

N° 2077

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 juin 2019.

RAPPORT D'INFORMATION

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° 2018-1021**
du 23 novembre 2018 portant **évolution du logement,**
de l'**aménagement** et du **numérique (ELAN)***

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. THIBAUT BAZIN ET RICHARD LIOGER

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF DE LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI ELAN SIX MOIS APRÈS SA PROMULGATION	7
I. LES DÉCRETS D'APPLICATION	7
II. LES ORDONNANCES	11
SECONDE PARTIE : BILAN QUALITATIF ET THÉMATIQUE	13
I. L'ESSENTIEL DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA CONSTRUCTION ET À L'URBANISME EST DÉSORMAIS APPLICABLE MAIS NÉCESSITE UN TEMPS D'APPROPRIATION DES ACTEURS	13
1. L'ordonnance du 30 avril 2019 relative à la préfabrication	13
2. Les décrets d'application du titre I ^{er}	14
3. Les mesures dont la mise en œuvre nécessite l'intervention des collectivités territoriales et des acteurs de l'aménagement	18
II. LA PUBLICATION DES DÉCRETS RELATIFS AU LOGEMENT SOCIAL ACCUSE UN CERTAIN RETARD, CE QUI N'EMPÊCHE PAS LE SECTEUR DE SE RÉFORMER	19
1. Les ordonnances relatives aux loyers et aux ventes HLM	19
2. Les décrets d'application des titres II et III	21
3. La dynamique de réforme du secteur HLM	25
III. LES MESURES RELATIVES AU PARC PRIVÉ DE LOGEMENTS ET AUX CENTRES-VILLES : ENTRE APPLICATION IMMÉDIATE, EXPÉRIMENTATIONS ET ATTENTE D'ORDONNANCES STRUCTURANTES	26
1. L'expérimentation relative à l'encadrement des loyers dans certains territoires ...	27
2. Les opérations de revitalisation de territoire (ORT) et la réforme de l'aménagement commercial	28
3. La réforme à venir du régime de la copropriété	30
CONCLUSION	33
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	35

INTRODUCTION

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) est la traduction législative de la stratégie du Gouvernement en matière de logement, présentée le 20 septembre 2017. Cette stratégie, organisée en trois axes, visait à :

- construire plus, mieux et moins cher, afin de provoquer un choc d'offre ;
- répondre aux besoins de chacun et protéger les plus fragiles ;
- améliorer le cadre de vie.

Issu d'une longue concertation préalable, marquée par une conférence de consensus réunissant au Sénat tous les acteurs du secteur entre décembre 2017 et février 2018, le projet de loi initial comptait 65 articles. Considérablement enrichi par les débats parlementaires au cours desquels 169 articles furent ajoutés et après un accord trouvé en commission mixte paritaire (CMP), le projet de loi ELAN fut définitivement adopté par le Parlement le 16 octobre 2018, soit un peu plus de six mois après son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Le Conseil constitutionnel ayant censuré 19 articles au motif qu'ils constituaient des cavaliers législatifs sans lien direct ou indirect avec les dispositions du projet de loi initial, la loi promulguée le 23 novembre 2018 compte finalement **215 articles**. Ces articles, organisés en quatre titres, abordent des sujets très variés qui vont de la simplification de l'acte de construire et d'aménager à la restructuration du secteur du logement social, en passant par l'amélioration de la lutte contre les marchands de sommeil et la revitalisation des centres-villes.

Alors que certaines mesures de la loi ELAN, comme la création du bail mobilité ou des projets partenariaux d'aménagement (PPA) sont entrées en vigueur dès le lendemain de la publication de la loi, d'autres mesures très nombreuses nécessitaient la publication de **mesures réglementaires** de la part du Gouvernement, sous la forme de décrets ou d'arrêtés, afin d'être pleinement applicables. Par ailleurs, la loi ELAN contient **dix habilitations** autorisant le Gouvernement à prendre des mesures relevant du domaine de la loi par ordonnance, selon des délais qui vont de six à vingt-quatre mois après la promulgation de la loi.

*

* *

Le présent rapport est réalisé en application du premier alinéa de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui dispose que deux rapporteurs, dont le rapporteur de la loi et un autre rapporteur appartenant à un groupe d'opposition, doivent présenter, à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi, un rapport sur la mise en application de cette loi. Lors de sa réunion du 13 mars 2019, la commission des affaires économiques a ainsi nommé MM. Thibault Bazin et Richard Lioger rapporteurs.

Ce rapport a pour objet de contrôler l'action du Gouvernement en recensant les textes réglementaires publiés et ceux qui ne le sont pas, ainsi que les ordonnances prises en vertu d'habilitations inscrites dans la loi. Par extension, le contenu précis des mesures d'application étant susceptible de détourner la lettre ou l'esprit de la loi, ce rapport a également vocation à s'assurer que les textes pris pour son application sont bien conformes aux intentions du législateur.

En revanche, **ce rapport n'est pas un rapport d'évaluation de la loi.** Sept mois seulement après sa promulgation, il serait en effet bien trop tôt pour évaluer les conséquences sur le terrain, d'autant plus que les décisions prises en matière d'urbanisme et de logement produisent généralement leurs effets au bout de deux ou trois ans minimum. **Cette évaluation fera l'objet d'un autre rapport dans les trois ans suivant la promulgation de la loi**, conformément au troisième alinéa de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui précise la nature de la mission d'évaluation des politiques publiques confiée au Parlement sur le fondement de l'article 24 de la Constitution.

Afin de procéder à leur travail de contrôle, vos rapporteurs ont demandé au Gouvernement la transmission des projets d'ordonnance et de décret et ont procédé à l'audition des principales administrations centrales responsables de l'élaboration des textes d'application : la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), la direction des affaires civiles et du Sceau (DACCS) et la direction générale des entreprises (DGE). Vos rapporteurs ont également souhaité entendre les grandes fédérations du secteur du logement et de l'aménagement, qui ont été consultées par le Gouvernement sur les projets de décret.

Il ressort de ces travaux qu'en dépit de la très forte mobilisation des administrations centrales pour publier au plus vite les décrets d'application, **un peu plus de 50 %** seulement des décrets dont la publication était envisagée dans un délai de six mois l'ont effectivement été. Ce bilan quantitatif est cependant très inégal : l'essentiel des dispositions relatives à la construction et à l'urbanisme est désormais applicable, tandis que la publication des décrets relatifs au logement social accuse un certain retard.

PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF DE LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI ELAN SIX MOIS APRÈS SA PROMULGATION

I. LES DÉCRETS D'APPLICATION

Dès la promulgation de la loi ELAN, en novembre 2018, le Gouvernement a procédé à une analyse permettant de distinguer les mesures d'application immédiate de la loi et les mesures nécessitant la publication de textes réglementaires. Ce travail a fait apparaître que, si la grande majorité des mesures issues de la loi ELAN étaient d'application directe, la loi nécessitait en tout **96 mesures réglementaires**, déclinées en **74 décrets d'application**.

Un calendrier de publication de ces textes a ensuite été élaboré, avec des critères de priorité liés à l'importance de chaque mesure et au calendrier général dans lequel chacune d'entre elles s'inscrivait. La publication du décret relatif aux clauses types des sociétés de coordination HLM a, par exemple, été jugé prioritaire afin que les organismes HLM aient suffisamment de temps pour respecter l'échéance du 1^{er} janvier 2021, que la loi leur a fixée pour se regrouper. Il en est de même pour les textes nécessaires au lancement de l'expérimentation en matière d'encadrement des loyers, dont la durée est fixée à cinq ans par la loi, ou pour les textes relatifs aux opérations de revitalisation de territoires (ORT), qui doivent accompagner des projets déjà lancés dans le cadre du programme « Action Cœur de ville ».

À l'inverse, la loi ELAN a expressément prévu que certains décrets entreraient en vigueur de manière différée, comme celui relatif à la nouvelle réglementation énergétique et environnementale des bâtiments neufs, pour lequel l'article 181 de la loi a fixé une échéance en 2020.

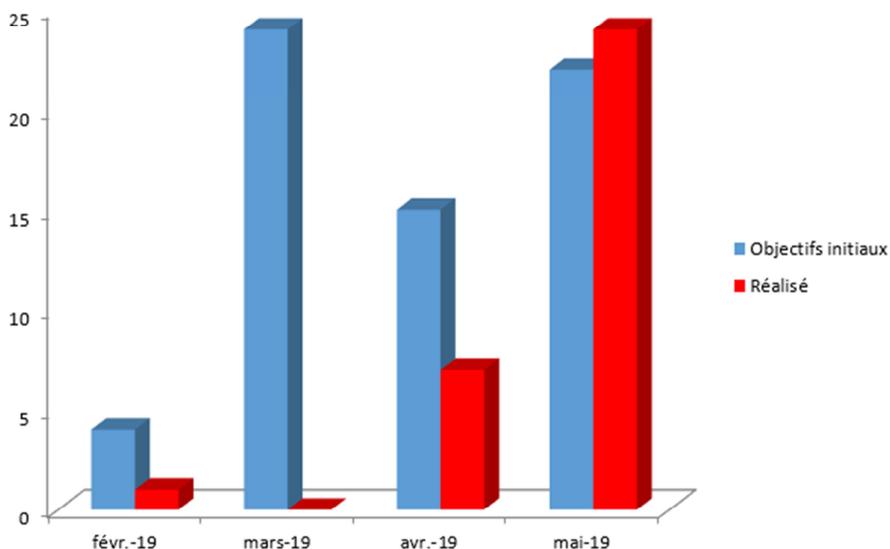
Ce travail de priorisation s'insère, en outre, dans le cadre prévu par une instruction générale du Premier ministre exigeant que toutes les mesures réglementaires nécessaires à l'application d'une loi soient prises dans un **délai de six mois** suivant la publication de ladite loi. Cet objectif a été inscrit dans la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit ainsi que dans la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008 relative à l'application des lois. Cet objectif a été repris depuis par tous les Gouvernements successifs.

La combinaison de ces différentes exigences a conduit le Gouvernement à élaborer un **tableau de programmation** des mesures d'application de la loi ELAN faisant apparaître que **65 décrets sur 74** (soit 88 % d'entre eux) **devaient être publiés d'ici la fin mai 2019**, soit six mois après la promulgation de la loi. Ce tableau a été transmis par le Gouvernement à l'Assemblée nationale le 1^{er} mars 2019 et a fixé un objectif calendaire de publication pour chaque mesure

réglementaire. Le Gouvernement s'était ainsi engagé à publier la plupart des décrets d'application durant les mois de mars, d'avril et de mai 2019.

À l'échéance du délai de six mois après la promulgation de la loi, force est de constater qu'un léger retard a été accumulé par rapport aux objectifs initiaux : **au 23 mai 2019, 33 décrets sur 65 ont été publiés, soit un taux de publication de 51 % par rapport aux objectifs initiaux** que le Gouvernement s'était lui-même fixé.

PUBLICATION DES DÉCRETS DE LA LOI ELAN PAR MOIS



Si le décompte est effectué par « mesures », plusieurs mesures étant regroupées dans un seul décret, le taux d'application de la loi, six mois après sa promulgation, est de 53 %, ce qui représente **43 mesures publiées sur 81 attendues** ⁽¹⁾.

Tout retard est dommageable. Toutefois, le retard constaté dans la mise en application de la loi ELAN est sans commune mesure par rapport à la dernière loi équivalente dans le domaine du logement : la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR ». Six mois après la promulgation de la loi ALUR, seuls 3 décrets avaient été publiés sur 86 attendus, soit un taux d'application de 3,5 % seulement. **Les progrès dans la rapidité de la mise en application des lois sont donc incontestables par rapport à la précédente législature** et vos rapporteurs s'en félicitent. Ces progrès

(1) Source : courrier en date du 5 juin 2019 adressé par le ministre chargé des relations avec le Parlement aux rapporteurs

ont été permis grâce à la forte mobilisation des services de l'État, en particulier de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), et des cabinets ministériels concernés.

En outre, s'agissant des 38 mesures réglementaires de la loi ELAN restant à prendre à la date du 24 mai 2019, 27 d'entre elles sont en cours de publication, ont déjà fait l'objet d'un avis rendu par le Conseil d'État ou vont être très prochainement transmises pour avis au Conseil d'État⁽¹⁾. D'après le ministère chargé des relations avec le Parlement, **le taux prospectif d'application de la loi d'ici la fin du mois de juin s'élèverait ainsi à 86 %**.

Le léger retard pris dans la mise en application de la loi s'explique par différents facteurs qui tiennent notamment à la complexité de la procédure d'élaboration des décrets ou à celle des mesures elles-mêmes. Certains décrets nécessitent en effet l'intervention de plusieurs ministères et doivent faire l'objet d'arbitrages interministériels. Surtout, le Gouvernement a pris le temps de mener des **consultations préalables approfondies** avec les acteurs concernés afin de s'assurer de la pertinence et de l'applicabilité sur le terrain des mesures réglementaires proposées. Ces consultations sont soit informelles, soit relèvent d'obligations légales. Dans de nombreux domaines, la loi impose, en effet, la consultation de plusieurs instances préalablement à la publication des décrets. Pour la loi ELAN, la plupart des projets de décret ont ainsi dû faire l'objet d'un avis du :

– Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales (CNEN) ;

– Conseil national de l'habitat (CNH) ;

– Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) ;

– Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières (CNTGI).

D'après la plupart des acteurs auditionnés par vos rapporteurs, **ces consultations préalables ont été utiles** et se sont passées généralement dans de bonnes conditions, malgré des délais de réponse parfois contraints. Les observations concrètes formulées par les acteurs, si elles s'inscrivaient bien dans l'intention du législateur, ont le plus souvent été intégrées dans les projets de décret.

Vos rapporteurs se félicitent de la qualité de cette concertation. Si celle-ci a pu prendre du temps, elle est le gage de l'efficacité sur le terrain des mesures voulues par le Parlement. Des simplifications dans les procédures de consultation

(1) Source : courrier en date du 5 juin 2019 adressé par le ministre chargé des relations avec le Parlement aux rapporteurs

pourraient toutefois être menées, en particulier dans l'articulation entre les concertations informelles et les consultations obligatoires. De l'aveu de la plupart des acteurs concernés, les secondes sont généralement moins utiles que les premières, car elles revêtent un caractère formel. Les instances de consultation obligatoire ont souvent une composition pléthorique, qui recoupe en partie la liste des acteurs consultés individuellement en amont. Des doublons pourraient donc être évités.

Ces consultations préalables sont particulièrement importantes dans le domaine du logement social, en raison de la technicité des dispositions légales et de la grande variété des acteurs concernés (organismes HML, collectivités territoriales, Action Logement, services déconcentrés de l'État). Le temps nécessaire à ces consultations explique que, dans ce domaine, un retard un peu plus important a été accumulé ces derniers mois.

Le taux global d'application de la loi ELAN à l'issue du délai de six mois cache, en effet, une grande disparité entre les titres de cette loi : si 74 % des décrets nécessaires à l'application du titre I^{er}, consacré à l'urbanisme et à la construction, ont été publiés, seuls 33 % l'ont été pour le titre II, consacré à la réforme du secteur du logement social. Ce taux tombe même à 23 % pour le titre III, consacré à la mobilité et à la mixité sociale dans le parc social et le parc privé de logements.

TAUX D'APPLICATION DE LA LOI ELAN PAR TITRE AU 23 MAI 2019

Titre de la loi	Nombre de décrets publiés / Nombre de décrets attendus	Taux d'application
Titre I ^{er} : Construire plus, mieux et moins cher	17 / 23	74 %
Titre II : Évolutions du secteur du logement social	6 / 18	33 %
Titre III : Répondre aux besoins de chacun et favoriser la mixité sociale	5 / 22	23 %
Titre IV : Améliorer le cadre de vie	5 / 11	45 %

II. LES ORDONNANCES

La loi ELAN contient en tout dix habilitations autorisant le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures relevant du domaine de la loi, selon des délais qui varient de six à vingt-quatre mois après sa promulgation.

Parmi ces dix habilitations, trois n'étaient valables que six mois, soit jusqu'au 23 mai 2019. **Elles ont toutes été utilisées par le Gouvernement qui a publié, entre avril et mai 2019, quatre ordonnances :**

– **l'ordonnance n° 2019-395 du 30 avril 2019** relative à l'adaptation du contrat de construction d'une maison individuelle avec fourniture de plan dans le cadre de la préfabrication ;

– **l'ordonnance n° 2019-418 du 7 mai 2019** relative à la vente de logements appartenant à des organismes d'habitations à loyer modéré à des personnes physiques avec application différée du statut de la copropriété ;

– **l'ordonnance n° 2019-453 du 15 mai 2019** relative à l'expérimentation d'une politique des loyers prenant mieux en compte la capacité financière des ménages nouveaux entrants du parc social ;

– **l'ordonnance n° 2019-454 du 15 mai 2019** portant adaptation du mode de calcul du supplément de loyer de solidarité.

Vos rapporteurs se félicitent que ces habilitations aient toutes été utilisées dans les temps. Ces ordonnances portent sur des sujets variés et techniques et sont essentielles pour la mise en œuvre de la stratégie d'ensemble de la loi.

Les **sept autres projets d'ordonnance** sont en cours de rédaction. Leur état d'avancement se situe à des stades plus ou moins avancés en fonction des dates limites d'habilitation fixées par la loi. Comme pour les décrets, ces projets d'ordonnance donnent lieu à des concertations préalables avec les parties prenantes. Les consultations portant sur le projet de modernisation du régime de la copropriété, menées par le ministère de la justice, sont ainsi terminées tandis que celles sur la réforme du schéma de cohérence territoriale (SCoT) et sur la simplification de la hiérarchie des documents d'urbanisme viennent d'être lancées par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Le tableau de la page suivante rappelle les différentes habilitations à prendre par ordonnances des mesures relevant du domaine de la loi accordées par la loi ELAN et l'état des lieux de leur mise en œuvre.

Habilitations à légiférer par ordonnances accordées par la loi ELAN

Objet	Date limite d’habilitation	Ordonnance
Adaptation à la préfabrication du régime applicable au contrat de construction d’une maison individuelle avec fourniture de plan (article 65)	23 mai 2019	Ordonnance n° 2019-395 du 30 avril 2019 relative à l’adaptation du contrat de construction d’une maison individuelle avec fourniture de plan dans le cadre de la préfabrication
Expérimentation en matière de politique des loyers des organismes HLM et réforme du supplément de loyer de solidarité (SLS) pour mieux prendre en compte les capacités financières des locataires (article 88, III)	23 mai 2019	Ordonnance n° 2019-453 du 15 mai 2019 relative à l’expérimentation d’une politique des loyers prenant mieux en compte la capacité financière des ménages nouveaux entrants du parc social Ordonnance n° 2019-454 du 15 mai 2019 portant adaptation du mode de calcul du supplément de loyer de solidarité
Développement de la vente de logements sociaux et prévention des copropriétés dégradées grâce à des mécanismes de transfert différé de la propriété des parties communes (article 88, IV)	23 mai 2019	Ordonnance n° 2019-418 du 7 mai 2019 relative à la vente de logements appartenant à des organismes d’habitations à loyer modéré à des personnes physiques avec application différée du statut de la copropriété
Actualisation du régime juridique des schémas d’aménagement régional en outre-mer (article 50)	23 novembre 2019	Consultation en cours
Évolution du régime de la copropriété des immeubles bâtis : modernisation et simplification des règles de gouvernance et de fonctionnement (article 215, II)	23 novembre 2019	Consultation terminée
Simplification de la hiérarchie des normes des documents d’urbanisme (article 46, I)	23 mai 2020	Consultation en cours
Adaptation de l’objet, du périmètre et du contenu du schéma de cohérence territoriale (article 46, II)	23 mai 2020	Consultation en cours
Renforcement de la lutte contre l’habitat indigne : réforme des polices administratives et de la répartition des compétences (article 198)	23 mai 2020	
Création d’un bail numérique et amélioration de la connaissance des données relatives aux contrats de location (article 217)	23 mai 2020	
Codification du régime de la copropriété des immeubles bâtis (article 215, I)	23 novembre 2020	

SECONDE PARTIE : BILAN QUALITATIF ET THÉMATIQUE

I. L'ESSENTIEL DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA CONSTRUCTION ET À L'URBANISME EST DÉSORMAIS APPLICABLE MAIS NÉCESSITE UN TEMPS D'APPROPRIATION DES ACTEURS

À l'issue du délai de six mois, le titre I^{er} de la loi ELAN, consacré à l'urbanisme et à la construction, a donné lieu à la publication d'une ordonnance et de 17 décrets d'application. La plupart des mesures destinées à simplifier l'acte de construire et à dynamiser les opérations d'aménagement, afin de produire plus de logements, sont donc désormais applicables. Dans ce domaine, un temps d'appropriation par les différents acteurs locaux (collectivités territoriales, aménageurs, promoteurs immobiliers et constructeurs) est toutefois nécessaire avant que des effets sur le terrain se fassent ressentir. L'effort de pédagogie est primordial pour que les nouveaux outils offerts par la loi soient compris de tous et utilisés à bon escient.

1. L'ordonnance du 30 avril 2019 relative à la préfabrication

Le titre I^{er} ne contenait qu'une habilitation à prendre par ordonnance des mesures relevant du domaine de la loi dans un délai de six mois : celle prévue par l'article 65 relatif à la préfabrication, qui a été utilisée dans les temps.

Dans le cadre de la simplification de l'acte de construire, l'ordonnance n° 2019-395 du 30 avril 2019 adapte ainsi le contrat de construction d'une maison individuelle avec fourniture de plan au procédé de la préfabrication. L'article 2 de cette ordonnance permet la création d'un **échancier de paiement spécifique à la préfabrication**. Le code de la construction et de l'habitation ne prévoyait, en effet, jusqu'à cette ordonnance, qu'un échancier unique de paiement, qui ne correspondait pas aux pratiques de la filière de la préfabrication pour laquelle la création de valeur a lieu très en amont, ce qui entraîne des besoins de préfinancement spécifiques. Par ailleurs, afin de garantir un niveau de protection suffisant du maître d'ouvrage, l'ordonnance encadre les éléments que le contrat de construction d'une maison individuelle, signé entre le maître d'ouvrage et le constructeur, doit contenir dans ce cas, comme la description des éléments préfabriqués et les modalités de constatation de l'achèvement de la fabrication des éléments préfabriqués.

D'après le Gouvernement, cette ordonnance permettra de soutenir le développement de la filière bois, dont 80 % du marché est dominé par la préfabrication. **Un décret en Conseil d'État est cependant encore nécessaire** pour préciser les différents éléments de cette ordonnance.

2. Les décrets d'application du titre I^{er}

Six mois après sa promulgation, le titre I^{er} de la loi ELAN a donné lieu à la publication de 17 décrets sur les 23 prévus. Voici leur liste, établie par ordre chronologique de publication :

- décret n° 2019-95 du 12 février 2019 portant sur l'identification de constructions et opérations d'aménagement situées à proximité immédiate d'un futur site olympique ou paralympique ;
- décret n° 2019-304 du 10 avril 2019 fixant les conditions dans lesquelles les établissements publics fonciers locaux créent des filiales et acquièrent ou cèdent des participations ;
- décret n° 2019-303 du 10 avril 2019 portant sur la modification des règles applicables en matière de contentieux de l'urbanisme ;
- décret n° 2019-305 du 11 avril 2019 modifiant les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives à l'accessibilité des bâtiments d'habitation et au contrat de construction d'une maison individuelle avec fourniture du plan ;
- décret n° 2019-423 du 9 mai 2019 modifiant les conditions d'octroi par l'État et ses établissements publics de la décote sur le prix des terrains de leur domaine privé et complétant le contenu des rapports d'activité des organismes de foncier solidaires ;
- décret n° 2019-424 du 9 mai 2019 fixant les conditions de délégation de l'exercice du droit de priorité par les organismes mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 240-1 du code de l'urbanisme ;
- décret n° 2019-441 du 13 mai 2019 relatif à la réquisition temporaire de terrains et de bâtiments nécessaires à l'organisation et au déroulement des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ;
- décret n° 2019-461 du 16 mai 2019 relatif aux travaux de modification des immeubles de moyenne hauteur ;
- décret n° 2019-471 du 20 mai 2019 relatif à la composition du comité consultatif de l'Établissement public d'aménagement de Paris-Saclay ;
- décret n° 2019-472 du 20 mai 2019 relatif à la collecte et la transmission d'informations et de documents relatifs aux déclarations et autorisations d'occupation des sols ;
- décret n° 2019-474 du 21 mai 2019 pris en application du dernier alinéa de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ;

- décret n° 2019-481 du 21 mai 2019 modifiant diverses dispositions du code de l'urbanisme ;
- décret n° 2019-482 du 21 mai 2019 relatif aux aménagements légers autorisés dans les espaces remarquables ou caractéristiques du littoral et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques ;
- décret n° 2019-495 du 22 mai 2019 relatif à la prévention des risques de mouvement de terrain différentiel consécutif à la sécheresse et à la réhydratation des sols argileux ;
- décret n° 2019-496 du 22 mai 2019 relatif à la détermination individuelle de la quantité de chaleur, de froid et d'eau chaude sanitaire consommée et à la répartition des frais de chauffage, de refroidissement et d'eau chaude sanitaire, dans les immeubles collectifs à usage d'habitation ou à usage d'habitation et professionnel ;
- décret n° 2019-497 du 22 mai 2019 relatif à l'occupation par des résidents temporaires de locaux vacants en vue de leur protection et préservation en application de l'article 29 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique ;
- décret n° 2019-505 du 23 mai 2019 relatif à l'instruction par des prestataires privés des demandes d'autorisation d'urbanisme.

Trois décrets ont, par ailleurs, été publiés quelques semaines après l'expiration du délai de six mois :

- décret n° 2019-617 du 21 juin 2019 relatif aux abords de monuments historiques, aux sites patrimoniaux remarquables et à la dispense de recours à un architecte pour les coopératives d'utilisation de matériel agricole ;
- décret n° 2019-635 du 24 juin 2019 relatif à la réquisition avec attributaire ;
- décret n° 2019-641 du 25 juin 2019 relatif aux travaux réservés par l'acquéreur d'un immeuble vendu en l'état futur d'achèvement.

Parmi ces décrets, certains étaient particulièrement attendus, comme ceux sur l'accessibilité des logements neufs, la définition des immeubles de moyenne hauteur (IMH) ou l'avis des architectes des bâtiments de France (ABF).

a. Le décret du 11 avril 2019 relatif aux normes d'accessibilités des logements neufs pour les personnes en situation de handicap

L'article 64 de la loi ELAN, très débattu lors de l'examen du projet de loi au Parlement, a introduit la notion de **logement évolutif** dans la réglementation relative à l'accessibilité des bâtiments d'habitation neufs. Il prévoit que, au sein des bâtiments d'habitation collectifs, 20 % des logements doivent être directement accessibles aux personnes handicapées, tandis que les 80 % restants doivent être évolutifs. Les logements évolutifs doivent permettre aux personnes handicapées de se rendre dans le séjour et le cabinet d'aisance, le reste du logement pouvant être rendu accessible ultérieurement à l'issue de travaux simples.

Ce même article renvoyait à un décret, pris après avis du Conseil national consultatif des personnes handicapées, la définition précise du logement évolutif. Ce fut chose faite par le **décret n° 2019-305 du 11 avril 2019**. L'article 2 de ce décret précise ainsi que les travaux simples permettant de rendre un logement évolutif intégralement accessible ne doivent pas avoir d'incidence sur les éléments de structure et sur les réseaux de fluides encastrés en cloisons. Par ailleurs, pour garantir l'évolutivité des logements, ce même article 2 prévoit que, pour une même typologie de logements, la surface moyenne des logements évolutifs ne peut être inférieure, lors de leur conception, à la surface moyenne des logements qui sont directement accessibles dès la construction.

En outre, conformément à l'engagement que le Gouvernement a pris après l'examen du projet de loi ELAN par le Parlement, l'article 1^{er} de ce décret élargit sensiblement l'assiette des logements pouvant être rendus effectivement accessibles en abaissant aux bâtiments de plus de deux étages, contre trois aujourd'hui, le seuil à partir duquel l'installation d'un ascenseur est obligatoire.

Toutefois, pour être pleinement opérationnelle, **la notion de logement évolutif nécessite encore la publication d'un arrêté ministériel** définissant très précisément les travaux simples. D'après la DHUP, cette définition fait aujourd'hui consensus. Cependant, la publication de l'arrêté est actuellement suspendue en raison de la demande des associations de défense des personnes handicapées de se saisir de l'occasion offerte par cet arrêté pour modifier les règles relatives à la hauteur du ressaut des bacs de douche, ce qui peut générer des contraintes techniques importantes. Or, le décret du 11 avril 2019 dispose que les nouvelles normes relatives à l'accessibilité des logements neufs issues de la loi ELAN s'appliqueront aux demandes de permis de construire déposées à compter du **1^{er} octobre 2019**. Vos rapporteurs espèrent donc que cette problématique ne retardera pas excessivement la publication de l'arrêté sur les travaux simples afin de laisser suffisamment de temps aux acteurs de la construction de s'adapter aux nouvelles normes. Interrogée à ce sujet, la DHUP a indiqué que l'objectif de publication de cet arrêté était fixé au plus tard à début septembre 2019.

b. Les décrets relatifs aux immeubles de moyenne hauteur

L'article 30 de la loi ELAN a créé une nouvelle catégorie de bâtiment : les immeubles de moyenne hauteur (IMH), dont la hauteur est comprise entre 28 et 50 mètres et dont les règles de sécurité incendie sont communes aux immeubles d'habitation et aux immeubles de bureaux. L'objectif d'une telle disposition était de **faciliter la mixité fonctionnelle et la réversibilité d'usage**, afin de transformer ultérieurement des bureaux en logements. Avant la loi ELAN, les immeubles d'habitation et les immeubles de bureaux de cette hauteur relevaient en effet de deux régimes juridiques différents.

La mise en œuvre de cette disposition nécessitait la publication d'un décret. Ce fut chose faite par le **décret n° 2019-461 du 16 mai 2019**. Toutefois, ce décret se contente de réglementer les travaux en façades des immeubles de moyenne hauteur et ne définit pas l'ensemble des règles de sécurité s'y appliquant. En effet, tirant les conséquences de l'incendie de la tour Grenfell à Londres, le 14 juin 2017, le Gouvernement a décidé de réglementer de façon prioritaire la rénovation des façades et l'isolation par l'extérieur. Le reste des règles de sécurité permettant d'établir la réversibilité entre immeubles de bureaux et immeubles d'habitation est encore à l'étude. D'après la DHUP, la définition de ces règles communes est particulièrement délicate car elle suppose d'harmoniser des réglementations différentes, pilotées par plusieurs ministères, dont le ministère de l'intérieur. Elle implique de concilier trois impératifs : maintenir des niveaux de sécurité équivalents, tout en donnant plus de flexibilité aux bâtiments, sans augmenter les coûts de la construction. Les acteurs de la construction, auditionnés par vos rapporteurs, ont répété attendre avec impatience la publication de ces règles.

c. Le décret du 21 juin 2019 relatif à l'avis des architectes des bâtiments de France (ABF)

L'article 56 de la loi ELAN a apporté une autre mesure de simplification très débattue et attendue par les professionnels de la construction : la réforme de la procédure de consultation des architectes des bâtiments de France (ABF). Pour mémoire, cet article transforme l'avis conforme des ABF en avis simple en matière d'installation d'antennes-relais et de lutte contre l'habitat indigne. Il instaure également un mécanisme de dialogue préalable entre les ABF et les maires et permet aux autorités compétentes en matière d'urbanisme de proposer la délimitation des périmètres des abords des monuments historiques.

Contrairement à ce qui aurait pu être attendu, la rédaction du décret précisant les modalités d'application de cet article n'a pas donné lieu à des blocages interministériels, les ministères du logement et la culture travaillant ensemble de manière apaisée, ce dont vos rapporteurs se félicitent.

Par ailleurs, le **décret n° 2019-617 du 21 juin 2019** précise la manière avec laquelle un demandeur pourra, dans le cadre du recours formulé auprès du

préfet de région contre une décision de l'ABF, faire appel à un **médiateur**. Ce médiateur, désigné par le président de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture (CRPA) parmi les membres de cette commission titulaires d'un mandat électif, devra transmettre son avis au préfet de région dans un délai d'un mois, les délais s'appliquant à la décision du préfet restant inchangés. Le décret renvoie au règlement intérieur de chaque CRPA le soin de préciser les modalités de désignation du ou des médiateurs, qui pourront traiter tous les dossiers durant une période déterminée ou être nommés au coup par coup.

Vos rapporteurs se réjouissent de la concrétisation de cette mesure qui est de nature à améliorer durablement le dialogue local entre les ABF et les acteurs de la construction.

3. Les mesures dont la mise en œuvre nécessite l'intervention des collectivités territoriales et des acteurs de l'aménagement

La grande majorité des dispositions du titre I^{er} est d'application directe et ne nécessite pas la publication de décrets d'application.

C'est notamment le cas des **projets partenariaux d'aménagement (PPA)** et des **grandes opérations d'urbanisme (GOU)**, créés par l'article 1^{er} de la loi. Ces deux outils sont à la disposition des collectivités territoriales et de l'État pour mettre en œuvre des grandes opérations d'aménagement, mobilisant notamment du foncier public. Afin d'accompagner les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État dans cette démarche, le ministère de la cohésion des territoires a publié, le 4 février 2019, une circulaire⁽¹⁾ à destination des préfets pour leur présenter ces outils et a nommé, au sein de la DHUP, un chef de projet dédié. D'après le Gouvernement, une **vingtaine de PPA est actuellement en cours de préparation à l'échelle nationale**, avec des niveaux d'avancement très variables. Comme cela était attendu, cet outil est avant tout sollicité par les grandes métropoles. Ainsi, d'ici cet été, des premiers contrats de PPA devraient être signés à Strasbourg, Le Mans, Marseille et Nice. D'autres se situent à un niveau avancé de rédaction, notamment à Mulhouse, Bordeaux et Sevrans. D'après une première analyse, cet outil est mis en œuvre par les collectivités territoriales pour des raisons diverses qui tiennent soit à la complexité de certains projets impliquant de nombreux acteurs, soit à la nécessité de mettre en cohérence plusieurs projets d'aménagement, soit à la volonté de mobiliser du foncier public.

Dans ce dernier domaine, le décret n° 2019-423 du 9 mai 2019 a décliné d'un point de vue réglementaire l'assouplissement de la mise en œuvre du dispositif de la décote sur le prix du foncier public afin d'en faire profiter des projets mixtes. Ces modifications réglementaires ont été accompagnées par la désignation d'un chef de projet national et par un effort de renouvellement des listes régionales des terrains ouvrant le droit à une décote. En 2018, les terrains

(1) Circulaire du 4 février 2019 relative à l'accompagnement par l'État des projets d'aménagement des territoires : http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2019/03/cir_44430.pdf

vendus par l'État et ses établissements publics permettront ainsi la production de 8 200 logements, dont environ 50 % de logements sociaux.

D'autres mesures de la loi ELAN permettant la simplification des opérations d'aménagement, en particulier celles destinées à accélérer la réalisation de zones d'aménagement concerté (ZAC) sont opérationnelles, mais nécessiteront également au moins un an avant de produire leurs effets, le temps que les acteurs locaux s'en saisissent et modifient leurs documents d'urbanisme.

Il en est de même pour les dispositions visant à combler les « dents creuses » dans les territoires soumis à la loi littoral. L'unique décret prévu par la loi ELAN a été publié (décret n° 2019-482 du 21 mai 2019 relatif aux aménagements légers autorisés dans les espaces remarquables ou caractéristiques du littoral et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques) et une note explicative a été diffusée par la DHUP. Toutefois, la mise en œuvre des assouplissements prévus par la loi ELAN nécessite encore que les collectivités territoriales adaptent leurs documents d'urbanisme ou accordent, en lien avec le préfet, certaines autorisations d'urbanisme.

Pour la mise en œuvre de l'ensemble de ces dispositions, vos rapporteurs estiment qu'un **effort de pédagogie important doit désormais être mené** afin que les différents acteurs locaux, et en particulier les collectivités territoriales, s'approprient et se saisissent de ces nouveaux outils juridiques. Les réseaux existants, comme le « Club PLUi », doivent être utilisés afin de diffuser des guides pratiques et présenter l'intérêt que peuvent avoir ces nouveaux outils pour tous les territoires.

II. LA PUBLICATION DES DÉCRETS RELATIFS AU LOGEMENT SOCIAL ACCUSE UN CERTAIN RETARD, CE QUI N'EMPÊCHE PAS LE SECTEUR DE SE RÉFORMER

1. Les ordonnances relatives aux loyers et aux ventes HLM

Les titres II et III de la loi contenaient deux habilitations à prendre par ordonnances des mesures relevant du domaine de la loi dans un délai de six mois. Ces habilitations ont été utilisées dans les temps et ont donné lieu à la publication de **trois ordonnances** mettant à la disposition des organismes HLM de nouveaux outils pour développer les ventes de logements sociaux et adapter les loyers aux enjeux de mixité sociale de chaque territoire.

a. L'ordonnance du 7 mai 2019 relative à la vente de logements sociaux avec application différée du statut de la copropriété

Dans le cadre de l'assouplissement du cadre juridique relatif à la vente de logements sociaux, l'article 88 de la loi ELAN a habilité le Gouvernement à intervenir par ordonnance afin de permettre aux bailleurs sociaux d'inclure dans un contrat de vente d'un logement à une personne physique une clause différant le

transfert de la propriété de la quote-part des parties communes correspondantes au bien acquis. Cette mesure vise à **prévenir la création de copropriétés dégradées**, en permettant aux bailleurs sociaux de rester responsables de l'entretien des parties communes dans des immeubles partiellement mis en vente. Pendant une période transitoire d'une durée maximale de dix ans l'acquéreur pourra également se familiariser avec le régime juridique de la copropriété, sans être soumis à certaines de ses contraintes, notamment financières.

L'ordonnance n° 2019-418 du 7 mai 2019 crée ainsi une sous-section consacrée à ce dispositif au sein du code de la construction et de l'habitation (CCH). Elle définit **les droits et les obligations** de l'organisme HLM et de l'acquéreur pendant la période transitoire de dissociation de la propriété des parties communes et des parties privatives. Le nouvel article L. 443-15-5-3 du CCH dispose notamment que l'organisme HLM ne pourra pas prendre de décisions qui portent atteinte à la valeur ou aux conditions de jouissance des parties communes ou des lots. Il devra, par ailleurs, présenter annuellement aux acquéreurs les mesures de gestion des parties communes et des équipements communs, ainsi que les travaux qu'il envisage de réaliser et leurs coûts. *A contrario*, les acquéreurs devront verser à l'organisme HLM une contribution aux charges en contrepartie de l'usage des parties communes.

Alors que l'Union sociale pour l'habitat (USH) était initialement sceptique à propos de ce nouvel outil facultatif, en raison de sa complexité, cette position semble avoir évolué. **Quelques organismes HLM se sont, en effet, déclarés intéressés par ce dispositif**. Vos rapporteurs tiennent toutefois à signaler que cette mesure, dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2020, n'est pas encore complètement opérationnelle dans l'attente de la publication d'un décret d'application.

b. Les ordonnances du 15 mai 2019 relatives aux loyers HLM

L'article 88 de la loi ELAN a également habilité le Gouvernement à intervenir par ordonnance afin de **mieux prendre en compte la capacité financière des locataires du parc social**.

L'ordonnance n° 2019-453 du 15 mai 2019 autorise ainsi les organismes HLM à mettre en place, à titre expérimental et pendant une durée de cinq ans, une politique des loyers dérogatoire par rapport au droit en vigueur. Les organismes HLM qui le souhaitent pourront fixer des loyers indépendamment du mode de financement initial du logement afin, en particulier, d'accueillir dans certains quartiers des ménages modestes. Lors d'une nouvelle location, des loyers pourront être réduits d'un côté et augmentés de l'autre, dans la limite du plafond applicable aux logements financés par un prêt locatif social (PLS), sachant que l'équilibre entre les minorations et les majorations de loyers devra être atteint à l'échelle du parc d'un organisme HLM au terme de l'expérimentation.

D'après le Gouvernement, ce nouvel outil devrait permettre de faciliter l'application du plan « Logement d'abord » et le respect des obligations de mixité sociale applicables aux attributions de logement sociaux prévues par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. Les bailleurs sociaux auditionnés par vos rapporteurs se sont félicités de la **simplicité de cette expérimentation**, qui contrairement à la « nouvelle politique des loyers » proposée par loi du 27 janvier 2017 précitée, ne nécessite pas d'autorisation administrative préalable mais repose sur une simple déclaration au préfet de département.

L'**ordonnance n° 2019-454 du 15 mai 2019** portant adaptation du mode de calcul du supplément de loyer de solidarité (SLS) répond, quant à elle, à une situation très spécifique : celle des logements rachetés par des organismes HLM en vue de les conventionner. Dans certains territoires où les réserves foncières sont très limitées, comme à Paris, la transformation de logements existants en logements sociaux est souvent le seul moyen de produire des logements abordables. Les locataires en place se voient appliquer un loyer dit « dérogatoire », fixé en fonction du loyer initialement établi dans leur bail privé, auquel s'ajoute parfois un supplément de loyer de solidarité (SLS) si leurs ressources sont supérieures aux plafonds d'attribution des logements HLM. Or, la combinaison de ce loyer dérogatoire et du SLS peut conduire à des augmentations importantes de loyers pour les locataires en place, qui sont indépendantes de leur volonté. L'article 1^{er} de l'ordonnance prévoit donc de **plafonner le SLS** pour ces ménages lorsque, cumulé avec le loyer principal, « il excède, par mètre carré de surface habitable, un plafond fixé par décret qui tient compte des loyers moyens constatés dans la zone géographique concernée ». L'objectif d'une telle disposition est d'empêcher que les nouveaux loyers fixés soient supérieurs à ceux pratiqués dans le parc privé.

Cette **mesure très ciblée** ne remet pas en cause les principes généraux du SLS. Un temps envisagé, un durcissement du SLS aurait, en effet, pu avoir des effets dommageables sur les objectifs de mixité sociale dans certains quartiers d'habitat social.

2. Les décrets d'application des titres II et III

Six mois après leur promulgation, les titres II et III de la loi ELAN n'ont donné lieu qu'à la publication de **11 décrets sur les 40 prévus**. Voici leur liste, établie par ordre chronologique de publication :

- décret n° 2019-298 du 10 avril 2019 relatif au Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières ;
- décret n° 2019-315 du 12 avril 2019 fixant le périmètre du territoire de la ville de Paris sur lequel est mis en place le dispositif d'encadrement des loyers ;

- décret n° 2019-383 du 29 avril 2019 relatif aux modalités de déclaration des avances en compte courant prévues à l'article L. 423-15 du code de la construction et de l'habitation et des prêts participatifs prévus à l'article L. 423-16 du même code ;
- décret n° 2019-437 du 13 mai 2019 relatif aux modalités d'application de la mise en demeure en cas de non-respect du dispositif expérimental d'encadrement du niveau des loyers et au recouvrement des amendes administratives dans le cadre des rapports locatifs ;
- décret n° 2019-438 du 13 mai 2019 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ;
- décret n° 2019-455 du 16 mai 2019 relatif à l'information des bailleurs quant aux conséquences de l'absence de contestation des décisions de la commission du surendettement et du juge du surendettement sur la décision d'expulsion conditionnelle antérieure ;
- décret n° 2019-462 du 16 mai 2019 relatif aux conditions de participation des administrateurs aux conseils d'administrations des offices publics de l'habitat par des moyens de visioconférence ou de télécommunication ;
- décret n° 2019-483 du 21 mai 2019 fixant la liste des communes sur lesquelles le programme local de l'habitat précise l'offre de logements intermédiaires ;
- décret n° 2019-484 du 21 mai 2019 relatif au délai au-delà duquel un logement, réalisé par une société civile immobilière et destiné à l'accession sociale à la propriété, peut être cédé à un organisme d'habitations à loyer modéré ;
- décret n° 2019-499 du 22 mai 2019 relatif aux indicateurs des conventions d'utilité sociale des sociétés de vente d'habitations à loyer modéré ;
- décret n° 2019-500 du 22 mai 2019 relatif aux modalités de fonctionnement du comité des partenaires du logement social.

Cinq décrets ont, par ailleurs, été publiés quelques semaines après l'expiration du délai de six mois :

- décret n° 2019-618 du 21 juin 2019 relatif à la commission de péréquation et de réorganisation et portant modification du fonctionnement de la Caisse de garantie du logement locatif social ;
- décret n° 2019-624 du 21 juin 2019 portant diverses dispositions relatives aux procédures d'octroi des aides à l'investissement pour la construction, l'acquisition et l'amélioration de logements locatifs et pris

pour application de l'article 109 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique ;

- décret n° 2019-625 du 21 juin 2019 modifiant le décret n° 2014-890 du 1^{er} août 2014 relatif au plafonnement des honoraires imputables aux locataires et aux modalités de transmission de certaines informations par les professionnels de l'immobilier et le décret n° 2014-1334 du 5 novembre 2014 relatif aux observatoires locaux des loyers, aux modalités de communication et de diffusion de leurs données et à la création du Comité scientifique de l'observation des loyers ;
- décret n° 2019-629 du 24 juin 2019 relatif aux diverses dispositions en matière d'habitat inclusif pour les personnes handicapées et les personnes âgées mentionnées au titre VIII du livre II du code de l'action sociale et des familles ;
- décret n° 2019-634 du 24 juin 2019 portant diverses dispositions relatives aux organismes d'habitations à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux.

a. Le retard dans la publication de certains décrets structurants pour la réforme du secteur HLM

Les dispositions du titre II de la loi ELAN visent à accompagner la restructuration et le changement de modèle économique du secteur HLM grâce à deux mesures symboliques : l'obligation de regroupement des bailleurs sociaux et la facilitation des ventes de logements HLM.

Pour mémoire, à l'issue du compromis trouvé en commission mixte paritaire, l'article 81 de la loi ELAN dispose que tous les bailleurs sociaux gérant moins de 12 000 logements ont l'obligation de rejoindre un groupe de bailleurs sociaux d'ici 2021. Ces groupes peuvent prendre la forme d'un groupe capitalistique au sens du code de commerce ou d'une **société anonyme de coordination** (SAC), dont le fonctionnement et les missions ont été définis par la loi.

La publication d'un **décret définissant les clauses types des SAC** se fait cependant encore attendre. Outre les règles relatives à l'actionnariat et à la gouvernance de ces sociétés, ce décret devra notamment définir la procédure et les conditions d'agrément des SAC par le ministre chargé du logement. Vos rapporteurs espèrent que ce décret particulièrement complexe sera publié le plus rapidement possible, afin qu'aucun retard ne soit pris dans le mouvement de regroupement des bailleurs sociaux. Il est en effet à craindre que l'approche des élections municipales en 2020 ne perturbe certains regroupements locaux.

De la même manière, le décret définissant les clauses types des **sociétés de ventes d'habitations à loyer modéré** n'a malheureusement pas encore été publié.

Ce retard est d'autant plus regrettable qu'Action Logement Groupe a d'ores et déjà lancé, le 18 février dernier, son opérateur national de vente (ONV), dont l'objet est d'acheter en bloc, en vue de leur revente, des immeubles d'autres organismes HLM. Action Logement a doté cet ONV d'une enveloppe de 1 milliard d'euros et lui a fixé comme objectif l'acquisition de 40 000 logements. Toutefois, dans l'attente de la publication du décret sur les sociétés de vente HLM qui permettra à l'ONV d'être agréé et de bénéficier du statut juridique des organismes HLM, **l'activité de cet opérateur est pour l'instant bloquée**. Vos rapporteurs regrettent ce blocage, d'autant plus que l'annonce de la création de cet opérateur est intervenue dès la discussion du projet de loi de finances pour 2018, à l'automne 2017.

De la même manière, deux autres décrets sont particulièrement attendus par les organismes HLM : celui sur **les modalités de mise en vente des logements vacants** et celui sur la nouvelle génération de conventions d'utilité sociale (CUS). Le décret relatif à la vente des logements vacants doit notamment préciser la mise en œuvre des ordres de priorité entre catégories d'acheteurs, les modalités de publicité des offres et de vente et le contenu de la garantie de rachat par l'organisme HLM vendeur. La concertation préalable sur ce décret a soulevé plusieurs problèmes pratiques qui expliquent le retard dans sa publication. Dans l'attente de la publication de ce décret, qui devrait intervenir d'ici cet été, les ventes de logements sociaux vacants sont, pour l'instant, bloquées depuis la publication de la loi ELAN.

Les organismes HLM attendent également avec impatience la publication du décret définissant les indicateurs des nouvelles **conventions d'utilité sociale** (CUS), qui doivent être signées d'ici la fin de l'année 2019 entre l'État et chaque organisme HLM. Le retard dans la publication de ce décret s'explique par la signature, le 25 avril 2019, d'un pacte d'investissement pour le logement social entre le Premier ministre et le mouvement HLM, destiné à limiter l'impact budgétaire de la réduction de loyer de solidarité (RLS) pour les bailleurs sociaux. Ce pacte comprend des engagements des organismes HLM en matière de réhabilitation énergétique et de production de logements qui devront figurer parmi les indicateurs définis par décret. Or, le retard de publication de ce décret impacte le calendrier fixé par la loi ELAN pour la conclusion des nouvelles CUS. En effet, l'article 104 de la loi prévoit que les organismes HLM doivent déposer un projet de CUS d'ici le 1^{er} juillet 2019 en vue de sa signature avant le 31 décembre 2019. Une possibilité de report d'un an est prévue pour les bailleurs qui sont engagés dans un projet de regroupement. Cependant, un quart des organismes HLM environ n'ont pas fait cette demande de report. Interrogé par vos rapporteurs à propos de cette difficulté calendaire, le Gouvernement a indiqué que des consignes de clémence avaient été transmises aux préfets et que les organismes HLM avaient été informés qu'ils auraient la possibilité de compléter leurs projets de CUS au second semestre 2019.

Un autre projet de décret semble, pour l'instant, bloqué pour des raisons beaucoup moins justifiables aux yeux de vos rapporteurs : celui sur la réforme de

la gouvernance du groupe Action Logement. Lors des débats au Sénat, un amendement avait été introduit à l'article 102 de la loi afin d'assouplir les interdictions de cumul de fonctions de direction entre les filiales du groupe. La mise en œuvre de ces nouvelles règles implique une modification des statuts d'Action Logement, modification qui doit être approuvée par décret. Or, d'après les informations obtenues par vos rapporteurs, le ministère de l'économie et des finances bloquerait aujourd'hui la publication de ce décret par hostilité à la mesure votée par le Parlement. Vos rapporteurs regrettent ce blocage et appellent le Gouvernement à respecter la volonté de la Représentation nationale.

b. Les décrets relatifs à la gestion des demandes de logement social nécessitent la poursuite des concertations

Afin d'accroître la transparence des attributions de logements sociaux et de faciliter l'atteinte des objectifs de mixité sociale, la loi ELAN a prévu de rendre obligatoire les systèmes de cotation des dossiers des demandeurs de logements sociaux, d'une part, et de généraliser la gestion en flux, et non plus en stock, des réservations de logements HLM, d'autre part.

Ces deux dispositions impliquent un très grand nombre d'acteurs, parmi lesquels les organismes HLM et les différents titulaires de droits de réservation : l'État, les collectivités territoriales et Action Logement.

La mise en œuvre de la gestion en flux des contingents de réservation a notamment pour objectif de donner plus de flexibilité aux bailleurs sociaux dans la gestion des attributions, afin que l'offre corresponde davantage à la demande. Toutefois, le premier projet de décret présenté par le Gouvernement a fait craindre aux acteurs du monde HLM la création d'une distorsion entre l'État (qui bénéficie de 30 % de réservations au profit des publics prioritaires) et les autres réservataires de logements sociaux. Or, cette distorsion risquerait de nuire à d'autres contingents, en particulier celui d'Action Logement, dont les locataires (salariés) sont beaucoup plus mobiles.

Sur ce sujet, la poursuite de la concertation préalable semble donc nécessaire afin que tous les impacts du dispositif retenu, en particulier en matière de mixité sociale des quartiers prioritaires, soient mesurés.

3. La dynamique de réforme du secteur HLM

Les retards observés dans la publication de certains décrets d'application relatifs au secteur HLM n'empêchent pas celui-ci d'être pleinement engagé dans la restructuration initiée par la loi ELAN.

Ainsi, d'après la DHUP, **75 % des bailleurs sociaux concernés par l'obligation de regroupement de la loi ELAN ont engagé ou achevé un projet de rapprochement avec d'autres bailleurs sociaux** et une quarantaine de groupes, dont une majorité de SAC, devraient être créées d'ici à 2021. Parmi les

353 bailleurs sociaux soumis à cette obligation, 41 font déjà parties d'un projet de regroupement situé à un stade avancé, tandis que seulement 25 ne semblent avoir lancé aucune réflexion à ce sujet.

Une dynamique similaire est observée s'agissant des ventes de logements sociaux. D'après l'USH, les ventes de logements sociaux ont ainsi progressé de 14 % entre 2017 et 2018. Par ailleurs, le premier appel à manifestation d'intérêt lancé par l'opérateur national de vente (ONV) d'Action Logement a suscité 71 réponses de bailleurs publics et privés correspondants à 11 000 logements.

Ces indicateurs montrent que, malgré les retards dans la publication de certains textes d'application, une dynamique est enclenchée sur le terrain et qu'elle ne devrait aller qu'en s'amplifiant dans les mois à venir.

III. LES MESURES RELATIVES AU PARC PRIVÉ DE LOGEMENTS ET AUX CENTRES-VILLES : ENTRE APPLICATION IMMÉDIATE, EXPÉRIMENTATIONS ET ATTENTE D'ORDONNANCES STRUCTURANTES

Les dispositions relatives au parc de logements privés, principalement contenues dans le titre IV de la loi ELAN, sont très variées et vont de la régulation des meublés de tourisme à la revitalisation des centres-villes en passant par la lutte contre l'habitat indigne et la réforme du régime de la copropriété.

Six mois après sa promulgation, le titre IV de la loi ELAN a ainsi donné lieu à la publication de **5 décrets sur les 11 prévus**. Voici leur liste, établie par ordre chronologique de publication :

- décret n° 2019-331 du 17 avril 2019 relatif à la composition et au fonctionnement des commissions départementales d'aménagement commercial et aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale ;
- décret n° 2019-488 du 22 mai 2019 relatif aux personnes condamnées à une peine leur interdisant de se porter enchérisseur ;
- décret n° 2019-498 du 22 mai 2019 relatif aux aides de l'Agence nationale de l'habitat ;
- décret n° 2019-502 du 23 mai 2019 relatif à la liste minimale des documents dématérialisés concernant la copropriété accessibles sur un espace sécurisé en ligne ;
- décret n° 2019-503 du 23 mai 2019 fixant le montant minimal des pénalités applicables au syndic de copropriété en cas d'absence de communication des pièces au conseil syndical.

Un sixième décret a, par ailleurs, été publié juste après l’expiration du délai de six mois :

- décret n° 2019-563 du 7 juin 2019 relatif à la procédure devant la Commission nationale d’aménagement commercial et au contrôle du respect des autorisations d’exploitation commerciale.

De très nombreuses dispositions de la loi ELAN relatives au parc privé de logements étaient d’application immédiate. Tel était notamment le cas du **bail mobilité** pour lequel il est bien trop tôt pour dresser un quelconque bilan. Telles étaient aussi le cas du renforcement des sanctions pénales contre les **marchands de sommeil**. Dans ce domaine, un seul décret était attendu et fut publié le 22 mai 2019. En application de l’article 191 de la loi ELAN, le décret n° 2019-488 du 22 mai 2019 organise ainsi le contrôle de l’interdiction pour les marchands de sommeil d’acquérir de nouveaux biens immobiliers par l’intermédiaire des ventes par adjudication.

Pour la mise en œuvre des mesures d’application immédiate en matière de lutte contre l’habitat indigne, la garde des Sceaux, ministre de la justice, et le ministre chargé de la ville et du logement ont, par ailleurs, adressé aux procureurs de la République et aux préfets la **circulaire du 8 février 2019 relative au renforcement et à la coordination de la lutte contre l’habitat indigne**. Cette circulaire prévoit notamment la mise en place d’un plan départemental pluriannuel de lutte contre l’habitat indigne et de groupes locaux de traitement de la délinquance dédiés à la lutte contre l’habitat indigne (GLTD-LHI). Vos rapporteurs se félicitent de cet effort de structuration de l’action publique dans ce domaine, tant la bonne coopération entre les parquets et les services de l’État et des collectivités territoriales est essentielle dans la lutte contre les marchands de sommeil.

1. L’expérimentation relative à l’encadrement des loyers dans certains territoires

À la suite de plusieurs décisions de justice ayant annulé l’encadrement des loyers du parc privé mis en place sur le fondement de la loi du 24 mars 2014 pour l’accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), l’article 140 de la loi ELAN a rendu ce dispositif expérimental, pendant une durée de cinq ans. Les agglomérations volontaires doivent remplir un certain nombre de critères ayant trait aux niveaux de loyers et aux perspectives limitées de production de logements sur leur territoire.

Ce dispositif expérimental est aujourd’hui pleinement effectif grâce à la publication du **décret n° 2019-437 du 13 mai 2019** qui a défini les modalités d’application des sanctions administratives contre les bailleurs ne respectant pas l’encadrement des loyers. À ce jour, le ministère du logement a reçu **deux candidatures formelles** de territoires voulant mettre en œuvre cette expérimentation : celle de la ville de Paris et celle de l’établissement public

territorial (EPT) Plaine Commune, dans le département de la Seine-Saint-Denis. La candidature de Paris a été acceptée et la publication d'un décret, puis d'un arrêté préfectoral, permettront le rétablissement de l'encadrement des loyers dans la capitale à partir du 1^{er} juillet prochain. Le Gouvernement a indiqué que la recevabilité de la candidature de l'EPT Plaine Commune était en cours d'examen, tandis que la métropole européenne de Lille serait également en train de préparer sa candidature.

Le caractère relativement limité de cette expérimentation correspond donc bien aux objectifs affichés par la loi ELAN : donner un outil complémentaire à certaines agglomérations où la situation du logement est particulièrement tendue afin de limiter les loyers abusifs. Conformément à la loi, un rapport évaluant les effets de cette expérimentation sera rendu au plus tard six mois avant le terme de cette dernière, c'est-à-dire en 2023.

2. Les opérations de revitalisation de territoire (ORT) et la réforme de l'aménagement commercial

a. Les signatures de conventions d'ORT

La création des opérations de revitalisation de territoire (ORT) constitue une des mesures les plus importantes du titre IV de la loi ELAN. Couplée avec la réforme de certaines règles relatives à l'aménagement commercial, cette mesure est destinée à accompagner la mise en œuvre du programme « Action Cœur de ville », qui constitue le premier plan interministériel consacré aux villes moyennes depuis 1976. Lancé officiellement au printemps 2018, le programme « Action Cœur de ville » a déjà donné lieu à la signature de 222 conventions-cadres dans les villes bénéficiaires du programme.

Dans le cadre de ce programme, les intercommunalités sont incitées à définir des projets globaux de revitalisation de leurs centres-villes, combinant des interventions sur le commerce, l'habitat, le cadre de vie et les mobilités. Sans attendre la finalisation de la définition de ces projets, environ **4 000 actions ont déjà été engagées en 2019, mobilisant 350 millions d'euros de l'État** et des partenaires financiers du programme (Caisse des dépôts et consignations, Action Logement et Agence nationale de l'habitat).

Toutefois, afin que ces projets bénéficient des outils juridiques prévus par la loi ELAN, comme l'instauration d'un droit de préemption renforcé ou l'exonération d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC), les conventions-cadres signées en 2018 doivent désormais être transformées en conventions d'ORT, prévues à l'article 157 de la loi ELAN. À ce jour, d'après le Gouvernement, **8 conventions d'ORT ont été signées** à Saint-Dié, Dieppe, Louviers, Vernon, Evreux, Argentan, Saint-Omer et Cahors. 334 autres communes se sont engagées dans le processus d'élaboration ou d'homologation d'une convention d'ORT, parmi lesquelles 159 sont issues du programme « Action Cœur

de ville », 31 bénéficient de l'appel à manifestation d'intérêt pour les centres-bourgs et 144 sont des communes « autres » qui se sont portées volontaires.

Cette dynamique doit toutefois se confirmer dans le temps. Un effort important de communication et d'information a été mis en œuvre par l'État et les partenaires du programme « Action Cœur de ville » : une instruction ministérielle a ainsi été envoyée aux préfets le 4 février 2019 et de nombreuses présentations du dispositif des ORT ont été réalisées dans les territoires ou au sein de certains réseaux professionnels, comme le réseau « Commerce, ville et territoire ». Une réunion décentralisée de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a été organisée sur ce thème le 13 juin dernier à Thionville.

En outre, la création d'un dispositif de défiscalisation dans la loi de finances pour 2019 en faveur de la réhabilitation des logements situés dans le périmètre des conventions d'ORT, le « Denormandie ancien », est un facteur important d'attractivité du dispositif.

L'effort de pédagogie et de communication autour du programme « Action Cœur de ville » doit toutefois se poursuivre afin que tous les acteurs locaux se mobilisent et que des investisseurs et des habitants reviennent durablement dans ces centres-villes. Certaines complexités doivent par ailleurs encore être éclaircies, comme l'articulation entre les ORT et les dispositifs d'intervention préexistants dans certains territoires, comme les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), dont les délimitations ne sont pas nécessairement les mêmes.

b. Les décrets relatifs à l'aménagement commercial

Afin d'accompagner la politique de revitalisation des centres-villes, plusieurs articles de la loi ELAN ont procédé à une réforme de la procédure des autorisations d'exploitation commerciale (AEC), dans le but de mieux réguler l'implantation de surfaces commerciales en périphéries des villes.

Deux décrets permettant l'entrée en vigueur de ces dispositions ont ainsi déjà été publiés. **Le décret n° 2019-331 du 17 avril 2019** a permis d'intégrer dans la composition des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) des représentants des chambres consulaires. La composition de chacune de ces commissions doit cependant encore être modifiée par arrêté préfectoral et, d'après le Gouvernement, seulement trois CDAC ont pour l'instant vu leur composition modifiée. Ce même décret a, par ailleurs, précisé le contenu de l'analyse d'impact qui doit désormais être annexé à chaque demande d'AEC. Cette analyse d'impact doit présenter les effets du projet sur l'animation et le développement des centres-villes voisins et le pétitionnaire doit démontrer que son projet ne peut s'implanter ni sur une friche située en centre-ville, ni sur une friche située en périphérie. **Le décret n° 2019-563 du 7 juin 2019** renforce quant à lui le contrôle *ex-post* du respect des AEC en permettant au préfet d'ordonner la fermeture de surfaces irrégulières, avec application d'une astreinte journalière.

En revanche, le troisième décret permettant au préfet de département de suspendre l'examen des projets d'implantation commerciale menaçant la réalisation d'une opération de revitalisation de territoire (ORT) n'a pas encore été publié. Ce retard s'explique par la **nécessité de consulter la Commission européenne**, en application de la directive « services » qui protège la liberté d'établissement. Le projet de décret a été notifié à la Commission européenne le 4 février 2019 et a récemment été transmis au Conseil d'État. D'après le Gouvernement, le droit européen interdisant la mise en place d'un véritable « moratoire » général sur l'implantation de nouvelles surfaces commerciales, le projet de décret devrait définir une procédure permettant au préfet de suspendre des projets **au cas par cas**, à condition qu'il démontre avec précision l'impact négatif de chaque projet sur les actions publiques mises en œuvre dans le cadre de l'ORT.

3. La réforme à venir du régime de la copropriété

a. L'ordonnance de l'article 215 de la loi ELAN

Afin de moderniser le régime de la copropriété, dont la complexité est souvent source de contentieux et de blocages qui nuisent au bon entretien des immeubles, l'article 215 de la loi ELAN a habilité le Gouvernement à intervenir par ordonnance dans un délai de douze mois dans le but de « clarifier, simplifier et adapter les règles d'organisation et de gouvernance de la copropriété ».

Dans cette perspective, la direction des affaires civiles et du Sceau (DACS) du ministère de la justice mène depuis plus d'un an un **important travail de consultation** de tous les acteurs concernés (professionnels de l'immobilier, associations de consommateurs, juristes etc.). Quatre grandes réunions de restitutions de ces consultations ont eu lieu en 2018.

À l'issue de ces travaux préparatoires, plusieurs grands objectifs ont été définis parmi lesquels celui de rendre effectif la mise en concurrence régulière des syndicats de copropriété, d'élargir les possibilités de délégation de pouvoirs au conseil syndical et d'améliorer le fonctionnement du fonds de travaux. Un temps envisagé, un nouvel abaissement des règles de majorité pour la prise de certaines décisions en assemblée générale a finalement été écarté de manière consensuelle en raison du risque d'atteinte portée au droit de propriété et à l'équilibre financier des copropriétés.

L'ordonnance devant être publiée au plus tard le 23 novembre 2018, des dernières consultations sont en cours, avant une saisine du Conseil d'État au cours de l'été.

b. Les décrets d'application relatifs à la copropriété

Sans attendre l'ordonnance précitée, le Sénat avait souhaité, au cours de l'examen du projet de loi ELAN, introduire directement dans la loi certaines

mesures d'amélioration du régime de la copropriété. Pour être pleinement effectives, ces mesures nécessitaient la publication de **trois décrets d'application**. Deux d'entre eux ont, pour l'instant été publiés : les décrets n° 2019-502 et n° 2019-503 du 23 mai 2019. Le premier décret fixe à 15 euros par jour le montant minimal de la pénalité imputable au syndic dans le cas où celui-ci tarde à transmettre au conseil syndical certaines pièces relatives à sa gestion et à l'administration générale de la copropriété. Le deuxième définit la liste minimale des documents devant être disponibles sur l'extranet de copropriété, dont la création a été rendue obligatoire par la loi ALUR. Le dernier décret, qui doit permettre à certains copropriétaires de participer à des assemblées générales par des moyens de visioconférence, devrait être prochainement publié.

Ces trois décrets ont fait l'objet de **consultations officielles du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières (CNTGI)** dont la nouvelle organisation semble satisfaire tous les acteurs du secteur. Auditionnés par vos rapporteurs, ceux-ci ont indiqué que les premières réunions de cette instance, présidée par le professeur Hugues Périnet-Marquet, se passaient très bien et que les consultations sur les projets de décret étaient utiles. Dans la plupart des cas, les remarques formulées par le CNTGI sont en effet suivies par le Gouvernement. Ce fut notamment le cas pour le décret relatif à l'extranet de copropriété à propos duquel les professionnels de l'immobilier avaient demandé au Gouvernement de prévoir une entrée en vigueur différée afin de laisser le temps aux entreprises de mettre à jour leurs systèmes d'information. Cette remarque fut prise en compte dans le décret, qui a fixé une date d'entrée en vigueur différée au 1^{er} juillet 2020. **Vos rapporteurs se félicitent de ce dialogue constructif et apaisé, qui est le gage d'une bonne application ultérieure de la loi.**

CONCLUSION

Malgré quelques retards par rapport aux objectifs initiaux, la mise en application de la loi ELAN est donc en bonne voie. L'équilibre entre la nécessité de procéder à des concertations préalables approfondies et la volonté d'aller vite est parfois difficile à atteindre et doit s'adapter aux enjeux de chaque mesure réglementaire. Dans la mesure où 47 % des mesures réglementaires doivent encore être prises, vos rapporteurs préconisent qu'un deuxième bilan sur la mise en application de la loi soit réalisé à l'issue d'un nouveau délai de six mois, conformément à l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale.

La publication des décrets d'application et des ordonnances n'est cependant qu'une première étape dans la mise en œuvre de cette loi, qui nécessite encore un effort de pédagogie important afin que tous les acteurs locaux s'approprient les nouveaux outils qu'elle offre.

En tout état de cause, un élément important doit être pris en compte : dans les domaines du logement et de l'urbanisme, l'atteinte des objectifs fixés par une loi implique la mobilisation de très nombreux acteurs et un travail continu d'adaptation des politiques publiques au contexte économique, social et environnemental de chaque territoire.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Direction des affaires civiles et du Sceau (DACCS)

Mme Valérie Delnaud, adjointe au directeur

M. Patrick Rossi, sous-directeur du droit économique

Mme Marie Walazyc, cheffe du bureau du droit immobilier et du droit de l'environnement

Mme Claire Berger, adjointe à la cheffe de bureau

Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)

M. Jean-Marc Torrollion, président

Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) *

Mme Alexandra Francois-Cuxac, présidente

M. Alexis Rouque, délégué général

Mme Anne Peyricot, directrice de cabinet et des relations institutionnelles

M. Frank Hovorka, directeur technique et innovation

Mme Bérengère Joly, directrice juridique

Fédération française du bâtiment (FFB) *

M. Christophe Boucaux, délégué général de LCA-FFB (Les constructeurs et aménageurs de la FFB)

M. Stéphane Chenuet, chef de service urbanisme et immobilier

M. Benoît Vanstavel, directeur des relations institutionnelles

Action Logement Groupe (ALG) *

M. Bruno Arcadipane, président

M. Jean-Baptiste Dolci, vice-président

M. Bruno Arbouet, directeur général

Mme Valérie Jarry, directrice des relations institutionnelles

Union sociale pour l'habitat (USH) *

M. Pascal Gareau, directeur des études juridiques

Mme Francine Albert, conseillère pour les relations avec le Parlement

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

M. François Adam, directeur

M. Pierre-Yves Appert, chargé de mission auprès du directeur

Union nationale des aménageurs (UNAM)

M. François Rieussec, président

M. Yann Le Corfec, directeur juridique

M. Nicolas Thouvenin, délégué général

M. Charles-Henri du Boisberranger, délégué à la stratégie territoriale

Mme Laure Bertrand, juriste

Direction générale des entreprises (DGE)

Mme Emma Delfau, cheffe du service du tourisme, du commerce, de l'artisanat et services (STCAS)

Mme Isabelle Richard, sous-directrice du commerce, de l'artisanat et de la restauration

M. Dimitri Grygowski, sous-directeur du tourisme

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire AGORA des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*