. Il est enfin prévu que le prix du bien soit acquitté dans les quatre mois de la décision d'acquérir le bien ; à défaut, le vendeur peut librement aliéner son bien, faisant ainsi échec à la volonté initiale de le préempter (**alinéa 51**).

C.— LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEURE

Compte tenu du rôle important que peuvent avoir à jouer les notaires dans la vente ou la transmission de terrains, votre rapporteure a souhaité proposer un amendement renforçant la règle selon laquelle la décision d'aliéner un bien doit être transmise au vendeur et au notaire de celui-ci. Dans cette perspective, et compte tenu de son habitude à traiter ce type de ventes, un amendement a donc été

adopté par la Commission des affaires économiques afin que **le notaire** (et non le vendeur comme spécifié actuellement à la dernière phrase de l'alinéa 26) ait ensuite l'obligation de transmettre cette décision d'aliéner aux différentes personnes intéressées, qu'il s'agisse, par exemple, des fermiers ou des locataires.

*

* *

*La commission **rejette** l'amendement CE 526 de M. Jean-Marie Tetart.*

*Elle **adopte** ensuite successivement les amendements rédactionnels CE 533 et CE 536 de la rapporteure.*

*Puis elle **adopte** l'amendement CE 1119 de la rapporteure.*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CE 538, CE 539 et l'amendement de précision CE 542 de la rapporteure.*

*La commission **adopte** l'article 70 **modifié**.*

Après l'article 70

La commission est saisie de l'amendement CE 547 de M. François Pupponi portant article additionnel après l'article 70.

M. François Pupponi. Cet amendement vise à permettre au préfet, qui dispose d'un droit de préemption dans les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence pris en application de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, d'y délivrer des permis de construire pour la réalisation de logements sociaux sans avoir à conclure pour ce faire une convention avec un bailleur social, comme c'est le cas actuellement.

Mme la rapporteure. Je partage pleinement les intentions de François Pupponi, mais pour des raisons qui tiennent essentiellement à leur rédaction, je suis défavorable à cet amendement, de même qu'à l'amendement CE 546, et je serai favorable à l'amendement CE 548.

M. François Pupponi. Si l'amendement CE 546 pose effectivement un problème de rédaction, cela ne me paraît pas être le cas de l'amendement CE 547 qui permet au préfet de délivrer des permis de construire et de déroger au PLU dès lors qu'une commune fait l'objet d'un arrêté de carence. En effet, si le PLU d'une commune interdit la construction de logements sociaux dans une zone donnée, le préfet pourra certes faire usage de son droit de préemption urbain et délivrer des permis de construire mais encore faudra-t-il qu'il puisse déroger au PLU. Je retire l'amendement CE 546.

Mme la rapporteure. Je partage cette intention louable : c'est pourquoi si l'amendement tel qu'il est rédigé permettrait d'atteindre l'objectif visé par son auteur, j'y serais favorable. Mais en la circonstance, j'y suis défavorable.

Mme la ministre. Je suis moi aussi défavorable à l'amendement CE 547, mais favorable à l'amendement CE 548, sous réserve de préciser qu'il s'agit des communes « ayant fait l'objet d'un constat de carence ».

M. François Pupponi. Mon amendement fait précisément référence aux « communes faisant l'objet d'un arrêté de carence pris en application de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation ». On ne peut être plus précis !

L'amendement CE 547 est retiré.

Article additionnel après 70

(article 70 bis [nouveau])

(article L. 422-2 du code de l'urbanisme)

Transfert de compétence au préfet en matière de permis de construire

La Commission des affaires économiques a adopté, avec l'avis favorable de votre rapporteure, un amendement qui rend automatique le transfert de l'autorité de délivrance du permis de construire au représentant de l'État dans les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence.

Actuellement, le préfet dispose du pouvoir de délivrer le permis de construire, si et seulement s'il a conclu une convention avec un organisme en vue de la construction ou l'acquisition de logements sociaux. En l'absence d'une telle convention, le transfert de compétence concernant les permis de construire ne s'applique pas et l'intérêt d'exercer le droit de préemption urbain s'en trouve fortement réduit. Or, dans la pratique, il semble difficile d'aboutir à la signature d'une telle convention pour des raisons liées notamment aux délais très courts, à l'absence de choix de l'organisme et aux réticences locales éventuelles.

L'amendement adopté remédie donc à ces inconvénients en prévoyant explicitement que, dans les communes carencées, le préfet, dans le cadre de l'exercice de son droit de préemption urbain, est l'autorité compétente en matière de délivrance de permis de construire sur les terrains affectés au logement quand bien même une convention telle que prévue à l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation n'aurait pas été signée, en vue de la construction ou l'acquisition des logements sociaux nécessaires à la réalisation des objectifs fixés par la loi.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CE 548 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Il est défendu.

Mme la rapporteure. Avis favorable.

Mme la ministre. Avis favorable.

*La commission **adopte** l'amendement CE 548.*

Article 71

(articles L. 3221-12, L. 4231-8-2 [nouveau] et L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales)

Mesures de coordination relatives au droit de préemption

Le présent article vise à prendre en considération les nouvelles dispositions prévues à l'article 70 dans le code général des collectivités territoriales :

– l'article L. 3221-12 permet au conseil général de déléguer le droit de préemption à son président, qui l'exerce au nom du département mais « dans les [seuls] espaces naturels sensibles, tel [que le droit de préemption] est défini à l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme » ; **l'alinéa 2** du présent article accorde cette compétence à l'ensemble des droits de préemption, et non plus seulement au seul droit de préemption actuellement visé ;

– il est créé un nouvel article L. 4231-8-2 (**alinéa 4**) qui, sur le modèle de la disposition figurant à l'alinéa 2, octroie les mêmes compétences en matière de droit de préemption au président du conseil régional ;

– l'article L. 5211-9, relatif aux compétences du président de l'organe délibérant d'un EPCI, est complété, sur le même principe que les deux précédents alinéas, celui-ci étant également compétent, par délégation de l'organe délibérant, pour exercer le droit de préemption (**alinéa 6**).

*

* *

*La commission **adopte** l'article 71 sans modification.*

Section 4
Géomètres experts

Article 72

(articles 26 et 30 de la loi n° 46-942 du 7 mai 1946
relative à l'Ordre des géomètres experts)

Mesures relatives à l'Ordre des géomètres experts

L'Ordre des géomètres experts a été créé par la loi du 7 mai 1946.

Outre une actualisation légistique (**alinéas 2 et 3**), le présent article vise à modifier l'article 30 de la loi de 1946 qui est relative à son application en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

L'alinéa 5 du présent article crée un conseil régional représentant les membres de l'Ordre des géomètres experts exerçant aussi bien à La Réunion qu'à Mayotte.

Il procède de ce fait à une nouvelle rédaction du IV de l'article 30 de la loi n° 46-942 du 7 mai 1946 relative à l'Ordre des géomètres experts. Ce faisant, il procède fort logiquement à une nouvelle rédaction des dispositions du IV jusqu'alors en vigueur, qui ne concernaient que les géomètres experts travaillant à Mayotte.

*

* *

La commission adopte l'article 72 sans modification.

Avant l'article 73

La commission examine, en présentation commune, les amendements CE 278, CE 279 et CE 276 de M. Benoist Appar.

M. Benoist Appar. Ces amendements proposent la suspension pendant cinq ans de l'obligation de mise aux normes des ascenseurs et de respect de normes sismiques et d'accessibilité pour les handicapés pour la construction de bâtiments nouveaux.

Mme la rapporteure. Avis défavorable à ce que l'on pourrait qualifier d'amendements d'appel.

Mme la ministre. Avis défavorable.

La commission rejette successivement les amendements CE 278, CE 279 et CE 276

Section 5

Clarification du règlement du plan local d'urbanisme et autres mesures de densification

Article 73

(article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme)

Dispositions relatives au règlement du plan local d'urbanisme

L'article 73 opère une nouvelle rédaction de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme relatif au règlement du plan local d'urbanisme (PLU) afin de le rendre plus lisible. Afin de favoriser la densification, cet article supprime par ailleurs le coefficient des sols et les prescriptions relatives à la taille minimale des terrains, restreint les possibilités de pastillage des zones agricoles et naturelles et améliore l'écriture de l'alinéa relatif à la qualité des constructions et à leur insertion dans leur environnement.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, issu la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, définit les différents éléments inclus dans un règlement de PLU, tels que le coefficient des sols (COS) et la taille minimale des parcelles.

Le COS a été mis en place par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, initialement sous la forme du *coefficient d'utilisation*. Le COS correspond au rapport exprimant le nombre de mètres carrés de surface de plancher susceptibles d'être construits par mètre carré de terrain. L'article L. 123-1-5-13° du code de l'urbanisme dispose ainsi que le COS détermine la densité de construction admise « dans les zones urbaines et à urbaniser » ainsi que « dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages et de leurs écosystèmes pour permettre, dans les conditions précisées par l'article L. 123-4, des transferts de constructibilité en vue de favoriser un regroupement des constructions ».

Un dispositif de contrôle de la constructibilité résiduelle est par ailleurs défini à l'article L. 123-1-11 du code de l'urbanisme. Ce dispositif limite les possibilités de densification en permettant 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.

Les dispositions relatives à la taille minimale des terrains figurent à l'article L. 123-1-5-12° du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue, là encore, de la loi du 12 juillet 2010. L'origine de la taille minimale des terrains remonte à la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 *relative à la solidarité et au renouvellement urbains*. Les règlements peuvent ainsi « 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 ». Deux autres motifs ont ensuite été ajoutés par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 *urbanisme et habitat* : cette règle est désormais applicable afin de préserver tant l'urbanisation traditionnelle que l'intérêt paysager de la zone considérée.

Le rapport de présentation du PLU doit contenir la justification de la règle de superficie minimale, en renvoyant aux objectifs d'urbanisme exposés dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Outre la nouvelle rédaction de l'article L. 123-5-1, qui passe par une importante réorganisation des alinéas existants, le projet de loi opère deux grands changements.

1. La suppression de dispositifs obsolètes

a) La suppression du coefficient d'occupation des sols

La suppression la plus importante concerne le coefficient d'occupation des sols dont l'utilité n'était plus avérée et dont l'existence pouvait entraver la volonté de construire. La pratique a montré que l'utilisation du COS pouvait entraîner un véritable dévoiement du système de gestion de la densité, l'article 14 du règlement du PLU fixant par exemple un COS volontairement trop bas tandis que l'article 15 pouvait, de son côté, autoriser le dépassement du COS, moyennant le versement de la participation pour dépassement. Le juge administratif a fréquemment annulé des mesures prises ainsi en méconnaissance des règles existantes, exigeant par ailleurs une stricte justification des projets tendant à renforcer la capacité des équipements collectifs ou des motifs d'urbanisme et d'architecture qui pouvaient fonder le recours à la technique du dépassement de COS⁽¹⁾. De plus, certains architectes ou juristes ont constaté le décalage qui pouvait exister entre les mesures prescrites par les COS et la capacité des équipements existants. C'est à l'ensemble du projet d'aménagement et, notamment au règlement du PLU qui le met en œuvre, qu'il appartient de prendre en compte ce lien. De plus, le COS a pu

(1) CE, Commune de Saint-Romain-de-Popey, 7 octobre 1988

se révéler sclérosant en figeant certaines situations qui se heurtaient tant aux besoins en termes de constructibilité qu'en termes de mixité sociale.

Le COS ayant d'ores et déjà été relégué en pratique, celui-ci est donc officiellement abandonné à travers la suppression du 13° de l'actuel article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme.

b) La suppression de la taille minimale des terrains

Le présent article supprime également l'actuel article L. 123-1-5-12° qui, issu de la loi SRU, avait limité le pouvoir normatif des PLU.

Le motif initialement avancé pour instaurer la surface minimale des terrains à construire pouvait s'interpréter relativement strictement ; en revanche, les motifs ajoutés en 2003 (et notamment la prise en considération de « l'intérêt paysager de la zone ») ont conduit, là aussi, à un certain dévoiement du dispositif. Outre que l'usage de ces notions reste complexe et donne lieu à un contentieux à la fois important et délicat, le principe même de l'instauration de parcelles de taille minimale conduit à accentuer le mitage du territoire et à entraîner une hausse des prix du foncier (la superficie pouvant être cédée étant ainsi contrainte). Autant de raisons pour lesquelles le présent article a également opté pour la suppression de cette disposition.

Votre rapporteure ne peut qu'approuver la suppression de ces deux dispositifs, qui devrait permettre de favoriser la constructibilité des terrains dont disposent les collectivités territoriales et, par voie de conséquence, devrait renforcer les PLU.

2. La limitation du pastillage dans les communes couvertes par un PLU

L'article L. 123-1-5-14° dispose que, dans les zones A et N, le règlement du PLU peut délimiter des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels des constructions peuvent être autorisées sous réserve qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages. Or, cette disposition a eu comme conséquence de multiplier en pratique le nombre de pastilles nuisant ainsi à la cohérence des territoires et favorisant leur mitage.

Même si leur utilité peut être réelle, il convenait de les encadrer. C'est ce que réalise notamment l'**alinéa 9**, en encadrant les « pastilles » et en les autorisant aussi bien pour certaines constructions que pour l'édification d'aires d'accueil pour les gens du voyage ou pour la construction de résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs (yourtes, cabanes en bois...).

Afin d'instaurer un système de contrôle efficace, l'**alinéa 10** du présent article prévoit par ailleurs que la délimitation de ces secteurs sera effectuée par le

préfet du département après avis de la CDCEA (commission départementale de consommation des espaces agricoles) compétente, l'avis de cette dernière étant un avis simple et non un avis conforme. Si ces règles s'appliquent aux constructions à venir, il est par ailleurs prévu que les constructions existantes à la date de la promulgation de la présente loi et qui se situeraient en-dehors des secteurs ainsi définis peuvent faire l'objet d'une adaptation ou d'une réfection mais ne peuvent en revanche changer de destination, cette règle ne valant pas pour les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole.

C.— LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEURE

Votre rapporteure a tout d'abord fait adopter un amendement de clarification rédactionnelle qui, en réécrivant l'alinéa 9, permet de mieux comprendre l'ensemble du dispositif. Ainsi, le règlement du PLU peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels on peut autoriser un certain nombre de constructions, mais aussi la délimitation d'aires d'accueil et de terrains familiaux locatifs destinés aux gens du voyage, ainsi que des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

À l'initiative de votre rapporteure, la Commission des affaires économiques a également adopté un amendement prévoyant qu'un EPCI puisse dresser un inventaire des bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination n'en compromet pas la vocation agricole.

Enfin, votre rapporteure a donné un avis favorable à un amendement de la Commission du développement durable qui permet au règlement du PLU de déterminer des « espaces nécessaires aux continuités écologiques ». Il était en effet avancé que l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, s'il prévoit, dans son 8°, la mise en place d'emplacements réservés au bénéfice des communes ou EPCI, bénéficie d'un libellé restreint qui en limite l'usage. L'expression « espaces verts » n'étant pas suffisamment explicite pour permettre aux collectivités de mobiliser cet outil à des fins de préservation ou de reconquête de la trame verte et bleue sans prendre de risque juridique, il a donc été suggéré de l'étendre aux continuités écologiques.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CE 597 de Mme Laurence Abeille.

Mme Laurence Abeille. L'amendement prévoit la création d'une cinquième zone dans les PLU, la zone urbaine verte, qui n'est ni une zone agricole

ni une zone d'espaces naturels, mais une zone incluant les parcs, jardins, espaces verts publics, cimetières, plans d'eau, berges de rivière, canaux, etc.

Si la densification est nécessaire pour lutter contre l'artificialisation des terres et l'étalement urbain, il est néanmoins souhaitable de préserver et reconquérir la nature et la biodiversité en ville afin de lutter contre la minéralisation excessive des villes et les îlots de chaleur.

Mme la rapporteure. La création d'un nouveau zonage n'est pas une décision anodine ; elle emporte des conséquences juridiques fortes. Elle mérite de prendre le temps de définir précisément ce que seraient les futures zones urbaines vertes. Je vous invite donc à retirer l'amendement afin de le retravailler.

Mme la ministre. Je partage l'avis de la rapporteure. Les zones naturelles sont l'objet de très nombreuses dispositions qui se sont accumulées au fil du temps afin de protéger l'environnement. Il me semble plus judicieux de revoir les dispositifs existants si cela est nécessaire que d'ajouter une nouvelle zone.

Mme Laurence Abeille. Je retire l'amendement. Il sera retravaillé.

L'amendement CE 597 est retiré.

La commission examine l'amendement CE 1115 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement de nature rédactionnelle répond néanmoins à des préoccupations fortes exprimées sur tous les bancs. La rédaction proposée par le projet de loi peut laisser penser que les dérogations aux règles de constructibilité limitée ne peuvent être accordées que pour les constructions destinées aux gens du voyage et pour les résidences démontables. L'amendement précise bien que les autres constructions peuvent en bénéficier. Le droit en vigueur est ainsi clairement maintenu.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CE 959 de la rapporteure.

Les amendements CE 616 de Mme Brigitte Allain et CE 75 de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sont retirés.

La commission examine l'amendement CE 581 de M. Hervé Pellois.

M. Hervé Pellois. Cet amendement vise à permettre, dans les zones A ou N, d'obtenir une dérogation, après avis du préfet et de la commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA), afin de réhabiliter les bâtiments qui ne sont plus utilisés pour l'agriculture.

Mme la rapporteure. Cet amendement porte plus précisément sur la réhabilitation en vue d'un usage non agricole des bâtiments. Il pose la question

suiivante : les bâtiments inutilisés doivent-ils impérativement conserver leur caractère agricole dans la perspective d'une utilisation future ou peuvent-ils changer de destination dans le cadre d'une diversification des zones reconsidérant la vocation agricole ? Cette question ne peut pas être tranchée dans un texte sur l'urbanisme. Il ne m'appartient pas en tant que rapporteure de me prononcer sur ce qui relève d'un débat sur l'agriculture et son devenir. Ce débat nous dépasse, même si de nombreux membres de la commission s'intéressent aux questions agricoles. C'est la raison pour laquelle je vous suggère de retirer votre amendement.

M. Hervé Pellois. Dès lors que la CDCEA est consultée, la préoccupation agricole est bien prise en compte.

Mme la ministre. Je suis défavorable à cet amendement. La transformation des bâtiments agricoles en habitation peut conduire à un mitage que nous combattons. Par ailleurs, comme l'a dit la rapporteure, la question de la réhabilitation de l'habitat agricole en vue de la réinstallation a davantage sa place dans la future loi d'avenir de l'agriculture.

M. Hervé Pellois. Je retire l'amendement.

M. le président François Brottes. Le maintien dans son logement d'un agriculteur à la retraite pose problème pour l'installation des jeunes agriculteurs.

L'amendement CE 581 est retiré.

La commission adopte l'amendement CE 915 de la rapporteure.

Puis elle est saisie de l'amendement CE 76 de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. le rapporteur pour avis. Je le retire au profit de l'amendement CE 617 de nos collègues du groupe Ecolo qui est mieux rédigé.

L'amendement CE 76 est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CE 617 de Mme Brigitte Allain.

Mme Brigitte Allain. La pérennité de l'usage agricole des espaces agricoles bâtis ou à bâtir est loin d'être garantie. Il est nécessaire de lutter contre la mutation, le mitage et le pastillage incontrôlé.

Cet amendement vise à interdire que les bâtiments agricoles deviennent des habitations afin de lutter contre l'artificialisation des sols et le mitage du territoire. Ces bâtiments pourront néanmoins rester des outils de travail pour de nouveaux agriculteurs.

Mme la rapporteure. Votre amendement porte, comme celui de M. Pellois, sur la destination des bâtiments agricoles, mais vous proposez une solution inverse. Pour les raisons que j'ai indiquées précédemment, je ne peux pas soutenir l'une ou l'autre de ces propositions. Je vous demande donc de retirer cet amendement.

Mme Brigitte Allain. Je le retire.

L'amendement CE 617 est retiré.

La commission examine l'amendement CE 712 de Mme Florence Delaunay.

Mme Marie-Noëlle Battistel. Le texte prévoit d'intégrer dans le code de l'urbanisme la possibilité de déroger aux règles générales de stationnement, de gabarit et de densité lorsque le projet de construction porte sur une surélévation de logement ou un alignement au faîtage.

Il paraît opportun d'ajuster les règles pour faciliter les isolations thermiques par l'extérieur sur les territoires couverts par un PLU. En effet, ces travaux ne sont souvent pas réalisés faute de pouvoir déroger, pour quelques centimètres, aux règles relatives à la limite séparative.

Mme la rapporteure. Nous sommes saisis de plusieurs amendements qui se ressemblent sur ce sujet. J'avoue une préférence pour l'amendement CE 599 de M. Baupin. Je vous demande donc de retirer votre amendement au profit de ce dernier.

M. le président François Brottes. Vous ne prenez aucun risque à accepter, madame Battistel, puisque l'amendement CE 599 est plus ouvert que le vôtre.

Mme Marie-Noëlle Battistel. J'accepte de retirer mon amendement.

L'amendement CE 712 est retiré.

La commission examine l'amendement CE 91 de M. Jean-Marie Tetart.

M. Jean-Marie Tetart. Je le retire également au profit de l'amendement CE 599.

L'amendement CE 91 est retiré.

La commission examine l'amendement CE 599 de M. Denis Baupin.

Mme Brigitte Allain. Si, pour une fois, les Verts sont plus ouverts...

Mme la rapporteure. Avis favorable.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CE 77 de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. le rapporteur pour avis. Il est défendu.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 78 de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à assouplir le régime juridique très rigoureux des espaces boisés classés, qui de surcroît n'est pas adapté à la mise en œuvre dans tous les cas de figure de la trame verte et bleue dans un plan local d'urbanisme.

Mme la rapporteure. Avis favorable.

Mme la ministre. Avis favorable. Je me réjouis, monsieur le rapporteur pour avis, que vous utilisiez l'argument que je vous ai opposé précédemment pour refuser l'un de vos amendements.

La commission adopte l'amendement.

Elle examine l'amendement CE 79 de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à adapter le règlement du PLU à la prise en considération croissante du lien entre biodiversité et bâti.

Mme la rapporteure. Votre amendement étant satisfait sur le fond, je vous suggère de le retirer.

Mme la ministre. Votre amendement est en effet satisfait. En outre, le règlement du PLU ne peut pas contenir des recommandations.

L'amendement CE 79 est retiré.

La commission en vient à l'amendement CE 95 de M. Jean-Marie Tetart.

M. Jean-Marie Tetart. Les travaux de voirie – liaisons routières ou infrastructures de transports collectifs – imposent aux concessionnaires des dévoiements de réseaux. Avec la procédure actuelle, ceux-ci les découvrent lorsque le projet est finalisé. Il serait donc préférable que l'étude d'impact analyse les dévoiements à prévoir afin que leurs conséquences soient prises en compte

dans le projet initial. Cela permettrait de limiter les coûts engendrés par ces dévoiements.

Mme la rapporteure. La pratique est déjà celle que vous proposez, sans qu'elle soit inscrite dans la loi. Avis défavorable.

Mme la ministre. Avis défavorable. Le contenu de l'étude d'impact relève du code de l'environnement et non du code de l'urbanisme.

M. Jean-Marie Tetart. Je retire l'amendement.

L'amendement CE 95 est retiré.

La commission examine l'amendement CE 706 de Mme Kheira Bouziane.

M. Dominique Potier. Il est défendu.

Mme la rapporteure. Cet amendement présente une idée intéressante, mais qui devrait être développée dans le cadre de l'article 13 des règlements de zone du PLU qui porte sur le même sujet. Je vous demande de le retirer.

L'amendement CE 706 est retiré.

La commission examine, en présentation commune, l'amendement CE 80 de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, l'amendement CE 593 de Mme Laurence Abeille et l'amendement CE 81 de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. le rapporteur pour avis. L'amendement CE 80 vise à permettre de fixer dans le règlement du PLU des emplacements réservés aux espaces nécessaires aux continuités écologiques. Il s'agit d'un amendement de repli par rapport à l'amendement sur la création d'espaces de continuité écologique.

Mme Laurence Abeille. L'amendement CE 593 tend à fixer dans le règlement du PLU un coefficient de biotope par surface (CBS). L'inscription d'un CBS dans les documents d'urbanisme est aujourd'hui une idée partagée, comme en témoignent les amendements déposés sur ce sujet en commission du développement durable. Il s'agit d'un outil intéressant pour éviter la minéralisation des zones urbaines sans pénaliser la densification.

Ce CBS, qui vise à améliorer le fonctionnement de l'écosystème ainsi qu'à stimuler le développement des biotopes, est en vigueur dans la ville de Berlin depuis 1998.

M. le rapporteur pour avis. L'amendement CE 81 vise à instaurer un coefficient de biotope par surface sans pour autant le rendre obligatoire, offrant ainsi un cadre juridique aux communes et intercommunalités désireuses de fixer un CBS dans le règlement du PLU. Outre Berlin, les villes de Paris, depuis 2004,

et de Grenoble utilisent un CBS. L'amendement a une vertu pédagogique puisqu'il incite les collectivités à mettre en place ce coefficient dans les secteurs denses.

Mme la rapporteure. Je suis favorable à l'amendement CE 80 et défavorable aux amendements CE 593 et CE 81. Les CBS sont expérimentés non seulement dans les villes que vous avez citées, mais aussi à Roubaix. Les textes actuels permettent donc déjà à ceux qui le souhaitent d'introduire un coefficient de cette nature. Il me paraît plus sage de tirer les leçons des expérimentations en cours avant d'inscrire cet instrument dans les documents d'urbanisme

Mme la ministre. Je suis favorable à l'amendement CE 593 puisqu'il ouvre la possibilité de fixer un coefficient. Je m'en remets à la sagesse de la Commission pour l'amendement CE 80. Quant à l'amendement CE 81, il sera satisfait en cas d'adoption de l'amendement CE 593.

La commission adopte l'amendement CE 80.

Puis elle rejette successivement les amendements CE 593 et CE 81.

Elle adopte ensuite l'amendement de conséquence CE 1122 de la rapporteure.

La commission adopte l'article 73 modifié.

Après l'article 73

La commission examine l'amendement CE 275 de M. Benoist Apparü portant article additionnel après l'article 73.

M. Benoist Apparü. Il est défendu.

Mme la rapporteure. Avis défavorable.

Mme la ministre. Même avis.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle étudie l'amendement CE 82 de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. le rapporteur pour avis. Il est défendu.

Mme la rapporteure. Avis défavorable.

Mme la ministre. Même avis.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CE 196 de M. Benoist Apparu.

M. Benoist Apparu. Cet amendement vise à prévoir la remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport sur les modalités d'instauration d'une police de l'urbanisme.

Mme la rapporteure. Avis défavorable.

Mme la ministre. Même avis.

M. Benoist Apparu. Nous sommes confrontés à de véritables difficultés en la matière. Aujourd'hui, un maire peut contraindre un commerçant à changer son enseigne sous astreinte financière. Or, il doit faire appel à la justice et attendre des lustres pour que des affaires liées à des constructions réalisées sans permis de construire soient traitées. Un parallélisme des formes entre police des enseignes et police de l'urbanisme me semblerait de bonne politique.

La commission rejette l'amendement.

Article 74

(articles L. 111-6-2, L. 123-1-11, L. 123-4, L. 127-1, L. 128-1, L. 128-2, L. 128-3, L. 331-7 et L. 473-2 du code de l'urbanisme ; article L. 342-18 du code du tourisme)

Article de coordination

L'article 74 est un complément direct de l'article précédent puisqu'il opère une coordination légistique avec les dispositions nouvellement proposées.

Certains alinéas prennent en compte les nouveaux agencements (et donc la nouvelle numérotation) opérés au sein de l'article L. 123-5-1, dont les dispositions de fond n'ont par ailleurs pas été affectées par ces divers changements (**alinéas 2, 3 et 4**).

En revanche, d'autres articles, comme l'article L. 123-1-11, sont amputés des dispositions qui étaient relatives au coefficient d'occupation des sols et qui, du fait de sa disparition, manquent en quelque sorte de base légale (**alinéas 6 et 7**).

L'article L. 123-4 est, pour sa part, intégralement supprimé, son objet étant tout entier relatif aux règles prescrites par les COS (**alinéa 9**).

D'autres articles enfin voient certaines dispositions relatives ou découlant des COS remplacées par des règles équivalentes mais dont la dénomination est modifiée en conséquence de leur suppression (**alinéas 10 à 12**).

*

* *

La commission adopte l'article 74 sans modification.

Section 6

Mobiliser les terrains issus du lotissement

Article 75

(articles L. 442-10 et L. 442-11 du code de l'urbanisme)

Mobilisation des terrains issus du lotissement

L'article 75 a pour but d'encourager la densification des quartiers de lotissement en facilitant la subdivision de lots et en mettant en concordance les documents du lotissement avec le PLU ou le document d'urbanisme qui en tient lieu.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 442-1 du code de l'urbanisme définit le lotissement comme étant « la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis ».

L'article L. 442-10 du code de l'urbanisme définit pour sa part la procédure de modification des documents du lotissement. Il appartient à l'autorité compétente en matière de demande de permis de construire de se prononcer sur la modification du règlement et du cahier des charges du lotissement, sous réserve de l'accord d'une majorité qualifiée des colotis. Celle-ci 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. Dans un délai de cinq ans à compter de l'achèvement du lotissement, le règlement et le cahier des charges ne peuvent être modifiés qu'en cas d'absence d'opposition du lotisseur, si celui-ci possède encore au moins un lot constructible.

Par ailleurs, l'article L. 442-12 du code de l'urbanisme assimile les subdivisions de lots à des modifications du lotissement. Les règles de modification du règlement ou du cahier des charges s'appliquent donc également aux subdivisions de lots issus d'un lotissement autorisé.

La mise en concordance des documents du lotissement avec le document d'urbanisme est, quant à elle, visée à l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme. Il appartient là à l'autorité compétente de modifier tout ou partie des règlements et des cahiers des charges de lotissement afin de 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, après enquête publique et délibération du conseil municipal. Cette procédure est toutefois peu mise en œuvre par les autorités compétentes. Cela s'explique notamment par l'incertitude juridique liée à la possibilité de mettre en concordance les dispositions du cahier des charges du lotissement, s'il n'a pas été approuvé par l'autorité administrative, avec les dispositions du document d'urbanisme.

En l'état actuel du droit, l'évolution des quartiers du lotissement est donc freinée. Les contraintes pesant sur la modification des documents du lotissement, la subdivision des lots et la mise en concordance des documents du lotissement avec le PLU ou le document d'urbanisme en tenant lieu limitent donc la mobilisation des terrains issus du lotissement en faveur du logement.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Dans son article 75, le présent projet de loi vise à mobiliser les terrains issus du lotissement autour de deux axes : faciliter la modification des documents du lotissement et la subdivision de lots, et améliorer la mise en concordance des documents du lotissement avec le PLU ou le document d'urbanisme en tenant lieu.

La nouvelle rédaction de l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme modifie la majorité qualifiée qui permet à l'autorité compétente de prononcer la modification du règlement ou du cahier des charges du lotissement. La nouvelle majorité qualifiée est fixée à la moitié des propriétaires détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie d'un lotissement ou au deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette superficie. La procédure de modification des documents du lotissement à la majorité qualifiée des colotis s'applique par ailleurs non seulement au règlement et au cahier des charges approuvé par l'autorité administrative, mais également aux dispositions de nature réglementaire des cahiers des charges non approuvés. Ces modifications doivent notamment permettre de faciliter la subdivision d'un lot par son propriétaire selon la logique « BIMBY (« Build in my backyard »), afin de mobiliser des gisements fonciers déjà insérés dans des secteurs urbains.

La nouvelle rédaction de l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme précise par ailleurs que la procédure de mise en concordance des documents du lotissement avec le document d'urbanisme s'applique à tous les cahiers des charges de lotissement, qu'ils aient été approuvés ou non par l'autorité administrative. Lorsque le permis de construire précède l'approbation d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, le présent texte prévoit la modification du règlement ou du cahier des charges du lotissement, que ce dernier ait été approuvé ou non. L'objectif est de permettre aux colotis grâce à la mise en concordance des documents du lotissement de bénéficier de l'intégralité des droits à construire résultant de l'application du document d'urbanisme.

Grâce à ces modifications, le présent projet de loi vise donc à densifier les quartiers de lotissement, afin de réduire les déplacements et développer l'offre de logements.

C.— LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEURE

Avec l'avis favorable de votre rapporteure, la Commission des affaires économiques a adopté un amendement qui permet d'appliquer plus rapidement les règles de l'urbanisme de droit commun aux lotissements, y compris lorsque ceux-ci sont soumis à des règles spécifiques approuvées par les habitants de ceux-ci. Ainsi, cet amendement propose que les règles résultant du règlement, du cahier des charges ou des clauses de nature réglementaire du cahier des charges cessent de s'appliquer, quand bien même une majorité des colotis auraient souhaité leur maintien, si le lotissement est finalement couvert par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu.

De plus, la Commission a également adopté un amendement de votre rapporteure précisant que les colotis ne peuvent pas changer l'affectation des parties communes du lotissement.

*
* *

La commission examine l'amendement CE 708 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Marie-Noëlle Battistel. L'abrogation des règles d'urbanisme des lotissements au profit des règles du document d'urbanisme de la commune nous semblerait bienvenue.

Mme la rapporteure. Avis favorable.

Mme la ministre. Même avis.

M. le président François Brottes. Cela constitue une grande avancée.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle étudie l'amendement CE 707 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Frédérique Massat. Il convient de mettre en place une consultation décennale des colotis au sujet du maintien des règles de lotissement afin de ne pas figer la situation en faisant en sorte, par exemple, de promouvoir des projets d'extension qui constituent autant d'avancées pour les collectivités et les propriétaires.

Mme la rapporteure. Je vous prie de bien vouloir retirer cet amendement, car des imprécisions doivent encore être levées sur ce sujet important d'ici à la séance publique.

Mme Frédérique Massat. Je vous fais confiance. Nous retravaillerons donc cet amendement dans ce sens-là.

L'amendement CE 707 est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CE 916 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Il s'agit d'une précision rédactionnelle quant aux règles relatives aux lotissements.

Mme la ministre. Avis favorable à condition de rectifier cet amendement en remplaçant « n'affectent pas » par « ne concernent pas ».

Mme la rapporteure. Je suis d'accord avec cette rectification

La commission adopte l'amendement CE 916 ainsi rectifié.

Puis elle adopte l'article 75 modifié.

Section 7

Aménagement opérationnel

Article 76

(articles L. 300-4 et L. 311-7 du code de l'urbanisme ; article L. 122-3 du code de l'environnement ; article L. 1331-7 du code de la santé publique)

Dispositions relatives aux zones d'aménagement concerté

L'article 76 modifie le régime des zones d'aménagement concerté et des plans d'aménagement des zones afin d'encourager et de favoriser la mobilisation du foncier.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 300-4 du code de l'urbanisme définit la possibilité pour l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics de concéder la réalisation d'opérations d'aménagement, après des procédures de publicité et de mise en concurrence. L'opération d'aménagement peut notamment être réalisée dans une zone d'aménagement concerté (ZAC). Toutefois, la date à laquelle cette concession d'aménagement doit être conclue n'est pas mentionnée dans le code de l'urbanisme. Saisi de cette question à l'occasion de divers contentieux, le juge

administratif a seulement indiqué qu'une concession d'aménagement ne pouvait pas être conclue avant que la décision portant création de la ZAC ne soit prise ⁽¹⁾.

La procédure de mise en concurrence a par ailleurs été précisée par le décret n° 2009-889 du 22 juillet 2009 relatif aux concessions d'aménagement et au décret n° 2011-1000 du 25 août 2011 modifiant certaines dispositions applicables aux marchés et contrats relevant de la commande publique. Les études préalables présentées lors de la mise en concurrence doivent être suffisamment précises afin que la collectivité ait pu délibérer sur les différents enjeux, outils et moyens de la concession.

L'article L. 311-7 du code de l'urbanisme précise le régime du plan d'aménagement des zones (PAZ), constituant un document d'urbanisme applicable dans une ZAC. Avant la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (« loi SRU »), les règles d'urbanisme définies dans le PAZ tenaient lieu de plan d'occupation des sols (POS). Ayant la possibilité de déroger au POS, le PAZ lui ressemble néanmoins étroitement tant en ce qui concerne son élaboration, que ses effets et son contenu. Les PAZ sont soumis au même régime juridique que les plans locaux d'urbanisme (articles L. 123-1 à L. 123-18 du code de l'urbanisme), à l'exception du deuxième alinéa de l'article L. 123-1 aux termes duquel un PLU, lorsqu'il est élaboré par un EPCI, couvre l'intégralité du territoire de ce dernier. Depuis la loi SRU, les PLU définissent les règles d'urbanisme applicables aux ZAC. La loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat a ensuite clarifié les dispositions transitoires relatives aux PAZ. Cette loi a ainsi confirmé la suppression de la possibilité pour les communes d'établir de nouveaux PAZ dans les ZAC où s'appliquent désormais les PLU. Les PAZ existants restent néanmoins en vigueur jusqu'au moment de leur intégration dans les PLU. Les ZAC les plus anciennes ont donc été créées en application des principes des PAZ appliquant des règles et des principes différents des documents d'urbanisme aujourd'hui en vigueur. La clarification et la simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme issues de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 ne s'applique pas par ailleurs aux PAZ. Or, cela peut freiner l'évolution des ZAC les plus anciennes tant que le PAZ n'a pas été effectivement intégré dans le PLU.

L'article L. 122-3 du code de l'environnement définit les différentes catégories de projets devant faire l'objet d'une étude d'impact et le contenu de celle-ci. Les différents types d'études d'impact et d'avis de l'autorité environnementale correspondent aux dispositions de plusieurs directives communautaires qui ont été transposées en droit interne, notamment les directives 2001/42/CE « Plans et programmes » et 85/337/CEE modifiée. En l'état actuel du droit, plusieurs études d'impact et enquêtes publiques peuvent se dérouler sur le périmètre d'une ZAC. Une ZAC doit ainsi faire l'objet d'une étude d'impact

(1) CE, *Société Eiffel-distribution*, 8 décembre 2004 ; CAA de Marseille, *Commune d'Estagel*, 27 février 2008

antérieure à sa création et d'études d'impact ainsi que d'enquêtes publiques portant sur les acquisitions foncières et les travaux, l'eau, et les constructions de plus de 40 000 m². La complémentarité de ces différentes procédures est pourtant peu prise en compte.

L'article L. 1331-7 du code de la santé publique précise les modalités de participation des propriétaires des immeubles soumis à l'obligation de raccordement au réseau public au financement de l'assainissement collectif. La participation à l'assainissement collectif (PAC) a été créée par la loi n° 2012-354 de finances rectificative pour 2012 en date du 14 mars 2012, en remplacement d'une précédente disposition, la participation pour raccordement à l'égout (PRE). L'objectif de la PAC est de satisfaire les besoins locaux d'extension des réseaux. La PRE ne pouvait pas être cumulée avec la participation en ZAC incluant le financement des équipements d'assainissement. Ainsi, la jurisprudence du Conseil d'État empêchait d'imposer aux propriétaires un double paiement des mêmes équipements d'assainissement lorsque les propriétaires construisaient dans une ZAC⁽¹⁾. Toutefois, alors que la PRE était liée à l'obtention d'un permis de construire, la PAC est liée au raccordement au réseau d'assainissement collectif. La jurisprudence du Conseil d'État ne s'applique donc plus : un propriétaire construisant en ZAC peut donc à la fois devoir payer lors de l'achat du terrain (le prix pouvant inclure les travaux d'assainissement réalisés par l'aménageur) et lors du versement de la PAC, au moment du raccordement au réseau d'assainissement.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 76 du présent projet de loi vise à faciliter l'aménagement opérationnel afin de renforcer la mobilisation du foncier, notamment dans les ZAC.

Les **alinéas 2 et 3** modifient l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme afin de préciser le moment auquel l'attribution de la concession d'aménagement dans une ZAC peut être réalisée. La nouvelle rédaction dispose ainsi que l'attribution de la concession d'aménagement peut précéder la création de la zone, dès lors que les enjeux et les objectifs de la concession d'aménagement, son périmètre d'intervention, son programme et son bilan financier prévisionnel ont été fixés après délibération de la personne publique à l'initiative de la ZAC. Cela doit permettre de faciliter la mise en concurrence d'une concession relative à une opération d'aménagement et d'aligner les procédures d'attribution des concessions réalisées en ZAC sur celles réalisées en dehors de ZAC.

Les **alinéas 4 et 5** de l'article 76 modifient l'article L. 311-7 du code de l'urbanisme afin de permettre aux PAZ de suivre la procédure de modification simplifiée créée par l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de

(1) CE, SA Rhonalcop, 14 février 1974

révision des documents d'urbanisme. Si la clôture d'anciennes ZAC et la progressive disparition des POS amènent le nombre de PAZ à décroître, on en compte néanmoins un certain nombre aujourd'hui. Tant que les ZAC ne seront pas dans leur ensemble intégrées dans des PLU, la présente modification doit donc permettre aux ZAC anciennes d'évoluer plus facilement grâce à la procédure de révision simplifiée des PAZ.

Les **alinéas 6 à 10** modifient l'article L. 122-3 du code de l'environnement. L'objectif de la nouvelle rédaction est d'assurer une meilleure prise en compte de la complémentarité des différentes études d'impact et enquêtes publiques pouvant s'imposer sur le périmètre d'une ZAC. Si le renforcement des exigences environnementales est légitime, il doit cependant s'effectuer de façon globale et cohérente. Les plans et les projets de ZAC coordonnés en amont ne doivent pas souffrir d'obligations redondantes et pénalisantes, dès lors que les dossiers d'études d'impact sont suffisamment précis sur les différentes procédures et les travaux portés par des maîtres d'ouvrage tiers. La nouvelle rédaction dispose ainsi que l'avis de l'autorité administrative compétente en matière d'environnement sur l'étude d'impact préalable à la création de la ZAC peut également tenir lieu d'avis pour les études d'impact afférentes aux acquisitions foncières, travaux et ouvrages réalisés au sein de cette ZAC.

Enfin, les **alinéas 11 et 12** modifient l'article L. 1331-7 du code de la santé publique afin de préciser l'articulation qui doit exister entre les ZAC et la PAC afin de ne pas faire payer deux fois les équipements en matière d'assainissement. Lorsque des équipements d'assainissement collectif ont été financés par la ZAC, l'aménageur redevable de la PAC sera ainsi exonéré à due proportion du montant des travaux déjà pris en charge au sein de la ZAC.

*

* *

La commission adopte l'article 76 sans modification.

Article 77

(articles L. 322-12 à L. 322-16 [nouveaux] du code de l'urbanisme)

Création des associations foncières urbaines de projet (AFUP)

L'article 77 crée les associations foncières urbaines de projet (AFUP) afin de mettre en place un outil d'urbanisme entre les propriétaires fonciers et la collectivité, au service des opérations de remembrement et d'aménagement.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

Le rôle des propriétaires dans l'aménagement de leur terrain est central, en particulier dans des zones destinées à l'urbanisation et délaissées par les aménageurs, les lotisseurs et les constructeurs. Si les racines des associations syndicales de propriétaires remontent à la loi du 21 juillet 1865 précisant leur cadre juridique, la fondation des associations foncières urbaines (AFU) date en réalité de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. Les AFU sont un instrument mis à la disposition des propriétaires afin de réaliser des travaux d'urbanisation.

Les AFU peuvent relever de quatre catégories distinctes :

- les AFU de remembrement aménagement ;
- les AFU de groupement de parcelles ;
- les AFU pour ouvrages d'intérêt collectif ;
- les AFU de restauration immobilière.

Les AFU peuvent être libres (constituées sans intervention de l'administration, à l'unanimité des associés), autorisées (constituées par un acte de l'administration, avec le consentement d'une majorité qualifiée de propriétaires) ou forcées (afin de réaliser des travaux d'intérêt général). Une AFU autorisée repose sur le consentement des deux tiers au moins des propriétaires, détenant ensemble au moins les deux tiers de la superficie du site concerné. Cet outil comporte des avantages à la fois pour la collectivité et pour les propriétaires, par exemple en matière de valorisation des terrains et d'association des différents acteurs à une réflexion en amont sur les choix d'urbanisation. Il est toutefois relativement peu utilisé, notamment en raison de la confusion sur les usages possibles de cet outil et de l'absence de véritable projet nourrissant la réflexion sur le remembrement et l'aménagement des terrains.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 77 du présent projet de loi a pour objectif de renforcer la valorisation des terrains par leurs propriétaires et la mise en œuvre efficace des opérations de remembrement et d'aménagement.

Le chapitre II du titre II du livre III du code de l'urbanisme, consacré aux associations foncières urbaines, est donc complété par six nouveaux articles consacrés aux AFUP.

Les **alinéas 2 et 3** créent un nouvel article L. 322-12 dans le code de l'urbanisme qui définit l'AFUP comme une AFU autorisée ayant pour objet de permettre la cession des terrains inclus dans son périmètre, après avoir réalisé un projet associant des opérations de remembrement et d'aménagement.

L’alinéa 4 crée l’article L. 322-13 du code de l’urbanisme qui attribue à la commune ou l’établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de plan local d’urbanisme ou au représentant de l’État dans le cadre d’une opération d’intérêt national la compétence en matière de délimitation du périmètre du projet de l’AFUP.

Les **alinéas 5 à 7** créent l’article L. 322-14 du code de l’urbanisme qui décrit la procédure à suivre par les propriétaires afin de constituer une AFUP. Les propriétaires intéressés doivent ainsi adresser une demande d’autorisation à l’autorité administrative comprenant le projet de statuts et le périmètre des opérations foncières envisagé. La commune ou l’EPCI compétent en matière de PLU reçoit une copie du dossier.

Les **alinéas 8 à 11** créent l’article L. 322-15 du code de l’urbanisme. Cet article impose la soumission du projet de création de l’AFUP à enquête publique par l’autorité administrative. La création de l’AFUP est ensuite autorisée par l’autorité administrative, après accord du conseil municipal ou de l’organe de l’EPCI compétent en matière de PLU.

Lorsque le projet de l’AFUP est prévu dans le cadre d’une opération d’intérêt national, l’autorité administrative peut autoriser la création de l’AFUP après avis du conseil municipal ou de l’organe délibérant de l’EPCI compétent en matière de PLU.

L’acte autorisant la création de l’AFUP est ensuite publié, affiché dans chaque commune du territoire du projet et notifié aux propriétaires dans des conditions prévues par décret en Conseil d’État.

Les **alinéas 12 à 15** créent l’article L. 322-16 du code de l’urbanisme relatif à la modification des conditions initiales de l’AFUP, régie par la section 1 du chapitre IV du titre III de l’ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires. Cet article précise toutefois que, par dérogation à ces dispositions, la vente d’un terrain aménagé compris dans le périmètre de l’AFUP à un acquéreur ne souhaitant pas être inclus dans son périmètre peut entraîner la distraction de ce terrain du périmètre de l’AFUP. Les statuts de l’AFUP doivent alors prévoir cette dérogation. 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 du terrain, l’assemblée générale de l’AFUP peut ainsi autoriser la distraction des terrains à vendre du périmètre de l’AFUP, sans enquête publique préalable. L’assemblée générale fixe également les conditions financières dans lesquelles le vendeur reste redevable des emprunts et des participations prévues. L’article dispose également qu’en dessous d’un certain seuil fixé par décret en Conseil d’État, la majorité des membres de l’AFUP suffit pour prendre la décision de distraire ces terrains du périmètre. Il revient alors à l’autorité administrative de modifier le périmètre de l’AFUP en conséquence.

Les **alinéas 16 à 21** modifient l'article L. 332-12 du code de l'urbanisme relatif aux participations à la réalisation d'équipements publics exigibles à l'occasion de la délivrance d'autorisations de construire ou d'utiliser le sol. Les AFUP peuvent voir leurs bénéficiaires être redevables du versement pour dépassement du plafond légal de densité, de la participation spécifique pour des équipements publics exceptionnels, d'une participation forfaitaire, du versement pour sous-densité ou de la taxe d'aménagement.

*

* *

La commission adopte l'article 77 sans modification.

Article 78

(article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme)

Amélioration du dispositif du projet urbain partenarial

L'article 78 modifie le cadre juridique du projet urbain partenarial afin de renforcer la concertation autour d'un projet urbain équilibré, opérationnel et attractif.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

En premier lieu, les articles L. 332-11-3 et L. 332-11-4 du code de l'urbanisme définissent le dispositif du projet urbain partenarial (PUP), qui permet d'élargir le financement d'équipements publics à de nouvelles formes de participation. Créé par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, après la suppression du Programme d'Aménagement d'Ensemble (PAE), le PUP permet à des acteurs privés de participer au financement d'opérations de construction ou d'aménagement pouvant avoir un intérêt communal dans les zones urbaines ou à urbaniser. Il ne s'assimile pas à une concession d'aménagement et ne doit donc pas être soumis à une mise en concurrence préalable.

La participation au financement des équipements publics peut être effectuée sous forme de contribution financière ou sous forme de terrains bâtis ou non bâtis. La négociation du PUP est donc ouverte sur les modalités de paiement. Le bâtiment choisi comme modalité de paiement doit toutefois être existant avant la conclusion du PUP. Outre les modalités de paiement, la convention du PUP doit également comporter la liste des équipements à financer, le montant de la participation à la charge du constructeur ou aménageur, le périmètre de la convention, la durée d'exonération de la taxe d'aménagement (ne pouvant pas excéder dix ans), les dispositions en cas de non réalisation dans les délais des équipements publics dont la liste a été fixée et les éventuels avenants.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 78 du présent projet de loi vise à améliorer le PUP afin de l'inscrire dans une démarche de projet urbain opérationnel.

L'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme relatif au PUP est ainsi complété par quatre nouveaux alinéas.

L'**alinéa 4** clarifie les cas pour lesquels les équipements publics ayant fait l'objet d'une convention de PUP desservent d'autres terrains pour lesquels aucune convention n'a été signée. Dans cette situation, un nouveau périmètre peut être défini par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de plan local d'urbanisme, ou par le préfet dans le cadre d'une opération d'intérêt national. Les propriétaires fonciers, les aménageurs ou les constructeurs se livrant à des opérations d'aménagement dans ce nouveau périmètre participeront dans le cadre de conventions au financement de ces mêmes équipements publics dans les cas où ils répondent aux besoins des futurs habitants ou usagers de leurs opérations. L'**alinéa 5** précise pour sa part que la durée de ce périmètre défini par délibération ou arrêté préfectoral ne peut excéder quinze ans.

L'**alinéa 6** ouvre la possibilité aux personnes ayant qualité pour déposer une demande de permis de construire ou d'aménager de demander à la commune ou à l'EPCI compétent en matière de PLU ou au préfet dans le cadre d'une opération d'intérêt national de soumettre leur projet d'aménagement ou de construction à un débat au sein de l'organe délibérant. Il revient à l'autorité publique de rendre publique cette demande de concertation, à défaut de la satisfaire.

L'**alinéa 7** précise enfin que cette demande doit être assortie d'un dossier comportant la délimitation du périmètre, la définition du projet et la liste des équipements publics à réaliser.

*

* *

La commission adopte l'article 78 sans modification.

Article additionnel après l'article 78

(article 78 bis [nouveau])

(article L. 300-3 [nouveau] du code de l'urbanisme)

Dispositions relatives au mandat d'études

À l'initiative de votre rapporteure, la Commission des affaires économiques a adopté un amendement qui permet à des personnes publiques (État, collectivités territoriales et établissements publics) de confier à d'autres personnes

publiques voire à des personnes privées, par le biais de conventions de mandat, le soin de réaliser certaines études, des travaux ou la construction d'ouvrages et de bâtiments, voire l'achat et la revente de biens fonciers.

Cette facilité de gestion, qui se concrétise par la réintroduction d'un nouvel article L. 300-3 dans le code de l'urbanisme (l'ancien article L. 300-3 ayant été supprimé par l'article 22-I de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme), est néanmoins subordonnée à l'établissement d'une convention de mandat qui doit être extrêmement précise (cette convention devant déterminer aussi bien l'objet du contrat que ses modalités d'accomplissement et les moyens mis en œuvre par le mandant pour contrôler l'action du mandataire).

L'ensemble de ces précautions est ainsi de nature à parfaitement encadrer l'exercice de certaines missions d'intérêt général par d'autres personnes publiques ou des personnes privées dans un cadre à la fois juridique et financier parfaitement clair.

*

* *

La commission examine l'amendement CE 1121 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Il s'agit de réintroduire le mandat d'étude qui avait disparu suite à des évolutions législatives, tout en nous conformant au droit communautaire.

Mme la ministre. Je ne suis pas défavorable à cet amendement qui reprend exactement les termes de l'article 19 de la proposition de loi du sénateur Doligé relative à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales. Celle-ci est en ce moment sur le bureau de l'Assemblée nationale pour une seconde lecture, l'article 19 ayant fait l'objet d'un consensus. Le Gouvernement s'en remet donc à la sagesse des parlementaires pour décider de la reprise de cette disposition dans le projet de loi au sein des mesures relatives à l'aménagement opérationnel plutôt que dans la proposition de loi.

La commission adopte l'amendement.

Article additionnel après l'article 78

(article 78 *ter* [nouveau])

Faculté, à titre exceptionnel, de permettre au contrat de développement territorial de prévoir des opérations de réhabilitation en zone C d'un plan d'exposition au bruit

En application de l'article L.147-5 du code de l'urbanisme, dans les zones du plan d'exposition au bruit (PEB) engendré par le trafic aérien, l'extension de l'urbanisation est interdite lorsqu'elle conduit à exposer de nouvelles populations au bruit. S'agissant de la zone C, l'article L. 147-5-5 du code de l'urbanisme précise les exceptions à ce principe, limitativement énumérées, notamment pour les opérations de rénovation urbaine, ne pouvant conduire à une augmentation de la population soumise au bruit.

Force est de constater que cette limitation stricte pose aujourd'hui, dans le cadre du plan d'exposition au bruit de Roissy, des difficultés dans sa mise en œuvre pour mener à bien la réalisation d'opérations de renouvellement urbain indispensable pour rénover les quartiers et centres anciens existants et pour lutter contre les phénomènes de dégradation urbaine et paupérisation sociale mais aussi au regard du desserrement des populations.

Ces contraintes se sont notamment manifestées lors de la négociation des contrats de développement territorial (CDT) prévus par la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

Un rapport du Gouvernement publié en juin 2013 sur les conditions de constructibilité dans le cadre du plan d'exposition au bruit de Roissy, conformément à l'article 24 de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, confirme cette analyse pour le secteur de Roissy.

Ainsi que le développe le rapport, dans la zone sud-ouest de Roissy, les enjeux de renouvellement urbain sur un périmètre vaste, la nécessité de progresser dans l'atteinte d'une plus grande mixité sociale, l'impossibilité de remplacer des logements sociaux par des logements non aidés sans déplacer les populations concernées sur de grandes distances, le manque de certains équipements publics de proximité liés à la population et aux emplois offerts sur la plate-forme aéroportuaire, l'intérêt économique social et environnemental d'une valorisation des abords des gares du réseau ferré principal et des centres-villes, pourraient conduire à accepter, sous certaines conditions, une augmentation modérée de la population et des équipements en zone C.

Pour tenir compte de cette situation particulière et répondre aux enjeux spécifiques de ce territoire dans un souci d'égalité des territoires, le présent article propose, ainsi que le préconise le rapport, une disposition législative permettant aux contrats de développement territorial précités de prévoir, à titre exceptionnel,

des opérations de réhabilitation ou de réaménagement urbain en zone C des plans d'exposition au bruit, sans entraîner d'augmentation significative de la population soumise aux nuisances sonores.

Cette possibilité offrirait bien entendu toutes les garanties nécessaires aux populations concernées en prévoyant des mesures compensatoires permettant de limiter l'impact des nuisances sonores sur la qualité de vie des populations exposées.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CE 1088 de la rapporteure portant article additionnel après l'article 78.

Mme la rapporteure. Cet amendement très important permet de répondre à de fortes préoccupations qui ont déjà été exprimées, notamment par M. Pupponi, liées à la nécessité de construire des logements tout en tenant compte des difficultés qu'il y a à le faire dans les zones très exposées au bruit.

Mme la ministre. Je m'étais engagée à étudier précisément cette question.

Cet amendement vise à résoudre une difficulté spécifique relative aux opérations de renouvellement urbain dans le cadre des contrats de développement territoriaux signés en Ile-de-France. Des blocages existaient en zone C des plans d'exposition au bruit (PEB), en l'occurrence en ce qui concerne l'aéroport de Roissy, qui entraînaient la paupérisation et la dégradation de certains quartiers. Un véritable travail de dentellier a donc été mené – M. Pupponi peut en témoigner – dans le cadre de discussions qui ont également permis de préserver la protection des habitants.

M. François Pupponi. Je remercie Mme la rapporteure et Mme la ministre. Avec M. Blazy et d'autres collègues, nous avons rencontré de nombreux ministres depuis des années à ce propos, dont beaucoup assuraient que nous avions raison sur le fond, mais Mme Duflot est la seule à nous avoir vraiment entendus et à avoir pris la bonne décision, ce que je salue. Cela va dans le bon sens pour que ces quartiers puissent continuer à se développer. Merci et bravo !

M. Jean-Marie Tetart. Cet amendement est bien spécifique à la zone de Roissy et ne fera pas jurisprudence pour les autres aéroports ?

Mme la ministre. En effet.

Depuis des années, des tentatives ont été réalisées afin de déverrouiller les zones C du PEB – ce qui aurait eu des conséquences pour l'ensemble des aéroports – alors qu'il importait de résoudre des problèmes spécifiques. Nous avons donc pris une mesure singulière pour le renouvellement urbain de Roissy

dans le cadre des contrats de développement territoriaux et non pour l'ensemble de la zone C de Roissy. Je le répète : nous avons fait un travail de dentellier.

M. le président François Brottes. Je vous remercie, madame la ministre, pour votre écoute.

La commission adopte l'amendement.

L'amendement CE 117 de M. François Pupponi et les amendements CE 85 et CE 86 de M. Jean-Pierre Blazy sont retirés.

Article 79

(articles L. 350-1 à L. 350-7 [nouveaux] du code de l'urbanisme)

Création des projets d'intérêt majeur

L'article 79 crée un nouvel outil de contractualisation entre plusieurs personnes publiques, les projets d'intérêt majeur (PIM), afin de favoriser la coordination et la visibilité de l'action publique dans le champ de l'aménagement.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

Les collectivités territoriales peuvent recourir à différents outils afin d'aménager leurs territoires, tels que les zones d'aménagement concerté. En dehors du financement des équipements publics, ces outils ne renvoient toutefois pas explicitement à une dimension partenariale entre différents niveaux de collectivités.

La coopération entre différentes parties publiques est en revanche davantage affirmée en dehors du droit commun, dans le cadre de l'intervention exceptionnelle de l'État au moyen d'opérations d'intérêt national définies à l'article R. 121-4-1 du code de l'urbanisme. Les opérations d'intérêt national associent dans la pratique l'État et les collectivités impliquées, grâce à des protocoles de partenariat et parfois dans le cadre d'un établissement public d'aménagement (EPA).

Cependant, il n'existe pas de procédure intermédiaire entre les procédures de droit commun associant insuffisamment les collectivités et les interventions exceptionnelles de l'État dans le cadre d'une opération d'intérêt national. Si la coordination entre différentes collectivités est indispensable et permet de faciliter la visibilité auprès des différents partenaires et investisseurs, les procédures actuelles de droit commun ne permettent toutefois pas d'assurer l'association et la complémentarité nécessaire entre les acteurs publics.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 79 du présent projet de loi crée un titre V « Projets d'intérêt majeur » au livre III du code de l'urbanisme, qui comprend sept articles. Ce dispositif est assez proche des contrats de développement territorial (CDT) créés par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, même s'il s'en éloigne sur certains éléments (diagnostic de territoire, volet stratégie foncière ...).

Les **alinéas 4 à 6** créent l'article L. 350-1 du code de l'urbanisme, qui définit le cadre de référence des PIM. Un contrat de PIM peut être passé entre l'autorité administrative, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les régions et les départements territorialement intéressés afin de réaliser un PIM en matière d'aménagement et d'infrastructures. À la demande de l'une de ces personnes publiques, tout établissement public de l'État ou toute société publique locale susceptible de participer à la réalisation du PIM peut également prendre part à la signature du contrat.

Les **alinéas 7 à 9** créent un article L. 350-2 du code de l'urbanisme précisant les démarches qui doivent être effectuées lors de l'élaboration du PIM. Le contrat doit être soumis pour avis avant sa signature au président du conseil régional, au président du conseil général et aux présidents des EPCI compétents en matière de programme local de l'habitat et de plan local d'urbanisme. L'avis de tout association ou organisme compétent en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacements, d'aménagement ou d'environnement peut également être recueilli. Par ailleurs, conformément au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement, le PIM doit faire l'objet d'une enquête publique selon les règles classiquement établies.

Le contenu du contrat est précisé à l'article L. 350-3 du code de l'urbanisme créé par les **alinéas 10 à 14**. Le contrat relatif au PIM doit comprendre une présentation du projet, de ses objectifs et de la manière dont il contribue au développement urbain durable du territoire dans lequel il s'insère. Il doit également préciser le nombre de logements et le pourcentage de logements sociaux à réaliser dans le cadre du PIM, après consultation du comité régional de l'habitat (CRH). La stratégie foncière, les modalités de mobilisation des terrains et la liste des actions et opérations d'aménagement ou projets d'infrastructures doivent également figurer dans le contrat, tout comme les conditions générales de financement du PIM.

Les **alinéas 15 à 18** créent l'article L. 350-4 du code de l'urbanisme, qui dispose que la création de zones d'aménagement différé (ZAD) aux périmètres définis peut être prévue lors de la signature du contrat afin de mettre en œuvre la stratégie foncière. Le contrat désigne ainsi les bénéficiaires du droit de préemption institué par la création de ZAD à titre subsidiaire, lorsqu'ils n'en sont pas bénéficiaires à titre principal. La délibération autorisant le maire ou le président de l'EPCI à signer le contrat emporte l'avis favorable de la commune ou de l'EPCI sur la création d'une ZAD. La collectivité territoriale et le propriétaire du bien

sont informés par le bénéficiaire du droit de préemption à titre principal de sa décision d'exercer ou non son droit de préemption dans un délai de deux mois à compter de la déclaration préalable d'aliénation. Le bénéficiaire du droit de préemption à titre subsidiaire peut ensuite faire usage de son droit dans un délai de trois mois.

L'article L. 350-5 du code de l'urbanisme (**alinéas 19 à 21**) prévoit que le contrat peut valoir déclaration de projet des actions ou opérations d'aménagement et des projets d'infrastructures qu'il détermine. Ces projets ou opérations doivent toutefois être compatibles avec les documents de planification à l'échelle régionale lorsqu'ils existent. Par ailleurs, l'autorité administrative engage les procédures de mise en compatibilité des documents de planification de rang infrarégional (schéma de cohérence territoriale, schémas de secteur et plans locaux d'urbanisme) sous l'effet du PIM. L'enquête publique préalable à la signature du contrat est alors réalisée dans les mêmes conditions que les enquêtes publiques préalables aux procédures relatives à l'évolution des documents correspondants.

L'article L. 350-6 du code de l'urbanisme (**alinéas 22 et 23**) dispose qu'un établissement public foncier de l'État signataire du contrat ou une société publique locale territorialement compétente peut se voir confier tout ou partie de la réalisation du projet lorsque le contrat le prévoit.

Enfin, l'**alinéa 24** crée l'article L. 350-7 du code de l'urbanisme, qui précise que les règles de publicité et de communication, définies aux articles L. 2121-24 et L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales, sont ici pleinement applicables.

*

* *

La commission adopte l'article 79 sans modification.

CHAPITRE V

PARTICIPATION DU PUBLIC

Article 80

(article L. 111-1-3 [nouveau] du code de l'urbanisme)

Participation du public à l'élaboration des documents d'urbanisme

L'article 80 crée un nouvel article L. 111-1-3 dans le code de l'urbanisme qui favorise la participation du public à l'élaboration de certains documents d'urbanisme.

A.— L'ÉTAT DU DROIT

L'article 80, comme d'ailleurs les deux articles suivants, s'insère dans un contexte juridique particulier.

En effet, la participation du public dans le cadre de certaines consultations a subi deux évolutions importantes au cours des derniers mois.

D'une part, le Conseil constitutionnel a récemment rendu quatre décisions en réponse à quatre questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) ⁽¹⁾ qui lui avaient été posées, sur la base de l'article 61-1 de la Constitution, par le Conseil d'État et qui concernaient quatre articles du code de l'environnement. Au final, le Conseil a déclaré non conformes à la Constitution le second alinéa de l'article L. 511-2, le paragraphe III de l'article L. 512-7, la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 512-5, le 5^o du II de l'article L. 211-3 et le 4^o de l'article 411-2 du code de l'environnement. Sans entrer dans le détail de ces décisions, il suffit de dire que le Conseil a estimé que la publication de projets de décision ne pouvait être considérée comme une procédure de participation du public, telle que prévue par l'article 7 de la Charte de l'environnement ⁽²⁾ tel qu'il résulte, comme l'ensemble de la Charte, de la loi constitutionnelle n° 2005-205 en date du 31 mars 2005.

D'autre part, et afin de tenir rapidement compte de cette jurisprudence, le Gouvernement déposa sur le bureau du Sénat un projet de loi qui fut examiné en procédure accélérée et adopté pour devenir 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 ⁽³⁾.

Dans ce contexte juridique passablement renouvelé, le présent projet de loi s'est à son tour attaché à renforcer la participation du public lorsque celle-ci s'avérait nécessaire.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Le présent article est d'application limitée, tout du moins par rapport à l'article suivant qui s'applique à un nombre plus important de documents d'urbanisme.

(1) *Décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, décision n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012, décision n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012 et décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012*

(2) Article 7 de la Charte de l'environnement : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »

(3) *Sur ce texte, cf notamment le Rapport n° 410 fait au nom de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire par Mme Sabine BUIS, députée, sur le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement*

Son champ est précisément circonscrit puisque son **alinéa 2** précise qu'il concerne les territoires qui ne sont couverts ni par un SCoT, ni par un PLU ou tout autre document en tenant lieu, ni par une carte communale. Dans ce cas, toute demande de permis de construire ou de permis d'aménager n'ayant pas préalablement donné lieu à étude d'impact doit faire l'objet d'une mise à disposition du public pour une durée d'au moins 15 jours afin que celui-ci formule des observations ou des propositions. Ces observations font ensuite l'objet d'un bilan de la part de l'autorité compétente pour attribuer le permis de construire (qu'il s'agisse donc du maire ou du représentant de l'État dans le département).

*
* *

La commission adopte l'article 80 sans modification.

Article 81

(articles L. 111-1-6 [nouveau], L. 113-3, L. 113-5, L. 113-6, L. 145-11 et L. 146-6
du code de l'urbanisme)

Participation du public à l'élaboration des documents d'urbanisme

Dans le même contexte juridique que celui qui a donné lieu à l'article 80, le présent article vise à développer la participation du public dans l'élaboration des documents d'urbanisme.

À cette fin, il est tout d'abord prévu (**alinéa 2**) que sur les territoires qui ne seraient pas couverts par un PLU, le conseil municipal peut déterminer les éléments présentant un intérêt patrimonial ou paysager qu'il convient de préserver à l'issue d'une enquête publique réalisée sur la base du chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement (article L. 123-1 à L. 123-19) dont l'objet principal consiste à « assurer l'information et la participation du public » (alinéa 1^{er} de l'article L. 123-1).

Il est également prévu (**alinéas 4 à 6**) que les divers éléments de l'évaluation environnementale dont fait l'objet le projet de directive territoriale d'aménagement et de développement durables doivent également être mis à disposition du public pendant une durée d'un mois, afin de lui permettre de présenter utilement ses observations. Comme cela est déjà prévu à l'article 80, les observations ainsi recueillies font l'objet d'un bilan qui est rendu public au même moment où est publié le décret approuvant ladite directive. Une procédure similaire doit par ailleurs être prévue pour toute modification (**alinéas 7 à 9**) ou révision (**alinéas 10 à 12**) de la directive.

Une procédure similaire est prévue à l'égard des unités touristiques nouvelles (UTN) qui désignent toute opération de développement touristique, en zone de montagne, qui a pour objet la construction de remontées mécaniques,

d'hébergements ou de tout autre équipement touristique (article 145-9 du code de l'urbanisme). Alors que l'article L. 145-9 dispose seulement que, dans les communes non couvertes par un SCoT, la création d'unités touristiques nouvelles est soumise à autorisation, le projet étant « préalablement mis à la disposition du public » sans davantage de précision, les **alinéas 14 et 15** du présent article prévoient également une mise à disposition du public mais étoffée, à l'issue de laquelle un bilan est établi et rendu public en fin d'opération.

Enfin, les **alinéas 16 à 20** prévoient à leur tour une enquête publique et un recueil des observations des personnes intéressées pour toute opération d'aménagement des littoraux (articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme).

*

* *

La commission examine l'amendement CE 83 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à permettre aux communes qui ne sont pas dotées de PLU de mettre en place des prescriptions de protection de l'environnement.

Mme la rapporteure. Je vous prie de bien vouloir retirer cet amendement qui n'est pas très clair sur un plan rédactionnel.

Mme la ministre. Sagesse.

J'ajoute qu'il est aujourd'hui possible d'élargir le champ des éléments qu'une commune non couverte par un document d'urbanisme peut décider par délibération du conseil municipal.

M. le rapporteur pour avis. La sagesse commande de retirer l'amendement.

L'amendement CE 83 est retiré.

La commission adopte l'article 81 sans modification.

Article 82

(article L. 300-2 du code de l'urbanisme)

Participation du public dans le cadre d'un projet d'aménagement foncier

A.— L'ÉTAT DU DROIT

En l'état actuel du droit, l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme prévoit qu'un certain nombre d'opérations d'ordre foncier (élaboration ou révision d'un SCoT ou d'un PLU, création d'une ZAC...) font l'objet d'une concertation associant tous les acteurs en présence, au premier rang desquels les habitants et les associations locales.

À l'initiative de l'organe délibérant ou du représentant de l'État, les modalités de la concertation ainsi fixée doivent permettre au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par la réglementation applicable. Il s'agit également de lui permettre de formuler des observations et des propositions qui sont ensuite conservées par l'autorité compétente, le bilan de la concertation étant arrêté par l'autorité compétente à l'issue de cette dernière.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Le présent article étend la procédure décrite ci-dessus à un certain nombre d'opérations d'aménagement, au premier rang desquels les projets de travaux ou d'aménagements soumis à permis de construire ou à permis d'aménager. Dans ce cas, la concertation doit débiter avant le dépôt de la demande de permis à l'initiative du maître d'ouvrage ou de l'autorité compétente pour statuer sur la demande du permis.

À l'instar de ce qui a pu être prévu précédemment, le dossier de présentation du projet doit être mis à disposition suffisamment à l'avance afin de lui permettre de présenter utilement ses observations, celles-ci étant ensuite enregistrées et collationnées en un bilan annexé *in fine* à la demande de permis de construire ou d'aménager.

C.— LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission des affaires économiques a adopté deux amendements de clarification.

D'une part, un amendement a permis de préciser la **notion d'« opération d'aménagement »**.

En effet, l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme prévoit qu'un certain nombre d'opérations doivent faire l'objet d'une concertation associant à la fois les habitants, les associations locales et, plus largement, toutes les personnes intéressées par le projet. Parmi ces opérations figurent, au 4^e alinéa, les opérations

d'aménagement qui, de manière assez vague, sont définies comme les opérations qui ont « pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique »).

La Commission des affaires économiques a donc adopté un amendement visant à affiner la définition de ce type d'opérations, permettant ainsi d'étendre le champ de la concertation souhaitée par l'article L. 300-2. Sont ainsi désormais visés les projets et opérations d'aménagement ou de construction qui ont pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement au sens du premier alinéa de l'article L. 122-1 du code de l'environnement (c'est-à-dire les aménagements qui peuvent affecter l'environnement « par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation »).

D'autre part, la Commission des affaires économiques a adopté un amendement de clarification, également proposé par votre rapporteure, relatif cette fois-ci à la **personne pouvant initier une concertation relative à un projet de permis de construire ou d'aménager**.

La rédaction actuelle de la dernière phrase de l'alinéa 3 de l'article 82 permet que cette concertation soit initiée soit par l'autorité compétente pour accorder un permis de construire, soit par le maître d'ouvrage. Or, dans cette dernière hypothèse, votre rapporteure a estimé qu'il était souhaitable que ce soit l'autorité compétente pour accorder le permis de construire qui garde la main. À cet effet, elle a donc proposé et fait adopter un amendement précisant que si le maître d'ouvrage pouvait lui-même lancer une telle concertation, ce ne pouvait être qu'avec l'accord préalable de l'autorité compétente en matière de permis de construire.

*

* *

La commission étudie l'amendement CE 917 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Il convient de préciser la notion d'« opération d'aménagement » afin d'élargir le champ effectif de la concertation.

Mme la ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine les amendements CE 277 de M. Jean-Marie Tetart et CE 1120 de la rapporteure pouvant faire l'objet d'une discussion commune.

M. Jean-Marie Tetart. L'amendement CE 277 est défendu.

Mme la rapporteure. L'amendement CE 1120 l'est également.

Mme la ministre. Je propose à M. Tetard de retirer son amendement au profit de celui de Mme la rapporteure.

M. Jean-Marie Tetart. Soit.

L'amendement CE 277 est retiré.

La commission adopte l'amendement CE 1120.

Puis elle étudie l'amendement CE 918 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. La seule durée de concertation ne saurait constituer un indice de qualité. Il convient également de prendre en compte les moyens mis en œuvre pour la mener.

Mme la ministre. Sagesse.

M. le président François Brottes. Comment mesurer de tels moyens ?

Mme la rapporteure. Ce peut être, par exemple, l'organisation d'une réunion publique. Les textes étant assez précis sur ce qu'il est possible de faire pour mener une concertation, il importe de vérifier si leurs préconisations ont été ou non effectives.

M. le président François Brottes. Si les moyens ne sont pas décrits et si une procédure de recours est engagée, nous allons au devant de contentieux.

Mme la rapporteure. Précisément, en cas de contestation, la durée de la concertation ne constituera pas le seul élément déterminant. Le juge pourra examiner les moyens qui ont été concrètement mis en œuvre de façon à ce qu'il puisse constater, le cas échéant, que la concertation a effectivement été menée.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 82 modifié.

CHAPITRE VI

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 83

Autorisation donnée au Gouvernement de codifier le livre I^{er} du code de l'urbanisme

Cet article vise à permettre au Parlement d'autoriser le Gouvernement, suivant les règles habituelles mentionnées à l'article 38 de la Constitution, à codifier la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme.

Effectuée à droit constant, cette codification doit intervenir dans les dix-huit mois suivant la publication de la présente loi, le projet de loi de ratification devant être déposé dans les trois mois suivant la présentation de ladite ordonnance.

*
* *

La commission adopte l'article 83 sans modification.

Article 84

(ordonnances n° 2011-1068 du 8 septembre 2011, n° 2011-1539 du 16 novembre 2011, n° 2011-1916 du 22 décembre 2011, et n° 2012-11 du 22 décembre 2011)

Ratification de quatre ordonnances

L'article 84, le dernier article de ce projet de loi, a pour objet la ratification de quatre ordonnances :

– 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 ;

– 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 ;

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

– 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.

*
* *

La commission adopte l'article 84 sans modification.

Après l'article 84

La commission examine l'amendement CE 84 de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire portant article additionnel après l'article 84.

M. le rapporteur pour avis. Il convient de créer un mécanisme obligeant à effectuer des travaux de mise en conformité des installations d'assainissement non collectif à l'occasion de la transaction portant sur un bien immobilier.

Mme la rapporteure. Je vous prie de bien vouloir retirer cet amendement en raison des difficultés rédactionnelles qu'il présente. J'ai essayé de les corriger moi-même à travers un amendement qui n'a semble-t-il pas été déposé, mais que je redéposerai en vue de la séance publique.

M. le président François Brottes. Cela me semble d'autant plus nécessaire que les modes d'assainissement possibles sont nombreux. En outre, de quel montant sera la mise sous séquestre évoquée ? 3 000, 20 000 euros ?

M. Jean-Marie Tetart. Le service public d'assainissement non collectif (SPANC) ayant vraisemblablement terminé les diagnostics portant sur l'ensemble des installations, l'estimation du coût des réhabilitations doit être connu.

M. le président François Brottes. Le SPANC constate éventuellement que les installations ne sont pas conformes, mais il n'indique pas forcément les sommes nécessaires à leur réhabilitation.

M. le rapporteur pour avis. Je retire l'amendement.

L'amendement CE 84 est retiré.

La commission examine l'amendement CE 190 de M. Benoist Apparu.

M. Benoist Apparu. Il convient de majorer de 30 % les droits à construire. J'imagine que l'on arguera des nécessaires discussions avec les collectivités locales au motif qu'il serait scandaleux de leur imposer quoi que ce soit – PLUi ou taux minimal de 25 % de logements sociaux, par exemple...

Plaisanterie mise à part, je reste hautement convaincu que si vous souhaitez tenir vos engagements de construction de logements et si nous voulons modifier le modèle économique de ces constructions, il convient d'explorer la question des droits à construire, lesquels comptent parmi les rares modèles économiques de création de valeurs qui ne reposent pas sur les investissements publics.

Mme la rapporteure. Avis défavorable pour des raisons qui ont déjà été largement discutées.

J'ajoute que votre référence au coefficient d'occupation des sols est problématique puisque le projet de loi vise à faire disparaître cette notion.

Mme la ministre. Je remercie M. Apparu pour cet amendement facétieux. Comme j'ai eu l'occasion de le dire lors de l'examen de la PPL relative à la

suppression de la majoration automatique de 30 %, les propriétaires ont été tentés d'augmenter à proportion le prix de leurs terrains.

Je m'étais alors engagée à présenter d'autres dispositions relatives à la densification et à la constructibilité et c'est que j'ai fait dans le texte adopté voilà quelques semaines et dont la première ordonnance a d'ores et déjà été publiée, la publication des suivantes étant prévue pour le mois de septembre.

Avis défavorable.

M. Benoist Appar. Les prix du foncier augmentant de 30 % mais le chiffre d'affaires de l'opération augmentant également, la hausse du foncier, *in fine*, est nulle dans la part constructible globale.

M. le président François Brottes. Nous avons déjà débattu de cette question.

La commission rejette l'amendement.

M. le président François Brottes. Je donne maintenant la parole aux représentants des groupes pour les explications de vote sur ce texte.

M. Jean-Marie Tetart. Je remercie M. le président, Mme la ministre, Mme et MM. les rapporteurs pour la qualité de ce débat.

Si nous sommes d'accord sur un certain nombre de points, dont la lutte contre l'habitat indigne, l'évolution des copropriétés dégradées ou les compromis s'agissant du PLUi, nous n'en restons pas moins sur notre faim en raison du déséquilibre demeurant entre propriétaires et locataires au profit des seconds, ce qui peut décourager les mises en location, tout comme d'ailleurs la déresponsabilisante garantie universelle de loyer (GUL).

Le groupe UMP ne votera donc pas ce projet.

M. Christophe Borgel. Je remercie Mme et MM. les rapporteurs pour avoir répondu précisément à l'ensemble de nos collègues. Je remercie également Mme la ministre pour ses interventions de qualité.

Compte tenu de ce que vous venez de dire, monsieur Tetard, j'imagine que vous ne présenterez pas de motion de renvoi en commission !

Le groupe SCR, quant à lui, soutiendra ce projet.

Mme Brigitte Allain. Le groupe Ecologiste se félicite de ce texte : l'encadrement des loyers, la GUL, la lutte contre l'artificialisation des sols et la prise en compte des PLUi sont désormais effectifs. Nos débats ont été intéressants, mais il est encore possible de réaliser des avancées en séance.

Je remercie Mme la rapporteure pour nous avoir particulièrement associés à son travail, ainsi que Mme la ministre et son équipe.

M. le président François Brottes. Je remercie à mon tour Mme la ministre pour sa présence permanente à nos côtés et pour avoir témoigné d'une écoute remarquable.

Je remercie également nos deux rapporteurs qui, depuis des semaines, ont travaillé d'arrache-pied, de même que les administrateurs qui les ont aidés.

Je remercie mes collègues pour leur présence continue.

Enfin, je remercie la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire qui a réalisé un travail préalable conséquent et... durable.

Depuis la réforme de la Constitution, la première lecture d'un texte en commission constitue sans doute le moment le plus important du travail législatif. Il est donc important que les discussions soient approfondies sans que qui ce soit ne se sente frustré. Il me semble, en l'occurrence, que nous y sommes parvenus.

Mme la ministre. Je vous remercie également et vous en particulier, monsieur Brottes, pour avoir présidé d'une façon aussi alerte et constante.

Je remercie les rapporteurs pour leur travail ainsi que les groupes politiques de la majorité qui se sont inscrits dans une dynamique extrêmement constructive.

Lorsque l'on défend un texte devant une commission, on considère d'ordinaire qu'il est correctement poli mais j'ai en l'occurrence le sentiment qu'il est désormais bien meilleur. Je vous remercie donc pour ce travail d'intelligence collective, à la fois utile et pertinent.

Je remercie les collaborateurs du ministère, membres de mon cabinet ou de l'administration, qui eux aussi ont travaillé intensément.

Je serai heureuse de vous retrouver pour discuter de ce projet dès la rentrée tant le message de régulation et d'innovation qu'il porte sur cette question essentielle qu'est le logement constitue un signe politique fort. Nous témoignerons ainsi de la mobilisation collective de la majorité au service des Français.

Aux derniers et vaillants représentants de l'opposition qui sont restés avec nous, je dis que je comprends leur opposition idéologique mais je les remercie de l'avoir fait valoir de façon apaisée !

*La commission **adopte** l'ensemble du projet de loi **modifié**.*

* *

En conséquence, la Commission des affaires économiques vous demande d'adopter le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dans le texte figurant dans le document joint au présent rapport.

Concertation sur les attributions de logements sociaux

AVIS DU COMITÉ DES SAGES

À

Mme CÉCILE DUFLOT

Ministre de l'Égalité des territoires et du Logement

Rappel de la mission du comité des sages

Dans le cadre de la concertation lancée par Mme Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, il a été demandé au comité des sages d'émettre un avis sur le processus de concertation et sur les propositions émises par les différents groupes de travail, qui constituent le rapport remis à la Ministre.

Le Comité a compris sa mission - assez inédite - comme ne consistant pas à écrire un « rapport sur le rapport », ni à modifier les propositions émises, mais à émettre un avis sur leur architecture générale et à s'assurer de leur cohérence globale les unes par rapport aux autres.

Le processus de concertation choisi implique que chaque groupe de travail assume la responsabilité des propositions qu'il a émises. Le rapport de présentation assure la présentation du diagnostic et de la philosophie des propositions formulées. Dans ce cadre et compte tenu des délais, le comité des sages n'a pas pu procéder à l'examen détaillé de chacune des propositions des groupes de travail et des nombreuses contributions des organisations participantes.

Dans le présent avis, il exprime son opinion sur celles qui lui paraissent essentielles, soit pour suggérer des modifications, soit pour les compléter, soit pour en préconiser le rejet. Le présent avis doit donc être lu au regard du rapport, qui décrit les propositions en détail. Il ne peut en être dissocié.

Appréciation générale sur le processus de concertation

Le comité des sages a pris connaissance avec satisfaction des conditions dans lesquelles la concertation s'est déroulée. Il considère que l'ensemble des parties prenantes a pu exprimer son point de vue pendant la concertation et que la participation d'acteurs de terrain a permis de donner un caractère concret et réaliste aux propositions. Les propositions ont été **co-construites et sont globalement partagées**, même si quelques-unes d'entre elles donnent lieu à expression d'opinions divergentes, ce qui est naturel sur un tel sujet. **Le comité a pris connaissance des nombreuses contributions produites pendant la concertation et des avis portés sur ses résultats par certaines organisations** qui divergent des propositions retenues sur certains points, au moins en ce qui concerne la participation des partenaires en question aux dispositifs qu'il est proposé de mettre en place.

Le comité remercie chaleureusement l'ensemble de l'équipe projet, conduite par Mme Hélène Sainte Marie, pour son très important travail, qui lui a permis, malgré des délais contraints, de travailler dans d'excellentes conditions et de disposer de documents de travail clairs lui permettant de le faire.

Avis général sur les propositions des groupes de travail

Le comité **salue globalement le travail réalisé par les groupes de travail et la qualité des propositions émises**. Il considère que les propositions formulées par les groupes permettent de proposer une réponse claire et opérationnelle aux enjeux repérés dès le début de la concertation :

- progresser vers plus d'efficacité des processus et de transparence pour le demandeur ;

- garantir l'effectivité du droit au logement par une meilleure information des demandeurs et la définition de règles d'attribution objectives, lisibles, et transparentes s'appliquant à l'ensemble des bailleurs et des réservataires.

Remarques liminaires

Le comité a souhaité **formuler trois remarques générales**, importantes à ses yeux.

Le comité souhaite, d'abord, réaffirmer **le cadre global dans lequel, selon lui, doit s'insérer la politique d'attribution des logements locatifs sociaux**. En effet, tant au sein des groupes de travail qu'en son sein, certaines propositions ont suscité un débat sur la vocation même du logement social : vocation généraliste destinée aux ménages à ressources modestes ou vocation prioritairement dédiée aux ménages connaissant des difficultés pour se loger ? La tendance, constatée dans certains secteurs, à la spécialisation du parc social dans l'accueil des ménages à faibles revenus est un reflet des besoins en matière de logement de ces populations et il est, bien évidemment, dans la vocation du parc social de les satisfaire ; pour autant, ce ne peut être sa vocation unique, y compris pour maintenir dans le parc social un équilibre et une mixité sociale nécessaires. **Comme les groupes de travail, le comité considère que les deux objectifs doivent être menés de concert** - car ils se complètent -, refusant de s'inscrire dans une forme de concurrence qui n'aurait pas de sens entre les ménages modestes et les plus pauvres. C'est la raison pour laquelle le comité préconise d'inscrire les réformes envisagées dans le cadre général défini par l'article L. 441 du code de la construction et de l'habitation, lequel dispose, notamment, que : « *L'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées.* ». ⁽¹⁾ Il ne suggère pas de modifier ce cadre, mais préconise, à l'intérieur de ce cadre, de faire évoluer sensiblement les règles pour améliorer la prise en compte de ces deux objectifs.

Le comité veut rappeler, ensuite et avec force, que **le principal frein à l'accès au logement, dans de bonnes conditions, des demandeurs de logement résulte de l'insuffisance d'offre adaptée** aux ressources des demandeurs les plus fragiles. Aucune réforme des règles d'attribution, pour indispensable qu'elle soit, ne pourra répondre à la pénurie constatée dans les secteurs en tension. L'amélioration, nécessaire en tout état de cause, des règles régissant l'attribution des logements vers plus de transparence et d'équité restera bien évidemment sans effet sur l'absence d'offre adaptée. **Cette réforme, importante, ne se conçoit donc que comme un pan d'une politique globale en faveur du logement social dans notre pays**. Il est notamment indispensable que cette politique puisse fournir une offre de logements en nombre suffisant, à un niveau de loyer adapté aux capacités financières des demandeurs.

Enfin, le comité considère, plus encore dans le contexte de la décentralisation de l'action publique souhaitée par le gouvernement, **qu'une politique d'attribution juste et efficace**

(1) Article L. 441 : « *L'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées. L'attribution des logements locatifs sociaux doit notamment prendre en compte la diversité de la demande constatée localement ; elle doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers. Les collectivités territoriales concourent, en fonction de leurs compétences, à la réalisation des objectifs mentionnés aux alinéas précédents. Les bailleurs sociaux attribuent les logements locatifs sociaux dans le cadre des dispositions de la présente section. L'Etat veille au respect des règles d'attribution de logements sociaux* ».

ne peut être définie, sur le fondement d'un cadre national, qu'au plan local ou territorial. Le comité préconise que la loi s'attache à définir les grands principes qui président à la définition de la politique d'attribution de logements et fait confiance à la gouvernance locale : il revient aux élus locaux de définir les orientations et aux bailleurs et aux réservataires de les mettre en œuvre. L'État doit être le garant du respect des principes généraux et de leur mise en œuvre et être associé à la nécessaire évaluation régulière de cette politique. Il doit également conserver son rôle en matière de logement des personnes les plus exclues, notamment lorsqu'elles n'ont pas d'attache territoriale. Comme le groupe de travail concerné, le comité considère que le périmètre le plus pertinent pour définir et mener une politique d'attributions de logements sociaux est celui des agglomérations, en particulier dans les zones tendues. Toutefois, il estime qu'il n'entraîne pas dans le champ de la concertation de réformer la répartition des compétences en matière de politique de l'habitat, mais seulement de dire ce que devraient être le niveau territorial, le cadre d'inscription et le contenu de la politique des attributions.

Le comité reprend à son compte l'essentiel des propositions des groupes, sous la réserve des remarques exprimées ci-dessous. Il a identifié plusieurs blocs de réponses à ces enjeux (correspondant aux différentes parties de l'avis), qui constituent, à son avis, un cadre adapté et cohérent pour l'amélioration des processus d'attribution des logements locatifs sociaux :

1. Structurer la politique d'attribution autour des agglomérations, via un document d'orientation unique inséré au PLH ;
2. Instaurer un partage de la connaissance et de la gestion de la demande entre l'ensemble des acteurs impliqués sur le territoire considéré, à l'instar de certains fichiers partagés ;
3. Mieux accueillir, informer et orienter chaque demandeur par un service commun et pertinent - intercommunal, inter bailleur et inter réservataire - ;
4. Assurer l'équité de traitement et la transparence dans le processus d'attribution par un système de cotation de la demande, lié à un système de qualification de l'offre de logements, et lutter contre les discriminations dans l'accès au logement ;
5. Favoriser l'adaptation de l'offre aux besoins des locataires, en particulier les plus modestes, par des évolutions dans la politique des loyers dans le parc social ;
6. Expérimenter des formes innovantes permettant de rendre le locataire acteur de sa démarche de recherche de logement en ouvrant la possibilité de « location choisie ».

Observations portées par le comité des sages sur les propositions

Le comité s'est interrogé sur un certain nombre de points qui appellent de sa part des réserves ou nécessitent des précautions complémentaires.

1. Faire des agglomérations le pivot de l'organisation et du pilotage de la politique d'attribution des logements sociaux, dans le cadre de la politique de l'habitat et dans une logique intercommunale et inter-bailleurs (Rapport II - B et fiches 3.1 et 3.2)

Cette proposition va dans le bon sens, tant il est clair que c'est l'échelle pertinente pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies en matière d'attribution des logements sociaux. Elle pose toutefois un certain nombre de questions quant à son champ d'application et à la portée des transferts de compétence qu'elle peut entraîner :

- Sur le champ d'application de la mesure, le comité considère qu'il est totalement justifié d'intégrer, de manière obligatoire, la définition d'une politique locale d'attribution des logements sociaux dans les compétences de tous les EPCI qui exercent de plein droit la compétence « politique locale de l'habitat ». Il observe, d'ailleurs, que certaines agglomérations ont déjà engagé cette démarche. En revanche, il considère que l'imposer de manière globale à tous les EPCI, notamment à ceux situés dans des zones peu denses et dans lesquelles il n'existe pas de tension sur le marché du logement ne se justifie pas : les EPCI situés dans des zones rurales ou de faible densité ne seraient donc pas concernés, mais le préfet pourrait, au vu de la situation locale et notamment de l'existence de tensions en matière de logement ou d'insuffisance dans l'accès au logement des personnes en difficultés, décider de leur confier cette compétence sans qu'ils puissent s'y soustraire.

Le comité propose que la loi prévienne un dispositif en Île-de-France permettant de définir des territoires intercommunaux pertinents avant même que la loi de décentralisation et de réforme de l'action publique qui devrait créer des communautés de 200 000 ou de 300 000 habitants ne soit votée.

Le comité réaffirme, enfin, la cohérence qui existe à ses yeux entre les politiques de l'urbanisme et de l'habitat : le fait que les EPCI soient compétents en matière de politique de l'habitat devrait conduire à leur confier également le PLU intercommunal.

- Sur la responsabilité du DALO, le comité considère que le droit au logement opposable relève de la solidarité nationale et, donc, de l'État. Il recommande de maintenir la possibilité actuelle d'expérimenter la prise de responsabilité du DALO (et des autres obligations légales de relogement) assortie de la délégation totale ou partielle du contingent préfectoral « mal logés ». A défaut, dans les zones tendues la contribution des collectivités territoriales réservataires à l'objectif du droit au logement opposable pourrait, toutefois, se traduire par un pourcentage de leurs réservations affecté au DALO.

- Par ailleurs, le comité est opposé à la délégation du contingent préfectoral sans contrepartie en matière de gestion du DALO, car l'État doit conserver l'outil principal dont il dispose pour répondre aux obligations de résultat issues de la loi du 5 mars 2007 sur le DALO et des textes sur l'habitat insalubre ; en outre, le contingent préfectoral permet de répondre à d'autres situations de mal logement auxquelles il serait plus difficile encore de répondre sans ce contingent.

- Le comité relève que l'articulation du dispositif de gouvernance intercommunal avec le PDH et le PDALPD est très peu abordé par le rapport (sauf dans le schéma 3.0). Il considère que ce document, auquel les textes renvoient le soin de fixer des priorités

départementales et de coordonner l'action des acteurs en matière d'attributions prioritaires de logements, conserve toute sa pertinence sur les territoires non couverts par un EPCI et sur les territoires qui n'auraient pas défini de politique locale en matière d'attributions (cf. ci-dessus). En toute hypothèse, les PDH et PDALPD conditionnent des actions du Fonds de solidarité pour le logement et ont également pour objet le maintien des personnes dans le logement : ils conservent donc leur pertinence, au moins partielle, dans les agglomérations, mais doivent évidemment être coordonnés avec la politique d'attribution définie par elles. Hors agglomérations, le département pourrait être le coordonnateur des politiques d'attribution, dans le cadre du PDH et du PDALPD.

- Le comité considère que les politiques d'attribution devront identifier la situation des quartiers prioritaires de la politique de la ville (dont le nombre devrait, selon les indications données par le Gouvernement, substantiellement diminuer dans les années à venir) et en tenir compte dans la qualification territorialisée de l'offre, utilisée dans le rapprochement de l'offre et de la demande.
- La politique d'attribution telle que décrite dans le rapport prévoit de multiples conventions, correspondant toutes à des aspects sectoriels distincts (Rapport II – B et fiche 3.2.). Le comité préconise que ces conventions spécifiques aux attributions soient regroupées, voire fusionnées, et annexées au Document général d'orientation des politiques d'attribution, inclus obligatoirement dans le PLH, sous réserve d'un délai d'actualisation adapté à chaque document.
- D'une manière générale, le comité considère que c'est à l'échelle du territoire que les dispositifs de travail doivent être conçus. Il va de soi, par exemple, que c'est à cette échelle que doit être opéré le regroupement en une seule instance des commissions de traitement des cas individuels proposées sous des configurations différentes par plusieurs groupes (Rapport II – C et fiches 1.5, 3.2 et 4.3). La création d'une telle commission recueille l'accord du comité, qui soutient le principe de transformation des seuils d'exclusion en seuils d'intervention.
- Enfin, le comité souhaite, ce qui n'est pas proposé par le groupe de travail concerné, que soient prévus, d'une part, un porter à connaissance de l'État sur les PLH et notamment sur les objectifs impartis à la politique des attributions qui figurera dans le PLH, d'autre part, **une évaluation triennale des résultats des politiques menée, à l'échelle des agglomérations et au regard des objectifs fixés**, notamment, en termes d'accueil des plus démunis et **qu'à l'issue de cette évaluation, l'État, en cas de résultats manifestement non conformes aux objectifs**, soit associé de plein droit à l'élaboration des objectifs pour la période triennale suivante.

2. Généraliser les fichiers partagés de la connaissance et de la gestion de la demande de logements sociaux

Concernant le **partage de la connaissance et de la gestion de la demande entre l'ensemble des acteurs impliqués sur le territoire considéré** (Fiche 1.1), le comité considère qu'il s'agit d'une **proposition essentielle, dont la mise en œuvre conditionne l'effectivité de plusieurs des mesures proposées** et même de l'application cohérente d'une politique globale d'attribution à l'échelle d'un territoire. Il appelle à une rationalisation des dispositifs mis en place aux différents échelons territoriaux, compte tenu des fichiers partagés existants, de façon à limiter les coûts induits par la proposition. Le comité propose de rendre obligatoire la création de fichiers partagés de la demande aux niveaux des agglomérations et du département, avec ajout des nouvelles fonctionnalités nécessaires pour une communication et une observation efficaces.

Les réservataires qui procèdent à l'enregistrement des demandes doivent participer à ce fichier partagé. A cet égard, le comité considère que, s'il est légitime que les réservataires d'Action logement enregistrent les demandes qui leur sont présentées, il n'y a pas lieu d'imposer à toutes les collectivités territoriales réservataires de créer un service d'enregistrement des demandes de logement.

Les nouvelles technologies permettent l'enregistrement des demandes en ligne, ce qui permet un gain de temps pour le demandeur comme pour les acteurs et n'est pas incompatible avec un accueil physique personnalisé. Leur développement est souhaitable. L'accès de chaque demandeur à son dossier permettra notamment de vérifier que l'enregistrement de la demande n'a pas été différé.

3. Créer un service commun d'information, d'enregistrement et d'accueil du demandeur à l'échelle intercommunale (Rapport II D - 1) et fiche 2.1)

Le comité considère que la création d'un tel service, placé sous la responsabilité de la gouvernance locale, répond à l'une des attentes principales du public et à un véritable besoin.

La proposition ne prendra tout son sens que si elle se concrétise, pour chaque territoire concerné, par la création d'au moins un lieu d'accueil physique des demandeurs pouvant, non seulement délivrer une information générale sur la procédure d'attribution et l'offre de logements, mais aussi délivrer aux demandeurs, oralement et par écrit, des informations individualisées notamment sur les chances de succès de leur demande et sur l'offre de logements disponibles (tous contingents) dans les secteurs géographiques qu'ils ont choisis. Cette mission devra être remplie, voire renforcée, en cas d'ouverture de l'enregistrement en ligne de la demande de logement social.

La création d'un tel lieu pose, à l'évidence, la question de son coût pour les acteurs (bailleurs, réservataires, collectivités territoriales en fonction de leurs compétences). Toutefois, celui-ci peut être limité par la mutualisation de moyens existants et, par-dessus tout, cet accueil constitue la réponse à une vraie demande sociale, voire parfois à une urgence sociale d'accompagnement. En outre, la création de ce lieu n'a pas vocation à se substituer aux lieux d'accueil existant chez les bailleurs et chez certains réservataires. Certains services existent d'ailleurs déjà. Là où ils n'existent pas, le comité rappelle que les ADIL ont déjà dans leur mission l'information en matière de logement. Il ne faut pas négliger les autres réseaux de proximité comme les CAF, les centres sociaux des communes et des départements.

4. Le système de cotation des demandes : il s'agit de l'un des aspects majeurs proposés pour rendre à la fois plus juste et plus transparent le dispositif d'attribution (Rapport II – C et fiches 1.2, 1.3 et 1.6)

Le comité s'est prononcé en faveur de l'instauration d'un système de cotation des demandes, en tant que gage de l'objectivité du mode de sélection des candidats présentés en commission d'attribution (CAL). Il considère, comme le groupe de travail concerné, que ce dispositif doit aller de pair avec une qualification de l'offre de logements, transparente pour les demandeurs, et rappelle qu'il ne peut avoir de pleine efficacité que si le fichier unique et commun de la demande est disponible.

Il souhaite que ce système constitue un outil d'aide à la décision et soit assorti de certaines précautions permettant de maintenir les compétences des CAL, et notamment leur faculté d'ajuster le rapprochement de l'offre et de la demande en fonction de la situation des candidats et des caractéristiques de l'offre.

Le comité préconise :

- Que le système d'attribution applicable aux ménages DALO ne soit pas modifié. Dans ces conditions, la cotation des ménages DALO ne sera pas utilisée pour déterminer (à leur détriment) leur degré de priorité par rapport à d'autres catégories de demandeurs (non-dalo) ;
- Que le poids relatif affecté aux critères nationaux de priorité proposés (qui concernent essentiellement les situations de mal logement) dans l'ensemble des critères ne soit pas tel qu'il exclue les demandeurs, modestes, voire précaires, mais ne remplissant pas ces conditions, de toute chance de voir leur demande présentée en CAL ;
- A cet égard, le comité considère que la proposition consistant à ce que les critères nationaux bénéficient d'une part « prépondérante » dans la pondération des différents critères est excessive ; il préconise :
 - que la loi fixe une proportion plancher, compatible avec la vocation généraliste du parc social, qui permette d'assurer une priorité effective et plus importante qu'aujourd'hui aux mal logés, sans toutefois exclure les autres demandeurs - notamment de ceux dont la demande est déjà ancienne - . Un seuil de 25 % paraîtrait de nature à garantir le respect des deux objectifs du L. 441 du CCH ;
 - Que la liste des critères nationaux proposée concerne les situations de mal logement les plus urgentes, qui doivent déboucher sur une véritable priorité, en réactualisant les critères énoncés par l'article L. 441-1 du CCH, notamment au regard des situations non couvertes par le DALO et/ou rencontrées par les associations ;
 - Que les demandes de logements exprimées auprès d'Action logement, qui participent à la réponse à des besoins de logement locatif social, devraient être soumises à des critères spécifiques, transparents et connus de l'ensemble des partenaires et tenant, notamment, à la situation des jeunes salariés et des salariés en mobilité pour un motif professionnel, ou aux mutations d'entreprises, des salariés en difficultés au sens des articles L. 441-1 et L. 441-2-3 du CCH, qui devront être définis dans le cadre d'accords conclus au niveau local entre l'ensemble des partenaires, lesquels pourront prendre en compte la contribution de ce réservataire au logement de personnes défavorisées,
 - Que la liste des critères locaux (intercommunaux et communaux) susceptibles d'être utilisés et leur poids relatif soient déterminés par les acteurs locaux sous l'égide de la gouvernance intercommunale en fonction de la situation locale, et sous le contrôle de légalité de l'État ;
 - Que les demandes de mutations internes, dans une logique inter-bailleurs à l'intérieur du territoire de l'agglomération, soient cotées en fonction des critères nationaux et des critères locaux. Ces demandes pourraient suivre un cheminement distinct des primo-demandes, dès lors qu'aurait été définie, au plan local, une part des attributions de logements dédiée aux demandes de mutations. En effet, il convient de rappeler qu'une mutation nécessite l'attribution d'un logement mais en libère un autre, diminuant ainsi potentiellement de deux demandeurs la file d'attente.
 - Que le demandeur puisse obtenir des informations intelligibles et régulières sur son dossier, sa cotation et le délai moyen d'attente restant ;

➤ Que, compte tenu de la qualification de l'offre et des indicateurs proposés (fiche 1.4), des actions en faveur de l'arrivée de locataires ne présentant pas de difficultés particulières dans les quartiers nécessitant un rééquilibrage de l'occupation sociale puissent être encouragées, tout comme l'accès de demandeurs en difficulté dans des quartiers moins sensibles.

Il considère enfin que, prenant acte du fait que les groupes de travail n'ont pas proposé de modifier la compétence et la composition des commissions d'attribution des logements (CAL) des organismes, l'équilibre qui existe actuellement en leur sein est satisfaisant, sauf en ce qui concerne la représentation des EPCI, et que l'étape essentielle est en fait l'étape de sélection des candidats avant la CAL.

5. Les principales propositions du rapport pour rendre le demandeur plus acteur de sa recherche de logement sont l'expérimentation de la « location choisie » (Rapport II - D -2 et fiche 2.4) et les bourses d'échange des logements

- Concernant la location choisie, le comité s'interroge sur la pertinence de l'option proposée qui consiste à réaliser une expérimentation suivie, en cas d'évaluation positive, d'une généralisation d'ores et déjà actée. Il préférerait que la possibilité soit offerte par la loi aux territoires qui le souhaiteraient de mettre en place ce dispositif, puis que les expérimentations fassent l'objet d'évaluation avant une décision éventuelle de généralisation. Ce processus permettrait notamment de vérifier que le système ne conduit pas à des effets d'éviction notamment pour les demandeurs n'ayant pas recours à Internet ou des effets de concentration de catégories de populations.

- Le comité n'est pas favorable sans précaution aux bourses d'échange de logements du fait d'un risque trop important de « commerce de droit au bail » de la part des locataires concernés. Toutefois il n'est pas hostile à des expérimentations à la condition que la décision finale soit prise par la CAL, que les échanges soient parfaitement transparents et que des mesures soient prises pour éviter le risque de « droit au bail ».

6. Concernant les propositions faites en matière de politique des loyers (Rapport II - A - 1) et fiche 4.1)

Le comité considère que, au-delà des processus d'attribution, il convient de faciliter l'accès des personnes les plus modestes au logement social par d'autres voies.

Concernant les propositions en matière de politique de loyers (rapport-A-1 et fiches 4), le comité fait sien l'objectif qu'elles poursuivent d'augmenter la proportion de l'offre accessible, car ce n'est qu'à cette condition que seront possibles les actions positives en faveur des ménages défavorisés pour la mixité sociale.

En particulier, il souhaite que soit encouragées les initiatives visant une nouvelle « remise en ordre des loyers » dans le parc social. Cette dernière devrait désormais avoir comme objectif, à côté d'une meilleure correspondance entre les loyers et le service rendu effectif - ce qui signifie que la qualité subjective de la localisation ne doit plus y jouer le rôle majeur qu'elle a joué jusqu'à présent - l'accessibilité sociale de tous les segments du parc. Ceci se traduirait par un rapprochement des loyers élevés du niveau du loyer plafond de l'APL et, en compensation, par une augmentation des loyers situés en dessous de ce niveau. Dans le cadre de ce principe général, cette mesure serait appliquée aux nouveaux locataires.

Une autre proposition susceptible d'être retenue consisterait à affecter de manière prioritaire aux dispositifs d'aides sur quittance une partie du produit du supplément de loyer de solidarité ; dans ce but, une plus grande souplesse pourrait être conférée aux acteurs locaux pour faire évoluer, à la hausse et en fonction de la situation locale, le SLS éventuellement dès le 1^{er} euro de dépassement des plafonds de ressources, généralement considérés comme élevés.

Enfin, afin de favoriser l'accès des personnes les plus modestes aux logements sociaux présentant la meilleure qualité et d'éviter les pratiques consistant à ne pas loger ces personnes dans les quartiers les moins attractifs pour ménager une mixité sociale, sans pour autant que les logements plus récents ne leur soient accessibles compte tenu du montant de leurs loyers, il est proposé que la gouvernance puisse fixer aux bailleurs sociaux un pourcentage minimum (défini à partir de la situation locale) de bénéficiaires d'APL dans chaque immeuble.

Conclusion

En conclusion, le comité souhaite formuler **trois remarques terminales**.

Tout d'abord, il préconise que les mesures qui seront retenues par le gouvernement et adoptées par le Parlement, pour la part qui relève du niveau législatif, **soient suffisamment encadrées dans leur contenu et dans leur calendrier de mise en œuvre**, sans pour autant tout figer dans le détail, le nouveau dispositif nécessitant un minimum de souplesse, en particulier au niveau local.

Il insiste, ensuite, dans la logique de son analyse exprimée en début de document, sur l'importance de toutes les mesures, proposées par le groupe de travail ou qui pourraient être décidées par le gouvernement, pour **accroître l'offre de logements disponibles adaptés aux ressources des personnes modestes ou démunies** : soutien à la production, souplesse dans les outils de programmation des PLAI et création d'une offre nouvelle dans l'ancien diffus, action sur les charges locatives, libération de logements occupés par des personnes dépassant deux fois les plafonds de ressources, etc.

Il considère, enfin, que les améliorations qui pourront être apportées au régime actuel d'attributions des logements sociaux, notamment en matière de transparence et d'assurance d'équité, sont **essentielles pour restaurer la confiance des demandeurs dans le bon fonctionnement des services publics à leur égard**. C'est à cet égard, un véritable enjeu républicain.

Composition du comité des sages

Président : Jean-François DEBAT, conseiller d'Etat, maire de Bourg-en-Bresse

Membres :

Claude BERIT-DEBAT, sénateur de la Dordogne, président de la Communauté d'agglomération périgourdine

Olivier CARRE, député du Loiret, maire-adjoint d'Orléans

Naïma CHARAÏ, présidente du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé)

Emmanuelle COSSE, vice-présidente du conseil régional d'Ile-de-France

Patrick DOUTRELIGNE, délégué général de la Fondation Abbé Pierre

Xavier EMMANUELI, président du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

Michel LALANDE, préfet de la région Basse-Normandie

Alain LECOMTE, président de section au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

Valérie LETARD, sénatrice du Nord, présidente de la communauté d'agglomération - Valenciennes Métropole

Audrey LINKENHELD, députée du Nord

Marc PREVOT, président de Emmaüs Solidarité

Pierre QUERCY, Président d'Habitat Réuni

Mireille SCHURCH, sénatrice de l'Allier
ms@senat03.fr (Montluçon)

Patrick SIMON, socio-démographe à l'Institut national d'études démographiques, chercheur associé au Centre d'études européennes / Sciences Po

Freek SPINNEWIJN, directeur de European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) –

Philippe VAN de MAELE, président du directoire de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) - Action Logement

Réunions du comité des sages

Le comité des sages s'est réuni aux dates suivantes :

- le 5 février 2013,
- le 21 mars 2013 (toute la journée), séance comportant l'audition d'au moins l'un des co-présidents des 4 groupes de travail,
- le 16 avril 2013,
- le 23 avril 2013,
- et le 30 avril 2013.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère de l'égalité des territoires et du logement – Pôle « lutte contre l'habitat indigne »

M. Michel Polge, directeur

Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

M. Etienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Délégué interministériel à l'hébergement

M. le Préfet Alain Régnier

Mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos)

M. Daniel Dauvet, chef adjoint de la Miilos exerçant l'interim du chef de la Miilos

M. Jean-Pierre Simonet, chargé de mission conseiller logement social

Ministère de l'économie

Mme Anne-Sophie Dufernez, chef du bureau, Bureau activités tertiaires et concurrence, sous-direction politiques sectorielles, service des politiques publiques

M. Emmanuel Massé, sous-directeur politiques sectorielles

Mme Anne Blondy-Touret, chef du bureau marchés et produits d'assurance, direction générale du Trésor

M. Thomas Revial, Thomas Revial est chef du bureau financement du logement et d'activités d'intérêt général, direction générale du Trésor

M. David Parlongue, chef adjoint du bureau marchés et produits d'assurance, direction générale du Trésor

Ministère de la justice, cabinet de Mme la Garde des sceaux

Mme Isabelle Goanvic, conseillère droit civil et économique et professions judiciaires

AIRBnB France

M. Olivier Grémillon, directeur général

Mme Aoife McArdle, directrice juridique

M. Guillaume Labbez, directeur associé, Boury, Tallon & Associés

ADIL du Nord (Agence départementale d'information sur le logement)

M. Francis Chassard, directeur

Adil 93 (Agence départementale d'information sur le logement)

M. Michel Langlois, président

Mme Séverine Reigner, directrice

Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC)

M. Pascal Martin Gousset

M. Jean Gaeremynck, président de l'ANPEEC

Agence régionale de santé

Dr Luc Ginot, spécialiste santé publique

Assemblée des communautés de France (AdCF)

M. Daniel Delaveau, président

Mme Corinne Casanova, vice-présidente chargée de l'urbanisme, vice-présidente de la communauté d'agglomération du Lac du Bourget

M. Nicolas Portier, délégué général

Mme Claire Delpech, responsable habitat et logement

M. Atte Oksanen, chargé des relations avec le Parlement

Association des communautés urbaines de France (ACUF)

M. Olivier Brachet, vice-président du Grand Lyon

M. Bernard Chesneau, vice-président de Nantes métropole

M. Ludovic Grousset, cabinet de Nantes métropole

Mme Nassima Azouz, cabinet de Nantes métropole

M. Philippe Angotti, délégué adjoint

Association des établissements publics fonciers locaux (AEPFL)

M. Philippe Vansteenkiste Philippe, secrétaire général

M. Joseph Tyrode, président

M. Loïc Alcaraz, docteur en droit

Association des maires de France (AMF)

M. Pierre Ducout, maire de Cestas et rapporteur de la commission urbanisme

M. Dominique Vinot-Battistoni, maire de Biéville-Beuville

Mme Marie-Claude Serres-Combourieu, responsable du département action sociale, sportive et culturelle

Mme Charlotte de Fontaines, conseillère technique, ville, urbanisme, habitat et transports

Mme Florence Masson, conseillère technique, conseillère technique, ville, urbanisme, habitat et transports

M. Alexandre Touzet, chargé de mission relations avec le Parlement

Association des maires des grandes villes de France

M. Michel Destot, président

M. Emmanuel Heyraud, directeur cohésion sociale et développement urbain

Association des petites villes de France (APVF)

M. Pierre Jarlier, sénateur

M. Florent Yann Lardic, conseiller pour les politiques territoriales

Association des régions de France

Mme Martine Alcorta, vice-présidente de la région Aquitaine

Association des responsables de copropriétés (ARC - UNARC)

M. Fernand Champavier, président de l'ARC

M. Bruno Dhont, directeur,

M. Christophe Grand, juriste immobilier,

Mme Estelle Baron, chargée de mission dans les copropriétés en difficulté

Association Force ouvrière consommateurs (AFOC)

Mme Jessica Vié, juriste

M. Alain Misse, juriste

Association française des sociétés financières (ASF)

M. Antoine de Chabot, ASF, responsable des Services financiers et PSI

Mme Isabelle Richard, ASF, chargée de relations institutionnelles

Mme Laurence Noyer, SOCAF, Société de caution mutuelle des professions immobilières et foncières

M. Natali, SOCAF

M. Jérémie Bouchitté, directeur juridique de Galian

M. Pascal Vignon, CGEC, Compagnie Générale de Garantie et Cautions, DGA

Association interprofessionnelle des résidences étudiantes et de services (AIRES)

M. Philippe Nicolet, président

M. Philippe Campinchi, conseil

M. Vincent Dupy président de l'ADELE

M. Christian Verlaine directeur général du groupe Résides études

Association des études foncières

Mme Caroline Gerber, directrice

M. Marc Kaszynski

M. Yann Gérard

Association nationale de défense des métiers de l'immobilier (ANDMI)

M. Jean Loup Calini, président

M. Jérôme Exbrayat, secrétaire

Agence nationale de l'habitat (ANAH)

M. Dominique Braye, sénateur, président

Mme Isabelle Rougier, directrice générale

M. Claude Dilain, sénateur

Association nationale des compagnons bâtisseurs (ANCB)

M. Hervé Cogné, directeur

Association nationale de la copropriété et des copropriétaires (ANCC)

Mme Emilie Allain, présidente

Association PLURIENCE

M. Eric Derely, président

M. Olivier Nivault, représentant Square Habitat

M. Frédéric Augier, représentant Nexity

M. François Davy, représentant Foncia

M. Jérôme Dauchez, représentant le groupe Dauchez

ATD Quart-Monde

M. Jean-Yves Guéranger, responsable Habitat-Ville

Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)

Mme Catherine Aubey-Berthelot, directrice générale

M. Jean-Michel Fiétier, secrétaire général

Mme Echivard, directrice financière

Camelot Property

M. Joost Van Gestel, président-directeur général de Camelot Europe

M. Sébastien Devogele, traducteur français-néerlandais

M. Olivier Berbudeau, directeur du développement, Camelot France

Century 21

M. Laurent Vimont, président

M. Franck Thiebaut, consultant

CFE- CGC

M. Alexandre Grillat, secrétaire national

M. Claude Courty, expert logement

M. Diego Alarçon, expert logement

M. Kevin Gaillardet, chargé d'études

Chambres d'agriculture France

M. François Beaupère, président de la chambre d'agriculture du Maine-et-Loire

Mme Nathalie Galiri, chef du service environnement

Mme Carole Robert, chargée de mission

M. Guillaume Baugin, conseiller parlementaire

Chambres de commerce et d'industrie France (CCI France)

Mme Sandrine Werhli, directrice générale déléguée

M. Jérôme Pardigon, responsable des relations institutionnelles

Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP)

M. Mocquax, élu de la CCI Paris Ile-de-France, président de la commission du commerce de la CCIR

Mme Outin-Adam, directrice du pôle de politique législative et juridique

Mme Julie Uzan, juriste

Mme Véronique Étienne-Martin, conseiller parlementaire

Chambre nationale des huissiers de justice

M. Patrick Saninno, vice-Président

M. Jean François Bauvin, vice-Président

M. Gabriel Mecarelli, directeur des affaires juridiques

M. Samuel Bouteiller, conseiller

Chambre nationale syndicale des mandataires immobiliers (CNASIM)

M. Bruno Garreau, président

Collectif Jeudi noir

M. Lionel Primault

M. Manuel Domergue

Collectif national des jeunes urbanistes (CNJU)

M. François Favard, président

Mme Carole Ropars, secrétaire

M. Olivier Crépin, délégué au projet de Label Diplôme d'urbaniste

Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB)

M. Dominique Proux, relations institutionnelles et européennes, secrétariat général

Mme Sabine Basili, vice-présidente, présidente de la commission nationale des affaires économiques de la Capeb

M. Alain Chouguiat chef du service des affaires économiques

Confédération générale du logement

M. Michel Frechet, président

M. Stéphane Pavlovic, directeur

M. Hugues Diallo, commission nationale de suivi de la loi DALO

Confédération nationale du logement (CNL)

M. Eddie Jacquemart, Président national

Mme Corinne Rinaldo, Secrétaire Confédérale

Confédération paysanne

M. Bernard Breton, animateur en charge du dossier foncier

M. Michel Apostolo

Confédération Syndicale des Familles

Mme Elodie Fumet, secrétaire confédéral

M. Romain Biessy chargé de mission

Conseil national des centres commerciaux

M. Jean-Michel Silberstein, délégué général

Mme Elsa Sacksick, avocate au cabinet Adden

M. David Zeitoun, directeur juridique Unibail-Rodamco

M. Laurent Campredon, directeur juridique Altarea Cogedim

M. Jean-Pierre Duport, conseiller du Président du Directoire Unibail-Rodamco

Conseil français des urbanistes (CFDU)

M. Jean Pierre Mispelon, président

Mme Anne Bouche-Florin, présidente déléguée

Mme Fabienne Oberle, trésorière

Conseil général de la Seine-Saint-Denis

Mme Myriam Lortal, chef de service adjointe du service des aides financières

Mme Marie-Claude Frabel, chef de service adjointe du service social départemental

Mme Dominique Bonnet, conseillère technique logement

Conseil national de l'ordre des architectes (CNOA)

M. Lionel Carli, président

Mme Isabelle Moreau, directrice des relations extérieures et institutionnelles

Conseil supérieur du Notariat

Mme Christine Mandelli

M. Olivier Delabre

Mme Éliane Fremeaux, notaire, responsable de la section de l'urbanisme et du logement, institut d'études juridiques du CSN

Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)

Mme Simone Bascoul, vice-présidente

M. David Rodrigues, responsable juridique

Coordination rurale

M. François Lucas, premier vice-président

Croix-Rouge française

M. Didier Piard, responsable de la direction de l'action sociale ou Mme Juliette Laganier, déléguée nationale lutte contre les exclusions

Droit au Logement - Plateforme logement des mouvements sociaux

M. Jean-Baptiste Eyraud

M. Jean-Baptiste Lecerf

Fédération bancaire française (FBF)

M. Pierre Bocquet, directeur du département banque de détail et banque à distance

M. Guillaume Soler, collaborateur de M. Bocquet

Mme Estelle Toullec-Marquot, chargée des relations politiques et parlementaires

Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL)

M. Sébastien Cuny, directeur général

Mme Cécile Gondran, chargée de mission maîtrise d'ouvrage d'insertion

Fédération des entreprises publiques locales

M. Thierry Durnerin, directeur général

M. Pierre de La Ronde, responsable du département immobilier

M. Alexandre Vigoureux, responsable du département juridique

Fédération des PACT

M. Bernard Lacharme, directeur

M. Xavier Benoist, directeur adjoint

M. Alain Mellet, chargé de mission

Fédération des parcs naturels régionaux

M. Jean-Louis Joseph, président, président du parc naturel régional du Luberon

M. Pierre Weick, directeur

M. Michael Weber, président du parc régional des Vosges du Nord

Fédération des promoteurs immobiliers

M. François Payelle, président

Fédération du commerce et de la distribution (FCD)

M. Jacques Creyssel, délégué général

M. Antoine Sauvagnargues, chargé de mission affaires publiques

Fédération française du bâtiment (FFB)

M. Jacques Chanut, vice-président

Mme Béatrice Guenard-Salaun, chef du service droit des affaires et de la construction

M. Loïc Chapeaux, chef du service des études économiques

Mme Klervi Le Lez, chargée d'études, services des relations parlementaires et institutionnelles

Fédération française des sociétés d'assurance

Mme Nathalie Robin, présidente du comité immobilier

M. Stéphane Penet, directeur des assurances biens et responsabilité

M. Bertrand Labilloy, directeur des affaires économiques et financières

M. Fabrice Perrier, responsable d'étude

M. Jean-Paul Laborde, directeur des affaires parlementaires

Mme Viviana Mitrache, attachée parlementaire

Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU)

Mme Brigitte Bariol, déléguée générale

Fédération nationale des Conseils d'architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE)

M. Jean-Marie Ruant, président

M. Yves Brien, directeur

Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)

M. Jean-François Buet, président

M. Jacky Chapelot, président adjoint

M. Lionel Peynet, secrétaire général

M. Emmanuel Di Girolamo, président de la chambre départementale FNAIM Nord

Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)

M. Florent Gueguen, directeur général, co-animateur et porte-parole du collectif

Fédération nationale des SCOT

M. Michel Heinrich, président de la Fédération nationale des SCOT (et député-maire d'Épinal)

M. David Pagnier, délégué technique général de la Fédération (et directeur du syndicat mixte du SCOT du Grand Nevers)

Mme Anne Berthomier, déléguée technique adjointe de la Fédération (et directrice du syndicat mixte du SCoT du Dijonnais)

M. Jean-Philippe Strebler, directeur de la Fédération

Fédération nationale des sociétés coopératives HLM

Mme Marie-Noëlle Lienemann, présidente

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

M. Henri Bies-Péré, président de la commission gestion des territoires

Mme Isabelle Allemand-Caumet, chargée de mission

Mme Nadine Normand, chargée des relations avec le Parlement

Fédération pour l'urbanisme commercial et le développement du commerce spécialisé (PROCOS)

M. Jean-Luc Bret, président

M. Michel Pazoumian, délégué général

M. Mathilde Sill, directrice des études

M. Gabriel Daubech, C&I, conseil de Prococos

Fondation Abbé Pierre

M. Patrick Doutreligne, délégué général

M. Christophe Robert, directeur général adjoint, co-animateur et porte-parole du collectif,

Mme Florine Siganos, coordination du Collectif des Associations Unies

France Nature Environnement (FNE), Humanité et Biodiversité, la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) et la Fondation Nicolas Hulot

M. Patrick Gautier, expert de Humanité et Biodiversité

Mme Justine Roulot, chargée de mission "Politiques de la biodiversité" - Humanité et biodiversité

Mme Sarah Vaillant, chargée de mission "Questions urbaines" - France Nature Environnement

Mme Sylvie Flatrès, chargée des relations parlementaires pour France Nature Environnement, Humanité et Biodiversité, la Ligue pour la Protection des Oiseaux et la Fondation Nicolas Hulot

France Meublés

M. Thomas Elisian, président et dirigeant de l'agence Paris-Attitude

Mme Maud Velter, vice-présidente et dirigeante de l'agence Lodgis

M. André-Régis Brüe, vice-président

M. Alain-Serge Delaitte, délégué général

GALIAN

M. Alain Ledemay, directeur général

M. Jérémie Bouchitté, directeur juridique

M. Bruno Loutrel, consultant

Groupe de réflexion sur la sécurité électrique dans le logement (Gresel°

M. Stéphane Pavlovic, membre, directeur de la Confédération générale du Logement (CGL),

Me Thaima Samman, avocate associée du cabinet Samman

Me Antoine Vitela, avocat collaborateur du Cabinet Samman

M. Laurent Lhardit, secrétaire

Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (Gridauh)

M. François Priet, professeur de droit public à l'Université d'Orléans

Mme Rozen Noguellou, professeur à l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne)

Habicoop

M. Olivier David, président

Mme Valerie Morel-Thomas

ICADE

M. Denis Burckel, directeur de l'audit, des risques et du développement durable

Immobilière 3 F

M. Yves Lafoucrière, directeur général

Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU)

Mme Catherine Boillot directrice du département Démographie, habitat, équipement et gestion locale

Mme Sandrine Barreiro, chef de projet SDRIF

Institut du développement durable et des relations internationales

M. Vincent Renard, conseiller auprès de la direction, programme Fabrique urbaine

L'Agence de Paris,

Mme Charlotte Adam

Mairie de Paris

M. Jean-Yves Mano, adjoint au maire de Paris chargé du logement

Nexity

M. Hervé Denize, directeur général délégué de Nexity

M. Bruno Corinti, président-directeur général Immobilier Résidentiel

M. François-Xavier Schweitzer, directeur de l'habitat social

M. Bernard Vorms, directeur général de l'Anil

Mme Sabine Baietto-Beysson

Patrimoine Épargne Retraite Logement - PERL

M. Alain Laurier, président

M. Viven Baufumé, directeur juridique

M. Marc Bonjour, directeur des relations institutionnelles

Promotoit

Mme Isabelle Dorgeret, responsable bâtiment durable Terreal

Mme Catherine Juillard, Velux

M. Aymeric Audenis, Interel

Réseau national des collectivités pour l'habitat participatif (RNCHP)

M. Alain Jund, adjoint au maire de la ville de Strasbourg, en charge de l'urbanisme, Porte-parole du Réseau national (RNCHP)

M. Daniel Mosmant, adjoint au maire de la ville de Montreuil, en charge du logement et de l'urbanisme, membre du comité de pilotage du RNCHP.

Mme Martine Chanal, chargée de mission au Grand Lyon

Mme Emilie Fleury, chargée de mission habitat spécifique et innovant, communauté d'agglomération Est-ensemble

M. Lionel Primault, chargé de mission auprès d'Emmanuelle Cosse, vice-présidente chargée du logement, de l'habitat, du renouvellement urbain et de l'action foncière de la Région Ile-de-France

Mme Caroline Lucats, directrice Habitat risques sanitaires et urbains de la ville de Lille

M. Pierre Zimmermann, chargé de mission développement urbain durable, ville et communauté urbaine de Strasbourg, coordinateur technique du RNCHP.

Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)

M. Michel Heimann, directeur général

M. Michaël Rivier, responsable du département juridique

Société nationale immobilière

M. André Yché, président

Syndicat des professionnels de la location meublée (SPLM)

M. Jean-Marc Agnes, président

M. Alain Cartraud, vice-président

Mme Gaëlle Rigou, trésorière
M. Vincent Regnouf, conseil externe

Syndicat des réseaux de mandataires en immobilier (Syrémi)

M. Gabriel Pacheco, secrétaire général
M. Henri Buzy-Cazaux, conseil

Syndicat national des professionnels immobiliers (SNPI)

M. Alain Duffoux, président

UESL – Action logement

M. Hervé Capdevielle, vice-président du conseil de surveillance
M. Philippe Van de Maele, président du directoire
M. Eric Thuillez, membre du directoire

UFC Que choisir

M. Cédric Musso, directeur des relations institutionnelles

Union des syndicats de l'immobilier (UNIS)

M. Etienne Ginot, président
M. Géraud Delvolve, délégué général
Mme Isabelle Massin et M. Patrick Laporte, inspecteurs généraux du développement durable, auteurs d'un rapport sur la modernisation de la loi du 6 juillet 1989

Union nationale de la propriété immobilière (UNPI)

M. Paul Philippot, délégué général

Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS)

Mme Jeanne Dietrich, conseillère technique emploi / logement, pôle lutte contre les exclusions ou Claude Chaudières, bénévole

Union nationale pour la promotion de la location de vacances (UNPLV)

M. Cyrille Coiffet, président de l'UNPLV, directeur général d'Abritel HomeAway

Union nationale pour l'habitat des jeunes (UNHAJ)

M. Florian Malbuaud, délégué à l'habitat

Union professionnelle du logement accompagné (UNAF0)

M. Gilles Desrumaux

Union sociale pour l'habitat (USH)

M. Frédéric Paul

Mme Francine Albert

M. Laurent Goyard

Personnalités qualifiées

M. Hugues Perinet Marquet, professeur de droit privé

Mme Nancy Bouché, ancienne présidente du pôle national de lutte contre l'habitat indigne