

GROUPE



# Réunion téléphonique

## Présentation du projet de loi Élan

Compte rendu de la réunion téléphonique du 16 octobre 2018

La réunion est organisée et animée par Territoires Conseils avec le concours d'Isabelle Farges, consultante en développement territorial. Elle est présentée par Emmanuelle Jaulneau et Myriam Hammani, juristes associées du service de renseignements téléphoniques de Territoires Conseils.

*La présentation s'appuie sur un diaporama annexé au présent compte rendu.*

## LISTE DES PARTICIPANTS

<b>Structure</b>	<b>Nom des structures</b>	<b>Département</b>
Conseil départemental	De La Vendée	85
Communauté de communes	Des Pays de L'Aigle	61
Commune	Rochefort	17
Métropole	Métropole Aix Marseille	13
Communauté de communes	Aunis Sud	17
Métropole	Bordeaux Métropole	33
Autre	Établissement Public Foncier D'Occitanie	34
Pôle métropolitain	Vallée Sud Grand Paris	92
Autre	CNFPT	75
Communauté d'agglomération	Beaune Côte Et Sud	21
Conseil départemental	De la Gironde	33
Métropole	EPT Vallée Sud Grand Paris	92
Communauté de communes	Des Portes D'Ariège Pyrénées	09
Communauté d'agglomération	Arlysère	73
Communauté de communes	Inter Caux Vexin	76
Commune	L'Hay-les-Roses	94

# PRÉSENTATION

**MYRIAM HAMMANI, JURISTE ASSOCIEE DU SERVICE DE RENSEIGNEMENTS TELEPHONIQUES DE TERRITOIRES CONSEILS**

## Les objectifs du projet de loi Élan

- construire plus de logements ;
- simplifier les normes ;
- protéger les plus fragiles ;
- mettre les transitions énergétiques et numériques au service des habitants.

Le 20 septembre 2017, le ministre de la Cohésion des territoires Jacques Mézard et son secrétaire d'État Julien Denormandie ont présenté au nom du gouvernement une stratégie dite « volontariste » en faveur du logement. Elle a donné lieu à un avant-projet de loi qui préfigurait le projet de **loi Évolution du Logement et Aménagement du Numérique (Élan)**.

La navette parlementaire de ce projet de loi a atteint une étape décisive le 19 septembre 2018 par la réunion de la Commission mixte paritaire qui est parvenue à un texte de consensus. Celle-ci ouvre la voie à une adoption définitive de ce projet par les deux assemblées.

Le 3 octobre 2018, le projet de loi a été définitivement adopté par l'Assemblée nationale dans une version peu modifiée présentée par la Commission mixte paritaire le 19 septembre 2018. Le Sénat va se prononcer ce jour, le 16 octobre 2018, sur cette même version élaborée par la Commission.

Si le texte qui fait l'objet de notre présentation n'est pas adopté conjointement par les deux assemblées, sa mouture presque finalisée permet d'en faire un premier décryptage, qui vous est proposé.

Le projet de loi s'articule autour de quatre piliers majeurs :

- construire plus, mieux, moins cher, en donnant aux professionnels les moyens d'être plus efficaces ;
- réformer le secteur du logement social pour le consolider et qu'il réponde à ses missions d'intérêt général ;
- répondre aux besoins de chacun, favoriser la mobilité et la mixité sociale ;
- améliorer le cadre de vie.

Ce futur texte de loi vise à assouplir un certain nombre de procédures, tant en droit de l'urbanisme qu'en droit immobilier.

## **1 - Le volet urbanisme du projet de loi Élan**

### **Les PPA et GOU : nouveaux outils juridiques en matière d'aménagement d'urbanisme (article 1<sup>er</sup> du projet de loi)**

Le projet Élan s'ouvre avec un premier article présentant de nouveaux outils juridiques en matière d'aménagement. Un montage contractuel a été créé par le futur texte de loi et vient élargir la palette des outils favorisant d'un point de vue local la réalisation de projets d'aménagements complexes, d'une

certaine ampleur. Le projet propose d'insérer un nouvel article, **l'article L312-1 du Code de l'urbanisme** qui vient aménager les modalités de mise en œuvre d'un contrat de Projet de Partenariat d'Aménagement (PPA). Il s'agit d'un contrat établi entre l'État et un ou plusieurs établissements publics ou collectivités territoriales. D'une manière générale, les cosignataires de ce contrat sont l'État et les EPCI. Par ailleurs, toutes les communes concernées seront associées à l'élaboration du contrat, et pourront en être partie prenante au moment de la conclusion, étant entendu que les partenaires du PPA peuvent être élargis à d'autres collectivités territoriales.

Le PPA permet de formaliser un certain nombre d'engagements réciproques de tous les partenaires pour la définition d'un projet de territoire incluant des objectifs en matière de production de logement et de conduite de grandes opérations d'aménagement, ainsi que des solutions de cofinancement. La création de ce nouveau montage contractuel permet de passer d'une logique de procédure à une logique de coopération entre l'État et les établissements publics ou collectivités, afin de mener un projet de territoire en matière de production de logements.

L'article premier détermine également le régime juridique d'un autre outil en faveur de l'aménagement, que constituent les Grandes Opérations d'Urbanisme (GOU). Les GOU pourraient être qualifiées d'opérations supra-locales à l'instar des opérations d'intérêt national, qui sont mises en œuvre par l'État. Les GOU sont transposées à l'échelle de l'EPCI, permettant notamment de transférer la compétence relative à la délivrance des autorisations d'urbanisme au président de l'EPCI.

Concernant les critères de définition des GOU, d'après le texte ils tiennent à la dimension ou aux caractéristiques particulières des opérations d'aménagement qui ont conduit à la conclusion d'un contrat de PPA.

L'atout des GOU qui est mis en exergue par le projet de loi est d'offrir la possibilité à une collectivité de confier la maîtrise d'ouvrage d'équipements publics à son EPCI de rattachement. Ceci revient à dire que la réalisation des opérations d'aménagement ainsi que le transfert de la compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme ou de la compétence pour se prononcer sur les déclarations préalables s'organiseront à l'échelon intercommunal.

Sur le plan des formalités juridiques, la création de la GOU procède d'une simple délibération de la collectivité ou du conseil communautaire, après avis conforme des communes dont le territoire est inclus en tout ou partie dans le périmètre de l'opération. Il est donc nécessaire de délibérer et de recueillir préalablement l'avis conforme, qui lie la décision de l'organe délibérant, quant à la création de cet outil.

Un parallèle peut être fait entre le projet de loi initial et sa « mouture finale ». Dans le projet de loi initial, il était question d'une simple consultation des communes concernées. Un amendement a été adopté par le Sénat, ayant vocation à replacer les communes au cœur du dispositif de la GOU. Des propositions ont été faites afin d'apporter un certain nombre de correctifs au dispositif mis en place. D'une part, le correctif présenté ne permet plus aux préfets de s'affranchir de l'avis défavorable des communes. La qualification même de la GOU est soumise à l'avis conforme des communes incluses dans le périmètre de la GOU. D'autre part, cet avis conforme des communes a été consacré en tant qu'il conditionne non seulement le transfert de la compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme, mais également pour qu'il reste pour les communes s'y opposant la possibilité de rester compétentes sur le territoire défini de la GOU.

Par souci de simplification administrative, le conseil municipal de la commune pourra faire connaître son avis, tant sur la qualification de la GOU que sur le transfert de la compétence en matière de délivrance des autorisations à l'échelle intercommunale, par une seule et même délibération.

## **COMMUNE ROCHEFORT**

Dans le projet de loi initial, il était possible que le préfet prenne la main si une des communes n'était pas d'accord avec la création d'une GOU. Aujourd'hui, **dans la mesure où l'unanimité des communes est**

**requis, j'imagine qu'une commune qui ne serait pas d'accord pourrait très bien stopper un projet de GOU.**

**MYRIAM HAMMANI**

Sous réserve de validation par le Sénat, il ressort de la rédaction de l'article premier que les communes incluses dans le périmètre de la GOU ont la possibilité de s'opposer à la qualification de la GOU sur leur territoire, ainsi qu'au transfert de la compétence au profit de l'EPCI. Toutefois, il n'existe pas de question de majorité quant à l'opposition au transfert ou à la création de la GOU.

Une seule commune a donc bien la possibilité de s'opposer, auquel cas elle restera compétente sur son territoire.

**COMMUNE ROCHEFORT**

Une commune seule peut donc bloquer un projet de GOU.

**MYRIAM HAMMANI**

Elle le peut en effet, mais sur son territoire uniquement.

**COMMUNE ROCHEFORT**

Bien sûr. Cependant, si une route s'arrête de ce fait sur le territoire d'une commune pour reprendre sur le territoire suivant, cela risque de créer des complications. Ce projet de loi prévoit bien qu'une minorité puisse bloquer un projet commun.

**MYRIAM HAMMANI**

Effectivement, cela va induire cette conséquence. Si vous reprenez votre exemple, le projet serait alors bloqué au niveau d'un territoire. Il conviendrait peut-être de redéfinir le périmètre, ou de voir s'il est possible d'en discuter avec la commune concernée.

**COMMUNE ROCHEFORT**

Il serait également possible de dire que la validation d'un projet de GOU s'effectue à la majorité et non à l'unanimité des communes votantes.

**MYRIAM HAMMANI**

À ce jour, le texte ne fait pas mention d'une majorité. Un changement interviendra peut-être lors de son passage au Sénat. Pour l'instant, cet aspect du texte peut effectivement avoir un caractère bloquant, surtout pour une communauté de communes où le projet a une grande importance.

**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION ROCHEFORT OCEAN**

**Le transfert des compétences ADS se ferait-il uniquement au profit de l'opération ou pour l'ensemble du territoire, et définitivement ?** Existe-t-il une notion de durée ? Est-ce que ceci est adossé au projet ou pas ?

**MYRIAM HAMMANI**

D'après ce que j'ai retenu du projet, la délibération qui détermine la GOU devrait en principe mentionner son périmètre, ainsi que sa durée. S'agissant du transfert de la compétence des autorisations d'urbanisme, à mon sens il serait lié à la durée de vie de la GOU.

**Le maintien de l'avis conforme de l'ABF (article 15 du projet de loi)**

La rédaction initiale de l'article 15 du projet Élan a suscité un débat, souvent vif, et rencontré des oppositions parfois virulentes. Il s'agissait dans un premier temps de supprimer l'avis conforme de l'ABF dans des secteurs protégés au titre du patrimoine. Cet article rendait dans ces secteurs-là l'avis de

l'ABF simplement consultatif, dans le cadre de la délivrance des autorisations d'urbanisme. Cette disposition s'appliquait pour certaines opérations limitativement énumérées par le texte, à savoir :

- le traitement d'immeubles insalubres ou dangereux voués à la démolition ou faisant l'objet d'une interdiction définitive d'habiter ;
- le déploiement des réseaux mobiles à très haut débit.

Dans cette configuration, l'ABF faisait toujours l'objet d'une consultation préalable, toutefois, l'autorité chargée de délivrer l'autorisation pouvait s'en affranchir, l'avis étant passé de « conforme » à « consultatif ».

Une **réponse ministérielle** (RM n°5688 publiée au JO AN du 17/04/2018) et l'**étude d'impact du 28 février 2018** explicitent les raisons invoquées quant à la suppression de l'avis conforme de l'ABF. Cette mesure initiale de suppression visait, suivant la logique de la loi Élan, à pallier le caractère jugé bloquant de l'avis de l'ABF afin de simplifier les procédures administratives tant sur des questions de réduction de délai d'instruction, que pour accélérer l'acte de construire in fine.

L'Assemblée nationale était allée plus loin, en proposant et adoptant un amendement permettant aux collectivités d'être à l'initiative au même titre que l'ABF de la délimitation du périmètre intelligent autour des monuments protégés. Il s'agissait d'apporter des modifications aux dispositions des **articles L. 621-30 et L.621-31 du Code du patrimoine**.

**L'amendement du Sénat du 16 juillet 2018** portait des points de désaccord contre cette disposition, en considérant que la remise en cause de l'avis conforme de l'ABF paraissait inutile au regard des chiffres disponibles, ces chiffres faisant clairement apparaître que l'avis conforme de l'ABF n'est que rarement bloquant. D'autre part, cet amendement soulignait que le passage à l'avis simple pouvait se révéler dangereux au regard des atteintes irréversibles au patrimoine qu'il pouvait générer : *« compte tenu de la nature et de l'ampleur des projets susceptibles d'être concernés par les dérogations, les effets sur le patrimoine pourraient être désastreux. Les dérogations pour faciliter les opérations de lutte contre l'habitat indigne, insalubre ou en péril touchent aux fondements mêmes des politiques patrimoniales telles qu'elles sont conçues depuis plus de cinquante ans. L'objectif de la loi Malraux était justement d'éviter la destruction d'immeubles très dégradés dans des zones présentant un caractère historique ou esthétique. L'avis conforme est également un instrument protecteur pour les maires et le président de l'EPCI compte tenu des pressions qui peuvent s'exercer sur lui, dans le cadre du dépôt des demandes d'autorisation d'urbanisme. »*

Le Sénat présentait également d'autres points de désaccord concernant les procédures de délimitation du périmètre intelligent autour des monuments historiques.

En commission des affaires économiques du Sénat, des amendements proposaient par ailleurs de supprimer cette disposition. Ces amendements considéraient qu'elle pouvait créer un certain nombre de craintes, le risque étant que certains élus utilisent cette nouvelle faculté pour faciliter des projets en opportunité, au risque que le découpage des abords des monuments ne relève plus d'une logique documentaire et soit peu cohérent avec la géographie.

Sous l'impulsion du Sénat, l'article 15 a été remanié pour rétablir le pouvoir final de la décision de l'ABF sur des projets de travaux visés par le futur texte Élan dans les secteurs protégés au titre du monument historique. Il s'agit donc de rétablir et de maintenir l'avis préalable et conforme de l'ABF. Ceci signifie que l'autorité compétente se retrouve en situation de compétence liée, et ne peut délivrer l'autorisation qu'après accord de l'ABF. La possibilité est conservée pour l'ABF d'être à l'initiative de la délimitation du périmètre de protection.

De plus, sur la question du périmètre de protection autour des abords des monuments historiques, l'Assemblée nationale a approuvé la disposition suivante : *« Lorsque la proposition émane de l'ABF, elle est soumise à l'accord de l'autorité compétente en matière de PLU, de documents tenant lieu ou de cartes*

communales. Lorsque la proposition émane de ladite autorité, elle est soumise à l'accord de l'ABF ». Cette disposition peut se comprendre ainsi : l'une ou l'autre des autorités peut être à l'initiative pour proposer la délimitation du périmètre des abords des monuments historiques.

### **La fluidification du contentieux de l'urbanisme (article 24 du projet de loi)**

**L'article 24 du projet de loi Élan** a vocation à sécuriser les opérations de construction en limitant et en encadrant encore davantage les recours abusifs. Pour atteindre l'objectif de « construire plus, mieux et moins cher », une fluidification du contentieux de l'urbanisme s'avère nécessaire. Le texte propose un certain nombre de mesures qui viennent limiter l'insécurité qui pèse sur des opérations du fait notamment de recours contentieux de tiers. Il existe au moins sept mesures du projet Élan en matière de simplification du contentieux de l'urbanisme, parmi lesquelles les mesures suivantes :

- Les règles de recevabilité à former un Recours pour excès de pouvoir (REP), telles que mentionnées dans **l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme**, créé par **l'ordonnance 2013-638 du 18 juillet 2013 relative aux contentieux de l'urbanisme**, sont étendues à l'ensemble des autorisations d'urbanisme, dont les déclarations préalables. Pour ce faire, les termes renvoyant au permis ont été substitués par les termes suivants : « une décision relative à l'occupation et à l'utilisation du sol, régie par le présent Code ».
- Les règles relatives à l'annulation partielle ainsi qu'à la régularisation des autorisations d'urbanisme ont été précisées. Le projet de loi a souhaité apporter des modifications aux dispositions existantes aux **articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme**. Dans ces cas-là, le juge administratif peut inviter une partie à régulariser son autorisation d'urbanisme, s'il constate que le vice qui affecte une partie seulement du projet est régularisable, et que les autres moyens sont infondés. À ce titre, le juge pourra fixer également un délai dans lequel le titulaire de l'autorisation pourra demander régularisation de l'autorisation, cela même après l'achèvement des travaux. Il convient de noter que le juge administratif se voit assigner une nouvelle obligation par cette mesure, à savoir celle de motiver toute décision refusant de prononcer une annulation partielle en cas de vice régularisable ou en cas de sursis à statuer. Ces dispositifs s'étendent à toutes les autorisations d'urbanisme, dont les déclarations préalables.
- Afin de pallier les recours abusifs, la volonté des rédacteurs du projet est d'apporter un allègement aux conditions prévues à **l'article L. 600-7 du Code de l'urbanisme**. Un recours est considéré comme abusif au sens de cet article : « s'il est formé dans des conditions qui traduisent un comportement abusif de la part du requérant » et non plus : « s'il est mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant, et s'il cause un préjudice au bénéficiaire ». Dans le texte en vigueur, le préjudice doit être excessif, et avec le projet de loi Élan le caractère excessif sera supprimé.

Le projet de loi prévoit que les associations de protection de l'environnement agréées en application de l'article L. 141-1 du code de l'environnement, en tant qu'auteurs du recours, seraient présumées ne pas adopter de comportement abusif. Objectif : permettre de sanctionner plus facilement les auteurs de recours abusifs contre un permis et allouer des dommages-intérêts au défendeur si le requérant a formé un recours abusif contre le permis.

- Les règles relatives à l'intérêt à agir devraient concerner l'ensemble des décisions relatives à l'utilisation et l'occupation des sols. Dans ce cadre-là, tout requérant, sous peine d'irrecevabilité, devra produire les éléments attestant de cet intérêt.

- L'obligation de contester les autorisations modificatives et les mesures de régularisation dans le cadre de l'instance contre l'autorisation initiale, lorsque ces autorisations et mesures ont été délivrées au cours de cette instance ;
- L'amélioration du dispositif d'action en responsabilité contre les recours abusifs, associatifs ou autres, afin de faciliter le prononcé de condamnations pécuniaires aujourd'hui très rares
- L'encadrement des transactions financières visant à obtenir un désistement en cas de recours, d'une part, en les interdisant au profit d'associations sauf lorsque ces dernières défendent leurs intérêts matériels propres, d'autre part, en étendant l'obligation d'enregistrement aux transactions conclues en amont de l'introduction d'un recours. L'objectif est de dissuader les associations créées au profit d'intérêts privés de marchander leur désistement et d'imposer la transparence sur les transactions, quelle que soit l'étape de la procédure.
- Rendre applicable le contentieux de l'urbanisme aux recours pour excès de pouvoir formés contre les permis de construire qui tiennent lieu d'autorisation au titre d'une autre législation (ICPE par exemple), sauf disposition contraire (création de *l'article L.600-13 du code de l'urbanisme*).

### **La dématérialisation des demandes d'autorisation d'urbanisme (article 17 du projet de loi)**

L'échéance de cette dématérialisation est fixée au 7 novembre 2018. Afin de répondre aux contraintes liées à la dématérialisation des demandes et de l'instruction des autorisations d'urbanisme, l'AMF et l'ADCF ont soulevé un certain nombre de difficultés, rédigé plusieurs notes en ce sens et revendiqué l'ajournement de l'échéance. Ce sera chose faite, le projet de loi Élan prévoyant de repousser l'obligation de déposer par voie électronique les demandes d'autorisation d'urbanisme à 2022.

**Le nouvel article L. 423-3 du Code de l'urbanisme** a été intégralement réécrit et prévoit désormais un seuil. Ce sont en effet les communes de plus de 3 500 habitants qui devront prévoir un dispositif de téléprocédure afin de permettre de déposer et d'instruire les demandes d'autorisation d'urbanisme.

Une autre nouveauté a été introduite par la rédaction finale du texte, qui offre la possibilité aux collectivités de mutualiser l'outil de gestion de cette téléprocédure. Le Sénat avait préconisé en matière de formule de mutualisation que la téléprocédure puisse être portée par un service instructeur placé au sein de l'EPCI, ou plus largement via les services de collectivités territoriales, groupement de collectivités, syndicats mixtes par exemple.

Le principe du guichet unique prévu à **l'article R\* 423-1 du Code de l'urbanisme** est conservé et réaffirmé. Il appartient toujours aux communes d'informer les demandeurs des modalités de dépôt dématérialisées des demandes d'autorisation d'urbanisme.

## **2 - Volet logement**

### **La réorganisation des bailleurs sociaux (article 25 du projet de loi)**

La question de la réorganisation des bailleurs sociaux est largement évoquée aux **articles 25 et suivants du projet de loi Élan**, qui opèrent une réforme du secteur HLM ayant pour principal objectif de « renforcer une capacité de production et de rénovation des logements sociaux à la hauteur des besoins

*en améliorant l'efficacité de la gestion des bailleurs sociaux et en facilitant la restructuration de leur patrimoine. »*

D'ici 2021, tout organisme de logement locatif social dont le parc immobilier n'atteint pas une certaine taille lui permettant d'être autonome pour assurer l'ensemble de ses missions, devra rejoindre un groupe. La détermination de la taille requise pour être considéré comme bailleur social isolé et autonome correspond à un seuil, qui avait été défini initialement à la gestion de 15 000 logements. En juillet 2018, sous l'impulsion du Sénat, ce même seuil de regroupement a été abaissé à 10 000 logements. La Commission mixte paritaire a finalement proposé que le seuil soit porté à 12 000 logements gérés, ou 40 000 euros de chiffre d'affaires, étant entendu que chaque département conservera au moins un groupe d'organisme de HLM.

### **Les critères d'attribution des logements sociaux (articles 35 à 37 du projet de loi)**

Concernant les critères d'attribution de logements sociaux, il est visé un objectif de transparence et d'objectivité. Pour atteindre cet objectif, le système de cotation est généralisé. Les **articles 35 à 37 du projet de loi Élan** permettent de favoriser la mobilité dans un parc social, et d'améliorer la transparence de l'attribution des logements. Il est prévu un réexamen périodique de la situation des locataires au regard des conditions d'occupation de leur logement.

La Commission d'attribution telle que prévue à **l'article L. 441-2 du Code de la construction et de l'habitation** ne verra pas sa composition changer. Toutefois, ses compétences vont être élargies à la seule attribution des logements puisqu'elle va devenir une Commission d'attribution et d'examen de l'occupation des logements. Le projet de loi Élan prévoit que cette Commission émette un certain nombre de préconisations et d'avis en matière d'offres de relogement, en s'appuyant sur des modalités de cotation. La Commission devra être la plus transparente et la plus objective possible quant à la définition de l'attribution des logements sociaux.

Le projet Élan est parti du constat d'une inadéquation entre l'offre et la demande de logements. En effet, la demande de logements représentait plus de 1 886 000 demandeurs fin 2015, pour une offre représentant environ 481 000 attributions de logements pour la même année. Il est prévu de rendre le processus d'attribution plus objectif et transparent. Les territoires déjà concernés par la réforme – par exemple, les EPCI tenus de se doter d'un PLH ou compétents en matière d'habitat – sont tenus de mettre en place ce dispositif de cotation et de le porter à la connaissance du public. Ce système de cotation était déjà prévu par la **loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté de janvier 2017**.

Concernant les critères retenus ainsi que leur pondération, ils seront à définir par des acteurs, à savoir les collectivités, bailleurs et réservataires, dans le cadre d'un plan partenarial de gestion de la demande, tout en respectant les priorités telles que définies par le Code de la construction.

### **COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION ARLYSÈRE**

J'aimerais connaître **ce qu'apporte comme différence cet article de la loi Élan par rapport à la loi ALUR et à la loi « égalité et citoyenneté » qui avaient d'ores et déjà fixé des règles de mixité sociale, d'organisation et de transparence en matière de demande et d'attribution de logements sociaux**. Sur le territoire d'Arlysère, nous avons composé la conférence intercommunale du logement, obligatoire pour l'agglomération. Nous avons mis en place le plan partenarial de gestion de la demande et la convention intercommunale d'attribution. **Qu'est-ce que la loi Élan apporte de plus par rapport à ce qui avait été voté précédemment ?**

### **MYRIAM HAMMANI**

Si j'ai bien compris, vous appliquez déjà le dispositif de cotation.

## COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION ARLYSERE

Exactement, oui.

### MYRIAM HAMMANI

Il est donc possible que sur certains territoires, cela n'évoque pas grand-chose.

## COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION ARLYSERE

Je n'arrive pas à comprendre pourquoi cet article a été créé dans cette loi, puisque nous avons déjà deux lois qui permettaient de le mettre en œuvre.

### MYRIAM HAMMANI

Il s'agit plutôt d'un renforcement du dispositif. Ce qui vous concernera si vous ne le faites pas déjà actuellement, c'est qu'il vous faudra être le plus transparent et objectif possible dans l'application du dispositif de cotation.

---

## EMMANUELLE JAULNEAU, JURISTE ASSOCIEE DU SERVICE DE RENSEIGNEMENTS TELEPHONIQUES DE TERRITOIRES CONSEILS

### **Le bail mobilité (article 34 du projet de loi)**

Le bail mobilité est un nouveau régime de location meublée créé par le projet de loi Élan, dérogoratoire à la **loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986** qui réglemente les baux d'habitation vides et meublés en résidence principale pour le locataire. Le projet de loi Élan intègre dans la **loi du 6 juillet 1989** une troisième variante à la location de la résidence principale, concernant les locations meublées. L'objectif de ce nouveau régime dérogoratoire est de faciliter l'accès au logement dans certaines circonstances pour s'adapter aux besoins de logement des personnes en situation de mobilité, en mettant en place un système plus souple que ce que permet la loi actuellement, à savoir un bail de trois ans en vide et d'un an en meublé. Dans certaines situations, ce système était trop rigide.

Le régime dérogoratoire ne s'adresse qu'à certains types de locataires, notamment ceux qui sont en :

- formation professionnelle ;
- études supérieures ;
- contrat d'apprentissage ;
- stage ;
- engagement volontaire dans le cadre d'un service civique ;
- mutation professionnelle ;
- mission temporaire dans le cadre de leur activité professionnelle.

Il s'agit donc de situations bien précises de mobilité. La situation particulière doit être mentionnée dans le bail. Par exemple, si le locataire est en formation professionnelle, il doit pouvoir justifier de cette situation à la date de prise d'effet du bail.

Le régime du bail lui-même est double :

- Régime particulier : par exemple ce bail ne permet pas de prendre de dépôt de garantie. Sa durée est d'un mois à dix mois, non renouvelable ni reconductible. Le bail est éventuellement modifiable par avenant, mais ne pourra de toute façon pas dépasser dix mois. Le locataire peut le résilier à tout moment avec un préavis d'un mois à compter de la réception de la lettre recommandée, de la remise en mains propres ou de l'acte d'huissier. Le loyer est libre, non révisable en cours de bail. Il n'est pas possible par ailleurs de prévoir de provision sur charges avec une régularisation. C'est un forfait de charges qui doit être payé en même temps que le loyer, sans aucune possibilité de régularisation. Concernant la colocation, contrairement à ce qui existe pour les régimes classiques, il n'existe pas de solidarité entre les colataires au niveau du paiement des loyers ;
- Parallèlement à ce régime particulier du bail mobilité, l'ensemble du régime général des baux d'habitation s'applique. Par exemple, s'agissant d'un bail meublé, il doit répondre à la liste des meubles minimum imposée par la loi (notamment par le **Décret n° 2015-981 du 31 juillet 2015 fixant la liste des éléments de mobilier d'un logement meublé**). Le contrat doit être écrit, avec remise d'un dossier de diagnostic technique au locataire. Les obligations de chacune des parties sont les mêmes que pour tout autre bail d'habitation. Le bailleur doit donner un logement décent, procéder à l'entretien qui ne serait pas de nature locative et délivrer le bien en bon état. La première obligation du locataire est de payer les loyers, d'user paisiblement des lieux, et d'entretenir le bien et ses équipements. La quittance est transmise gratuitement.

### **Les observatoires des loyers (article 48 du projet de loi)**

L'objectif des Observatoires locaux des loyers (OLL) est de recueillir les données concernant les loyers sur une zone géographique déterminée et de mettre à la disposition du public les résultats d'études statistiques. La volonté affichée par le projet de loi Élan est d'accroître le nombre de ces observatoires locaux des loyers, notamment pour les communes situées en zone tendue, qui sont définies par le **Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts**. Ce décret liste toutes les communes qui sont situées en zone tendue. L'objectif affiché du projet de loi Élan est de rendre obligatoire la création d'un observatoire des loyers dans ces zones.

Une nouvelle obligation d'information pour les bailleurs a été instituée par le projet de loi Élan. Tout bailleur possédant une part significative de locaux, qui constitue le parc de référence de l'observatoire local des loyers, doit communiquer à cet observatoire des informations relatives aux logements et aux contrats de location. À ce jour, le texte nécessite l'intervention d'un décret pour définir la nature de ces informations. Seront également définis par décret les conditions de transmission de ces informations et le nombre de logements correspondant à la part significative du parc de référence. Cette part significative qui va déterminer l'obligation ou non pour les bailleurs de communiquer ces informations à l'observatoire des loyers.

### **L'encadrement des loyers (article 49 du projet de loi)**

Dans les grandes villes, notamment à Paris et Lille, l'encadrement des loyers issu de la loi ALUR a été annulé à l'automne 2017 par les tribunaux administratifs. Cet encadrement des loyers est remis en place par le projet de loi Élan sous certaines conditions, à titre expérimental, pour une durée de cinq ans à compter de la publication de la loi. Dans les communes situées en zone tendue – déterminées par le **Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts** – à titre expérimental, à la demande des EPCI compétents en matière d'habitat, la commune de Paris, les établissements publics territoriaux métropole du Grand Paris, la métropole de Lyon, et la métropole d'Aix-Marseille-Provence pourront demander la mise en place provisoire de l'encadrement des loyers. Ceci pourra se faire dans les deux ans qui suivront la publication de la loi ELAN. Le périmètre d'application de l'encadrement des

loyers dans ces communes sera déterminé par un décret. C'est notamment le périmètre d'application qui avait donné lieu à l'annulation de ces encadrements des loyers à Lille et Paris.

Des conditions précises sont définies pour l'encadrement des loyers. Afin de pouvoir le demander, l'écart devra être important entre le niveau moyen du loyer constaté dans le parc locatif privé et le loyer moyen pratiqué dans le parc locatif social. Le loyer moyen devra être élevé et le taux de logements commencés rapporté au taux de logements existants sur les cinq dernières années doit être faible. Peu de logements doivent être mis à disposition et les perspectives de production de logements pluriannuelles doivent être limitées.

Concernant le loyer, un arrêté préfectoral fixera chaque année un loyer de référence, un loyer de référence majoré et un loyer de référence minoré. Ces loyers seront exprimés par un prix au mètre carré de surface habitable, par catégorie de logement et par secteur géographique. Ces catégories de logement et ces secteurs géographiques seront, comme ils l'ont déjà été par le passé, déterminés en fonction du marché locatif constaté par l'observatoire local des loyers. Le loyer de référence sera le loyer médian calculé à partir des niveaux de loyer constatés par l'observatoire des loyers en fonction des catégories de logement et du secteur géographique. Par rapport à ce loyer de référence sera déterminé un loyer de référence majoré, augmenté de 20 %, et un loyer de référence minoré qui sera le loyer de référence diminué de 30 %. Le loyer devra osciller entre le loyer de référence minoré et le loyer de référence majoré.

Ceci se fera à une exception près : le complément de loyer, qui est également remis en place dans le cadre de l'encadrement des loyers du projet de loi Élan, dans les mêmes conditions que ce qui existait déjà. Ce complément de loyer peut être ajouté au loyer de base lorsque ce dernier atteint le loyer de référence majoré. Son montant et ses caractéristiques seront mentionnés au bail. Ce complément de loyer doit répondre à des critères bien particuliers : il ne pourra être possible que pour des logements présentant des caractéristiques de confort et de localisation qui le justifient, et ce par comparaison avec les logements de la même catégorie dans le même secteur géographique. Ces caractéristiques ne sont pas plus précisées.

L'encadrement des loyers s'applique à l'ensemble des baux d'habitation soumis à la loi de 1989 : aux baux d'habitations vides ou meublées, et également au bail mobilité. Les loyers de référence pour les baux meublés et le bail mobilité sont équivalents au loyer de référence pour un bail de location vide auquel est ajoutée une majoration par mètre carré.

Le projet de loi Élan a pour particularité de créer des sanctions en cas de non-respect du dispositif d'encadrement des loyers. Il s'agit notamment d'une mise en demeure faite au bailleur de mettre en conformité le bail et de restituer le trop-perçu dans un délai de deux mois. Ne pas respecter l'encadrement des loyers, c'est fixer le loyer au-delà de ce que l'arrêté préfectoral permet de faire. À défaut, les bailleurs-personne physique risquent une amende maximale de 5 000 euros, et les bailleurs-personne morale, 15 000 euros. Cette amende pourra être prononcée par le préfet après que le bailleur aura été convié pour présenter ses observations sur la situation de son loyer.

### **Les locations touristiques (article 51 du projet de loi)**

Le premier apport du projet de loi Élan concernant les locations touristiques est de réintégrer dans la partie législative du Code de tourisme la définition des meublés de tourisme, en avant des textes sur la location touristique.

Les meublés de tourisme sont des villas, appartements ou studios meublés à l'usage exclusif du locataire, offerts à la location à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile, et qui effectue un séjour caractérisé par une location à la journée, semaine ou au mois.

Actuellement dans le Code du tourisme, en cas de location d'une résidence principale pour une location touristique, il n'est pas obligatoire de procéder à la déclaration préalable de mise en location. Le Sénat avait intégré dans son projet l'obligation de procéder à des déclarations de locations touristiques

préalables, même pour une résidence principale, ce qui a été supprimé par la Commission mixte paritaire.

Le projet de loi Élan apporte des modifications concernant les procédures d'enregistrement et de télédéclaration. Ces procédures sont spécifiques aux communes de plus de 200 000 habitants en cas de location d'un bien en location touristique. Concernant la mise en location d'une résidence principale, le projet de loi Élan précise que la déclaration préalable qui est soumise à enregistrement dans ces communes doit indiquer si le meublé loué constitue la résidence principale ou non du propriétaire, c'est-à-dire si la location excède ou non 120 jours par an. Le projet de loi Élan précise qu'il est interdit de louer sa résidence principale en meublé de tourisme au-delà de 120 jours au cours d'une même année civile, sauf exception :

- lorsqu'il est possible de justifier d'obligations professionnelles ;
- pour raison de santé ;
- en cas de force majeure.

Le projet de loi Élan apporte également des précisions concernant la mise en place d'une procédure de contrôle par la commune. La commune pourra jusqu'au 31 décembre de l'année suivant celle au cours de laquelle un meublé de tourisme a été mis en location demander au loueur de lui transmettre le nombre de jours au cours desquels le logement a été loué. Les renseignements devront être transmis dans un délai d'un mois, en rappelant l'adresse du meublé et son numéro de déclaration. Les sanctions sont alourdies :

- En cas de défaut d'enregistrement, une amende maximum de 5 000 euros pourra être prononcée.
- En cas de location de sa résidence principale plus de 120 jours par an, ou en cas de défaut de transmission du nombre de nuitées, une amende d'un montant maximal de 10 000 euros pourra être prononcée par le président du TGI, en référé. L'amende sera ensuite reversée à la commune.

La loi Élan a créé également des obligations d'information concernant les obligations des intermédiaires et des plateformes de locations touristiques. Il s'agit de l'obligation de transmission par ces intermédiaires (agences immobilières, par exemple) du nombre de jours de mise en location, à la demande de la commune, jusqu'au 31 décembre de l'année suivant celle au cours de laquelle le meublé a été mis en location. La fréquence et les modalités de transmission des informations seront définies par décret. En cas de non-respect de ces obligations d'information par les intermédiaires, une amende d'un montant maximum de 50 000 euros par meublé de tourisme objet du manquement pourrait être appliquée.

Le projet de loi Élan interdit également de mettre en location un meublé de tourisme qui serait déclaré comme la résidence principale du bailleur, lorsque l'intermédiaire a connaissance du fait que ce meublé a été loué, par son intermédiaire, plus de 120 jours au cours d'une même année civile.. Une sanction est prévue en cas de non-respect de cette interdiction : 50 000 euros par annonce faisant l'objet du manquement. Les amendes sont toujours prononcées par le président du Tribunal de Grande Instance en référé, et le produit de l'amende reversé à la commune concernée.

Le projet de loi Élan introduit aussi une nouveauté : des contrôles effectués par les services du logement. Des agents assermentés du service municipal ou départemental du logement pourront rechercher tout manquement à l'ensemble des obligations, par exemple l'absence du numéro de déclaration sur une offre de location. Ils seront habilités à se faire présenter toute déclaration par les bailleurs et les intermédiaires à la mise en location. Ces contrôles pourront par ailleurs être renforcés.

Les locations touristiques mettent en effet à mal les offres de logements pour les résidences principales dans certaines villes.

#### UNE INTERVENANTE

Toutes ces précisions que vous venez de nous donner concernent-elles uniquement les communes de plus de 200 000 habitants ?

#### EMMANUELLE JAULNEAU

Oui, celles qui sont concernées par la télédéclaration et l'enregistrement.

#### La numérisation du secteur du logement (articles 61 et 61 bis du projet de loi)

Une rectification est survenue entre le projet du Sénat de début octobre et le texte définitif de la Commission mixte paritaire. Au niveau de la numérisation du secteur du logement, le projet de loi actuel prévoit, pour les baux d'habitation vides ou meublés, résidence principale du locataire, la possibilité de communiquer par voie dématérialisée les extraits du règlement de copropriété et le dossier de diagnostic technique, sauf opposition de l'une ou l'autre des parties. La numérisation du secteur du logement faisait référence également à un bail numérique qui a finalement été supprimé. Il s'agissait de permettre au gouvernement de créer, par voie d'ordonnance, un agrément pour le logiciel des intermédiaires de la location, et de créer un bail numérique unique applicable à tous. Toujours dans l'idée du bail numérique, il était question d'imposer à ces intermédiaires de remonter à l'Anah et à l'État certaines informations sur les locations, notamment sur les programmes de défiscalisation. Ceci a été abandonné par la Commission mixte paritaire. Finalement la numérisation du secteur du logement se réduit à la transmission dématérialisée du règlement de copropriété et des dossiers de diagnostic technique.

#### COMMUNAUTE DE COMMUNES INTER CAUX VEXIN

Je voudrais revenir sur la question de la dématérialisation des demandes d'autorisation d'urbanisme. Nous étions censés mettre en place la SVE pour le 7 novembre prochain. La loi Élan revient sur ces questions au travers de l'obligation de téléprocédure pour les communes de plus de 3 500 habitants. **Est-il clairement inscrit dans la loi le fait que la SVE traditionnelle qui était prévue au 7 novembre 2018 est repoussée ? Aujourd'hui, cette obligation est liée à un décret qui n'a pas été modifié.**

#### MYRIAM HAMMANI

Vous avez raison, un petit « flou » persiste sur ce sujet. Dans la rédaction du texte, que ce soit la version initiale ou celle que l'on vous présente aujourd'hui, modifiée par la Commission mixte paritaire puis adoptée par l'Assemblée nationale, il est fait référence à l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2022. Entre la version initiale et la version presque définitive, le seuil a été fixé, il concernera les communes de plus de 3 500 habitants. L'échéance du 7 novembre 2018 est donc en principe repoussée.

Selon les propos du ministre, le décret portant SVE pourrait être modifié. Cette retouche permettrait, selon les propos du ministre, de « *conserver une bonne visibilité du corpus juridique de la saisine par voie électronique* ».

En effet, la dématérialisation des autorisations d'urbanisme figure dans les exceptions prévues dans le **Décret n° 2016-1491 du 4 novembre 2016 relatif aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique concernant les démarches effectuées auprès des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ou des établissements publics de coopération intercommunale.**

À mon sens, l'échéance est donc bien fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2022. **L'article L. 423-3 du Code de l'urbanisme** prévoit le seuil et l'échéance de l'obligation de téléprocédure.

## **COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION ROCHEFORT OCEAN**

**Concernant les PPGDID, je voudrais avoir une précision : si l'EPCI est compétent en matière de PLH, mais qu'elle n'a plus de quartier prioritaire politique de la Ville, elle n'est plus soumise à l'obligation d'organiser une conférence intercommunale du logement. Sera-t-elle encore soumise à l'obligation du PPGDID et donc à la cotation de la demande ?**

### **MYRIAM HAMMANI**

Dans le texte, il est fait référence à la définition des critères de cotation via le Plan Partenarial de Gestion. Il a été dit plus haut que le dispositif de cotation était déjà appliqué dans certains territoires. Nous verrons si la rédaction est plus claire sur le texte final. Nous avons tendance à considérer que les critères de cotation sont à définir dans le cadre des plans partenariaux de gestion, et il est également question de généralisation de la cotation.

De manière générale, la question de l'articulation du projet de loi Élan avec les textes existants se pose.

*D'après l'étude d'impact du projet de loi, « sur les territoires concernés par la réforme des attributions initiée par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, qui consacrent notamment la mise en place d'une gouvernance intercommunale, un système de cotation devra être mis en place [...] »*

## **METROPOLE – BORDEAUX METROPOLE**

**Le Sénat s'était opposé à la généralisation. A-t-elle été finalement remise en place par la Commission mixte paritaire ?**

### **MYRIAM HAMMANI**

Le projet de loi Élan vise à généraliser le système des cotations, car il considère qu'il est plus juste et plus objectif au regard de la situation des demandeurs. La question de savoir ce que ce système recouvre reste posée.

## **METROPOLE – BORDEAUX METROPOLE**

Le système de cotation n'est donc pas une obligation.

### **MYRIAM HAMMANI**

Il est question de généralisation, mais le texte ne parle pas d'obligation à proprement parler pour les territoires, mis à part ceux qui sont déjà concernés par la réforme.

## **METROPOLE – BORDEAUX METROPOLE**

La présentation m'a paru très succincte concernant l'évolution du secteur du logement social. Il aurait été bon d'apporter davantage de précisions sur les articles 25 à 32, ainsi que sur tout ce qui favorise la mixité intergénérationnelle, l'habitat inclusif, etc.

### **MYRIAM HAMMANI**

Vous avez parfaitement raison, le format de la présente conférence ne nous permettait malheureusement pas de développer ces parties. Il serait possible d'y consacrer une prochaine réunion téléphonique.

Certaines questions posées par les participants renvoient à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie qui dépasse le cadre de ces réunions. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez le service de renseignements téléphoniques de territoires Conseils :

- par téléphone au 0970 808 809
- par mail sur le site Internet [www.caissedesdepotsdesterritoires.fr](http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr) en cliquant sur APPUI JURIDIQUE ou TÉLÉPHONE. Vous y trouverez également une rubrique « Questions-réponses ».

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Caisse des Dépôts, ce service est accessible gratuitement à toutes les intercommunalités, quels que soient leur taille et leur type, ainsi qu'aux communes de moins de 10 000 habitants.