

N° 675

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juin 2024

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi relatif
au **développement de l'offre de logements abordables** (procédure accélérée),

Par Mmes Sophie PRIMAS et Amel GACQUERRE,

Sénateur et Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente ; MM. Alain Chatillon, Daniel Gremillet, Mme Viviane Artigalas, MM. Franck Montaugé, Franck Menonville, Bernard Buis, Fabien Gay, Pierre Médevielle, Mme Antoinette Guhl, M. Philippe Grosvalet, vice-présidents ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, M. Rémi Cardon, Mme Anne-Catherine Loisier, secrétaires ; M. Jean-Pierre Bansard, Mme Martine Berthet, MM. Yves Bleunven, Michel Bonnus, Denis Bouad, Jean-Marc Boyer, Jean-Luc Brault, Frédéric Buval, Henri Cabanel, Alain Cadec, Guislain Cambier, Mme Anne Chain-Larché, MM. Patrick Chaize, Patrick Chauvet, Mme Evelyne Corbière Naminzo, MM. Pierre Cuypers, Daniel Fargeot, Gilbert Favreau, Stéphane Fouassin, Mmes Amel Gacquerre, Annick Jacquemet, Micheline Jacques, MM. Yannick Jadot, Vincent Louault, Mme Marianne Margaté, MM. Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Sébastien Pla, Mme Sophie Primas, M. Christian Redon-Sarrazay, Mme Evelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Lucien Stanzione, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Sénat : 573 et 676 (2023-2024)

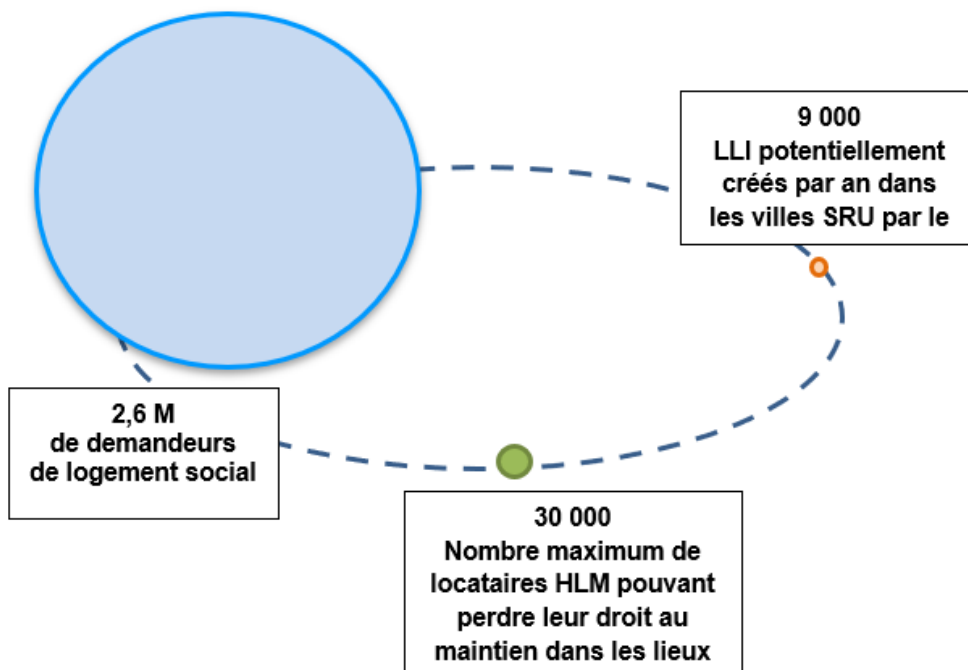
SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. I. UN PROJET DE LOI SANS VISION STRATÉGIQUE, LOIN D'ÊTRE À LA HAUTEUR DE LA CRISE DU LOGEMENT	5
A. UNE ABSENCE PERSISTANTE DE STRATÉGIE EN FAVEUR DU LOGEMENT	5
B. 14 ARTICLES « PATCHWORK », INSUFFISANTS POUR RÉPONDRE À LA CRISE DU LOGEMENT	6
II. DONNER DES OUTILS AUX ACTEURS LOCAUX POUR AMÉLIORER VRAIMENT L'ACCÈS AU LOGEMENT	8
A. LOGEMENTS SOCIAUX : DONNER AUX MAIRES DE VRAIS POUVOIRS	8
B. URBANISME : AMPLIFIER LA SIMPLIFICATION POUR ACCÉLÉRER LES CONSTRUCTIONS	8
C. MIEUX ENCADRER LES MESURES À L'ENCONTRE DES LOCATAIRES DU PARC SOCIAL	9
D. « BOOSTER » LE LOGEMENT DES SALARIÉS ET L'ACCESSION SOCIALE	10
EXAMEN DES ARTICLES	11
• CHAPITRE I ^{ER} De nouveaux outils pour les élus bâtisseurs	11
• Article 1^{er} Inclure une part de logements locatifs intermédiaires dans les objectifs de rattrapage des communes dans le cadre de l'application de l'article 55 de la loi SRU	11
• Article 2 Renforcer les pouvoirs des maires lors des primo attributions d'un programme de logements sociaux	18
• Article 3 Droit de préemption urbain visant à la régulation des marchés fonciers et immobiliers	25
• Article 3 bis (nouveau) Accélération de la cession par l'État de biens immobiliers aux communes	37
• Article 3 ter (nouveau) Exemption des logements sociaux du décompte de la consommation d'ENAF pour la période 2011-2021	39
• CHAPITRE II Simplifier et accélérer les procédures.....	41
• Article 4 Réduction des délais de recours contre les autorisations d'urbanisme	41
• Article 4 bis (nouveau) Suppression de la protection au titre des abords des monuments historiques par défaut	50
• Article 4 ter (nouveau) Avis des architectes des bâtiments de France	52
• Article 5 Assouplissement des conditions de modification des règles d'urbanisme contenues dans les documents des lotissements.....	54
• Article 5 bis (nouveau) Extension de dérogations au PLU au-delà des seules zones tendues	62
• Article 5 ter (nouveau) Parkings des logements locatifs sociaux	64

• Article 5 quater (nouveau) Précision de la notion de proximité de place de stationnement dans le PLU	66
• Article 6 Permis d'aménager multisites.....	67
• Article 6 bis (nouveau) Suppression de l'étude obligatoire d'optimisation de la densité	70
• CHAPITRE III Renforcer les capacités de production des bailleurs	71
• Article 7 Permettre aux bailleurs sociaux de produire et gérer plus de logements intermédiaires.....	71
• Article 8 Revalorisation exceptionnelle des loyers à la relocation dans le parc social.....	75
• Article 9 Faciliter les opérations immobilières des bailleurs sociaux.....	79
• CHAPITRE IV Faciliter l'accès au logement	86
• Article 10 Améliorer l'accès au logement social des travailleurs des secteurs privé et public	86
• Article 10 bis (nouveau) Possibilité pour les établissements de santé de prendre des participations et de créer des filiales pour gérer et valoriser leur patrimoine immobilier	91
• Article 11 Sévéreriser les critères de fin de droit dans le parc social en zone tendue	92
• Article 12 Renforcer l'impact du supplément de loyer de solidarité (SLS)	96
• Article 13 Élargissement du bail mobilité au parc de logements sociaux	102
• Article 13 bis (nouveau) Création des résidences à vocation d'emploi	105
• Article 14 Simplifier la vente de logements sociaux en transférant l'autorisation aux communes et aux métropoles	106
• Article 15 (nouveau) Faciliter le développement des sociétés immobilières d'accession progressive à la propriété (SCI-APP).....	111
TRAVAUX EN COMMISSION	113
• Audition de M. Guillaume Kasbarian, ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé du logement (Mercredi 15 mai 2024)	113
• Examen du rapport (Mercredi 5 juin).....	136
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT	185
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	189
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	191
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	193
LA LOI EN CONSTRUCTION	195

L'ESSENTIEL

La commission des affaires économiques a adopté, le 5 juin 2024, le projet de loi. Regrettant la faible portée d'un texte sans vision stratégique et très en deçà des besoins et attentes face à la gravité de la crise du logement, la commission l'a substantiellement enrichi pour renforcer les prérogatives des maires en matière de logement social, complété le volet de simplification en matière d'urbanisme, ajouté plusieurs mesures en faveur du logement des travailleurs et encadré les mesures à l'encontre des locataires du parc social.



I. I. UN PROJET DE LOI SANS VISION STRATÉGIQUE, LOIN D'ÊTRE À LA HAUTEUR DE LA CRISE DU LOGEMENT

A. UNE ABSENCE PERSISTANTE DE STRATÉGIE EN FAVEUR DU LOGEMENT

Le projet de loi entend développer le logement intermédiaire pour répondre aux difficultés de logement des classes moyennes, en oubliant que les classes moyennes aspirent essentiellement à devenir propriétaires de leurs logements. Or depuis 2017, le gouvernement a supprimé l'APL-accession et restreint l'usage du prêt à taux zéro.

Le gouvernement dit vouloir libérer l'investissement dans le logement abordable, mais aucune des mesures de ce texte ne vient compenser la réduction de loyer de solidarité (1,3 milliard d'euros par an), ni la hausse de la TVA dans le parc social, ou encore la suppression du « Pinel », pour l'investissement locatif dans le parc privé.

Le gouvernement annonce un choc d'offre, mais a empilé, depuis 2017, les nouvelles normes, comme la RE2020 et le « ZAN ».

B. 14 ARTICLES « PATCHWORK », INSUFFISANTS POUR RÉPONDRE À LA CRISE DU LOGEMENT

L'article 1^{er}, loin d'intégrer les logements intermédiaires à la loi SRU comme l'avait annoncé le Premier ministre, les intègre uniquement au flux de rattrapage, mais pas au stock de logements sociaux, avec le double impact paradoxal d'un effet d'éviction à court terme sur le logement social, d'un maximum de 9 000 logements par an, et d'une augmentation de ses objectifs de production à long terme, par l'accroissement du nombre des résidences principales.

« Le gouvernement donne la main aux maires... mais ne leur lâche pas ! »

Sophie Primas, rapporteur

L'article 2 décline la seconde annonce du Premier ministre, dans sa déclaration de politique générale, de **donner la main aux maires pour la première attribution**. Le projet de loi va cependant beaucoup moins loin que la proposition de loi qui a été adoptée en octobre par le Sénat. Les premières attributions représentent environ 17 % du total annuel soit un peu plus de 70 000.

Les articles 4 à 6 visent à accélérer la production de logements en réduisant les délais du contentieux de l'urbanisme (article 4), facilitant la transformation des lotissements et des zones d'activité économique (article 5) et généralisant la possibilité de créer des lotissements multisites (article 6).

Face à la flambée des prix du foncier et de l'immobilier, l'article 3 autorise les maires à exercer le **droit de préemption urbain pour motif de régulation des marchés foncier et immobilier**.

Les articles 7 et 9 sont des mesures techniques visant à faciliter les activités de promotion immobilière des bailleurs sociaux, notamment avec des acteurs privés. Il y est question de sociétés civiles de construction vente, de VEFA inversée, de vente en démembrement de propriété, d'avances en compte courant à des filiales ou du développement du LLI. Mais **ces mesures de niche n'auront qu'un impact limité**. À titre d'illustration, Action Logement estime que celle sur la vente en démembrement devrait créer seulement 500 logements par an. De même, la hausse du plafond de LLI

détenus par des bailleurs sociaux de 10 % à 20 % n'aura pas d'impact avant longtemps, le taux moyen étant actuellement inférieur à 3 %.

« Est-ce aux locataires HLM de compenser les 1,3 Mds€ de la RLS ? »

Dominique Estrosi Sassone, présidente

L'article 8 autorise les bailleurs à augmenter, sans condition, les loyers des logements anciens à hauteur de ceux des neufs à l'occasion des relocations. **Cette mesure touche particulièrement 2 millions de logements anciens et pourrait générer 95 millions d'euros de recettes supplémentaires dès 2025, et 1,2 milliards à l'horizon de 15 ans**, seule une moitié étant compensée par les APL. Or si des réévaluations ne sont pas en soi illégitimes, elles peuvent, dans le contexte actuel, susciter l'interrogation, donnant la nette impression que l'État cherche à faire payer les locataires pour redonner aux bailleurs les marges de manœuvre financières qu'il leur a lui-même retirées il y a sept ans.

Les articles 10 et 13 visent à faciliter le logement des salariés, en prévoyant une délégation sous condition à Action Logement du contingent préfectoral - qui existe déjà au profit des autres bailleurs et des EPCI -, en clarifiant le lien fonction-logement social dans la fonction publique qui existe depuis 1983 (article 10), et en autorisant le bail mobilité, essentiellement pour les jeunes travailleurs, dans le parc social (article 13), mesure à l'impact très limité, sans doute de l'ordre d'un millier de logements.

Les articles 11 et 12 visent à inciter les locataires du parc social à la mobilité via le surloyer et la remise en cause du droit au maintien dans le logement :

- le paiement du SLS dès le premier euro, au lieu de 20 % au-dessus du plafond, toucherait 130 000 ménages, mais avec un supplément de seulement 10 euros par mois ;
- le durcissement des conditions de maintien dans les lieux, avec un plafond de ressources abaissé de 150 à 120 %, toucherait théoriquement 30 000 ménages, mais en réalité bien moins, en excluant les locataires handicapés, âgés de 65 ans, vivant en QPV, hors zone tendue... Sur 180 000 logements sociaux gérés par CDC Habitat, une vingtaine seulement pourrait être concernée !

On le voit, le nombre de logements qui pourraient être ainsi libérés est sans commune mesure avec les 600 000 demandeurs de logements sociaux en plus depuis 2017.

Enfin, **l'article 14 simplifie à la marge les ventes HLM** en dehors des conventions d'utilité sociale (CUS), en supprimant l'autorisation du préfet pour la confier aux maires. Cela ne représente qu'une vingtaine de ventes par département et par an.

II. DONNER DES OUTILS AUX ACTEURS LOCAUX POUR AMÉLIORER VRAIMENT L'ACCÈS AU LOGEMENT

A. LOGEMENTS SOCIAUX : DONNER AUX MAIRES DE VRAIS POUVOIRS

Malgré le vote de la loi 3DS, le gouvernement a appliqué au bilan du triennat 2020-2022 les exigences anciennes de rattrapage (50 % et non 33 % ou moins), mais avec les sanctions nouvelles (majoration de 400 % des pénalités et taux plancher), sans appliquer aucune des souplesses adoptées. Le résultat de la combinaison de l'irréalisme de l'objectif et du durcissement des sanctions, alors même qu'un assouplissement avait été annoncé, provoque l'incompréhension et, bien souvent, l'exaspération des maires.

C'est pourquoi, sur l'article 1^{er} et la loi SRU, dans la ligne du rapport de 2021 de Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard, la commission a repris nombre des amendements qui ont été votés par le Sénat dans la loi 3DS, mais dont certains n'avaient pas été conservés dans le texte final : la loi SRU doit enfin être appliquée en fonction des contraintes locales et de l'histoire des communes, et l'État doit devenir un partenaire pour les communes, et non un « donneur de leçon » qui sanctionne, mais est incapable de faire mieux. Plutôt qu'une application dogmatique de la loi, le pragmatisme permettra de faire plus de logement social, de mieux le répartir sur le territoire et de contribuer ainsi à la mixité.

Sur l'article 2 et les pouvoirs d'attribution des maires, les rapporteurs ont dénoncé la confiance en pointillés de l'État à l'égard des élus. Ils ont réaffirmé leur volonté que **les maires aient un vrai pouvoir d'opposition motivée** fondée sur la cotation de la demande et de l'état du parc de leur commune.

Selon la même logique, à l'article 14 sur les ventes HLM, la commission a décidé de soumettre toutes les ventes à l'avis conforme du maire, y compris dans le cadre des CUS.

B. URBANISME : AMPLIFIER LA SIMPLIFICATION POUR ACCÉLÉRER LES CONSTRUCTIONS

La commission a voulu enrichir le volet d'accélération de la construction, indigent dans le texte initial : les articles 4, 5 et 6, ont été « musclés » pour **permettre aux différents acteurs de mieux dialoguer en amont, pour pouvoir ensuite réduire les délais d'instruction et les risques de recours**, avec notamment la création d'une conférence de pré-instruction en amont de la demande de permis de construire, la création d'un « certificat de projet » (sur le modèle du « certificat de projet friches ») et la possibilité de recourir plus largement à la consultation par voie électronique en lieu et place de l'enquête publique, pour les projets de logement en zones tendues.

Toujours attentive à redonner la main aux maires face à la crise du logement, la commission a **étendu à tout le territoire les possibilités de dérogations au PLU à la main du maire, qui ne sont possibles aujourd'hui qu'en zone tendue**. Elle a également adopté plusieurs amendements visant à **rationaliser les obligations en matière de places de stationnement, un des principaux points de blocage et irritants pour les maires dans la production de logements, et notamment de logements sociaux**. Elle également proposé des mesures visant à **permettre aux porteurs de projets de mieux anticiper les avis des ABF dans les secteurs protégés**, et à ces derniers de mieux prendre en compte les impératifs d'accès au logement.

Sur le nouveau droit de préemption urbain pour régulation du marché, **sans s'illusionner sur la portée réelle d'une mesure qui ne permettra sans doute pas d'enrayer les spirales inflationnistes** et dont l'utilisation demeurera coûteuse pour les collectivités, en l'absence de décote des biens préemptés, la commission a souhaité qu'il puisse mieux répondre aux réalités locales, en levant la contrainte de faire uniquement du logement social avec les biens préemptés, au profit de projets de logements adaptés aux besoins du territoire.

Toujours attentive à redonner la main aux maires face à la crise du logement, la commission a étendu à tout le territoire les possibilités de dérogations au PLU à la main du maire, qui ne sont possibles aujourd'hui qu'en zone tendue. Elle **a également adopté plusieurs amendements visant à rationaliser les obligations en matière de places de stationnement, un des principaux points de blocage et irritants pour les maires dans la production de logements, et notamment de logements sociaux**. Elle également proposé **des mesures visant à** permettre aux porteurs de projets de mieux anticiper les avis des ABF dans les secteurs protégés, et à ces derniers de mieux prendre en compte les impératifs d'accès au logement.

Sur le nouveau droit de préemption urbain pour régulation du marché, **sans s'illusionner sur la portée réelle d'une mesure qui ne permettra sans doute pas d'enrayer les spirales inflationnistes** et dont l'utilisation demeurera coûteuse pour les collectivités, en l'absence de décote des biens préemptés, la commission a souhaité qu'il puisse mieux répondre aux réalités locales, en levant la contrainte de faire uniquement du logement social avec les biens préemptés, au profit de projets de logements adaptés aux besoins du territoire.

C. MIEUX ENCADRER LES MESURES À L'ENCONTRE DES LOCATAIRES DU PARC SOCIAL

La commission a décidé de conditionner les augmentations de loyers dans le parc social à une rénovation et aux caractéristiques du logement.

De même, tout en approuvant le principe d'une contribution plus importante aux locataires HLM les plus aisés et d'une justification de leur

situation, elle a notamment exclu de ces mesures les locataires attributaires d'un PLAI dans le cas du SLS, ainsi que ceux bénéficiant de la « prime Macron » pour préserver le pouvoir d'achat.

D. « BOOSTER » LE LOGEMENT DES SALARIÉS ET L'ACCESSION SOCIALE

La commission a ensuite voulu **faciliter le logement des travailleurs de première ligne**, soumis à des contraintes particulières, notamment d'entreprises de transport public comme la RATP : le logement étant un élément central dans la politique de ces entreprises, il convenait de renforcer le lien entre les logements réalisés à leurs frais et sur leur propre foncier pour leurs salariés, l'entreprise et les fonctions exercées, pour qu'ils ne finissent pas, comme aujourd'hui, par leur échapper.

La commission a également repris deux propositions d'ordre législatif du rapport du député David Amiel visant à **favoriser le logement des agents publics** : élargir la clause de fonction dans le parc social aux fonctions publiques locales et hospitalières, et porter à 50 % (contre 10 % actuellement) les droits de réservation de l'État lorsqu'il cède son foncier avec décote.

La commission a, en outre, ouvert la voie à l'usufruit locatif social employeur, proposé par le député Dominique da Silva pour **loger les salariés des entreprises de moins de 50 salariés**.

Pour les saisonniers et l'ensemble des travailleurs en mobilité, a été retenue la proposition de créer des résidences spécifiques, pour accueillir ces travailleurs entre une semaine et 18 mois.

« L'accession sociale est l'oubliée de ce projet de loi »

Amel Gacquerre, rapporteur

Enfin, pour soutenir l'accession sociale à la propriété, la commission a ouvert la possibilité de vendre un logement social aux locataires avec une décote de 20 %, et facilité l'essor des sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété qui permettent à des personnes qui n'ont pas accès aux prêts bancaires, mais pas forcément à très faibles revenus, de devenir propriétaires au bout de 25 ou 40 ans.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE I^{ER}

De nouveaux outils pour les élus bâtisseurs

Article 1^{er}

Inclure une part de logements locatifs intermédiaires dans les objectifs de rattrapage des communes dans le cadre de l'application de l'article 55 de la loi SRU

Cet article vise à inclure une part de logements locatifs intermédiaires dans les objectifs de rattrapage des communes dans le cadre de l'application de l'article 55 de la loi SRU. Cette possibilité leur serait ouverte dès lors qu'elles seraient signataires d'un contrat de mixité sociale et n'auraient pas plus de dix points d'écart avec leur objectif de 20 % ou 25 % de logements sociaux. Les LLI ne pourraient pas dépasser 25 % de l'objectif à réaliser ni 40 % cumulés avec les logements financés par un prêt locatif social (PLS).

La commission a adopté un amendement (COM-180) réformant en profondeur le dispositif SRU pour instaurer un véritable dialogue constructif et pragmatique sur le long terme entre les maires et les préfets.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Une loi difficile à appliquer qui suscite de nombreuses incompréhensions

A. Les obligations de l'article 55 de la loi SRU

L'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU » est codifiée aux articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH). Il est unique en Europe.

Il impose aux communes de plus de 1 500 habitants dans l'aire urbaine de Paris et plus de 3 500 habitants ailleurs en France, dès lors qu'elles sont comprises dans un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et/ou une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, de disposer d'au moins 20 ou 25 % de logements locatifs sociaux parmi les résidences principales. Ce taux de 20 % ou de 25 % est déterminé en fonction de la demande de logements sociaux. En 2023, 2 007 communes sont concernées par la loi.

Certaines communes en sont toutefois exemptées si elles sont isolées, peu attractives ou si plus de la moitié de leur territoire urbanisé est inconstructible.

La liste des logements comptés comme sociaux a évolué au fur et à mesure des réformes. Elle comprend :

- tous les logements « conventionnés », c'est-à-dire à loyer plafonné et dont l'accès est soumis à un plafond de ressources ;
- les logements en accession sociale, dans certaines conditions, dont notamment les logements en bail réel solidaire (BRS) ;
- certains logements spécifiques et selon des modalités propres mais qui sont toujours des « logements » et non des « hébergements » temporaires.

Lorsqu'une commune n'atteint pas son objectif, elle est dite « déficitaire » et est soumise à une obligation de rattrapage. Elle est également soumise à un prélèvement financier annuel en fonction de l'ampleur des logements sociaux manquants (L 302-7 CCH). Ces sommes d'argent sont versées à l'EPCI ou éventuellement à l'établissement public foncier dont elle dépend. C'est le cas de 1 161 communes en 2023.

La situation des communes est réexaminée tous les trois ans. L'objectif de rattrapage est triennal. Avant la loi « 3DS »¹ qui l'a figé à 33 %, il était progressivement croissant et a atteint le taux de 50 % pour la période 2020-2022 (L. 302-8 CCH). Ce taux peut toutefois être abaissé jusqu'à 25 % dans le cadre d'un contrat de mixité sociale conclu entre le préfet et la commune (L. 302-8-1 CCH). Selon l'étude d'impact, au 1^{er} avril 2024, 224 CMS ont été signés, 184 sont en préparation et deux tiers prévoient un abaissement de l'effort de rattrapage. Un seul contrat, à Poitiers, est mutualisé au sein d'un EPCI.

Ce rattrapage est également qualitatif. La commune ne doit pas produire moins de 30 % de logements très sociaux financés par prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) et pas plus de 30 % de logements en PLS, les moins sociaux (L. 302-9-1-2 CCH).

Lors du bilan triennal, si une commune déficitaire n'a pas atteint ses objectifs de rattrapage, le préfet peut prendre un arrêté de carence (L. 302-9-1 CCH). Pour ce faire, le préfet examine trois critères : l'importance de l'écart entre les réalisations et l'objectif, les difficultés rencontrées par la commune et les projets de logements sociaux en cours.

Cet arrêté emporte une série de sanctions dont la majoration du prélèvement jusqu'à 400 % avec un taux plancher correspondant à la proportion non réalisée de l'objectif de rattrapage. La carence implique aussi la reprise du droit de préemption urbain et de l'instruction des autorisations

¹ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

d'urbanisme (les permis de construire) dans des secteurs identifiés. Elle entraîne, enfin, l'obligation de construire 30 % de logements sociaux, hors PLS, dans toutes les opérations de plus de 800 m².

En 2023, 341 communes sont carencées.

B. Les logements locatifs intermédiaires ne sont pas inclus

Les logements locatifs intermédiaires (LLI) ne sont ni inclus dans ce « stock » de logements sociaux ni comptés dans le « flux » de rattrapage. Ce n'est qu'entre 1995 et 2000, dans le cadre du dispositif instauré par la loi d'orientation sur la ville (LOV), que l'équivalent de l'époque a été décompté aux côtés des logements sociaux.

Ces logements locatifs intermédiaires, dits « institutionnels » pour les distinguer des logements Pinel réalisés par des particuliers, peuvent être réalisés en zone tendue selon un dispositif qui a été créé par l'article 73 de la loi de finances pour 2014 et qui a été réformé par l'article 21 de la loi de finances pour 2021. Ces logements proposent des loyers de 10 à 15 % inférieurs aux marchés pour des ménages sous des plafonds de ressources qui sont supérieurs à ceux du PLS. Selon l'étude d'impact, 79 % des ménages sont éligibles au LLI.

Ces LLI ne sont pas soumis à agrément. Ils bénéficient d'une TVA à 10 % et permettent un crédit d'impôt sur l'impôt sur les sociétés. Ce crédit d'impôt a remplacé l'exonération de taxe foncière sur le patrimoine bâti qui n'était plus acceptée par les maires.

Selon l'étude d'impact, de 2014 à 2022, près de 90 000 logements intermédiaires ont été construits dont environ 31 000 dans les communes soumises à la loi SRU.

L'étude d'impact indique également que 50 % des ménages logés en LLI sont également éligibles au logement social et que 18 % des ménages en seraient issus.

II. Le dispositif envisagé - L'inclusion des LLI dans l'objectif de rattrapage

L'article 1^{er} du projet de loi décline l'engagement pris par le Premier ministre Gabriel Attal dans sa déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale, le 30 janvier 2024 : *« Nous allons aussi engager un chantier, une réflexion pour faire évoluer le logement social, pour qu'il réponde davantage aux classes moyennes. Vous le savez, d'ici 2025, toutes les communes soumises à la loi SRU doivent posséder au moins un quart de logements sociaux sur leur territoire. Nous proposerons d'ajouter pour une part les logements intermédiaires, accessibles à la classe moyenne, dans ce calcul des 25 % ».*

A. Faciliter le logement abordable des classes moyennes

L'objectif du gouvernement est de doubler la production de logements intermédiaires d'ici 2026 et d'en produire 75 000 en trois ans.

Le projet de loi vient en complément d'autres mesures comme :

- le rachat de 50 000 logements par Action Logement et CDC Habitat auprès des promoteurs en 2023 ;

- l'augmentation de capital de 250 millions d'euros de la société pour le logement intermédiaire qui est un fonds d'investissement de l'État afin d'en construire 4 000 ;

- les dispositions de la loi de finances pour 2024 élargissant les communes éligibles, le LLI aux acquisitions améliorations et aux résidences gérées (étudiants, jeunes actifs et seniors).

Mais le gouvernement met également en avant le fait que le LLI peut venir faciliter la construction de logements sociaux en permettant d'équilibrer le financement d'opérations mixtes dans les zones tendues où le foncier est particulièrement cher.

B. Inclure les LLI dans l'objectif de rattrapage

L'article 1^{er} propose, non pas d'inclure les LLI dans le stock de logements sociaux comptabilisés, mais seulement dans le flux de rattrapage.

Cette faculté ne serait offerte qu'aux communes engagées dans un contrat de mixité sociale et ayant un taux de logements sociaux qui ne serait pas inférieur à 10 points de leur objectif final, soit 10 % ou 15 %. 656 sont concernées mais seulement 462 communes sont incluses dans le zonage LLI (zones A bis, A et B1)

La commune ne pourrait pas réaliser plus de 25 % de son objectif de rattrapage en LLI, ni plus de 40 % en cumulant LLI et PLS.

Cette mesure aura deux effets. Il permettra sans doute à plusieurs communes d'éviter d'être carencées ou de minorer leur prélèvement. En revanche, en abaissant la pente du rattrapage et en accroissant le nombre des résidences principales non sociales, elle conduira à augmenter à terme le nombre de logements sociaux à construire.

L'étude d'impact estime que, dans l'hypothèse maximale, la production de LLI dans ce cadre pourrait atteindre un peu moins de 9 000 logements par an et de 27 000 sur trois ans et une réduction d'autant du nombre des logements sociaux construits.

III. La position de la commission – Une évolution insuffisante du cadre de la loi SRU

A. Le diagnostic de la commission s’est confirmé depuis 2021

En 2021, la commission a adopté un rapport d’évaluation de la loi SRU, 20 ans après son adoption, sous la conduite de Mmes Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard.

Elles soulignaient l’importance de cette loi pour soutenir la production de logements sociaux mais son échec en termes de mixité sociale.

Elles mettaient en lumière l’ensemble des difficultés rencontrées par les maires indépendamment de leur couleur politique et la nécessité d’organiser un dialogue constructif et pragmatique sur le long terme entre les maires et les préfets.

Plusieurs des propositions formulées ont été adoptées dans la loi « 3DS ». Mais la commission regrette qu’alors que tous les observateurs avertis savaient que le triennat 2020-2022 exigeant un rattrapage de 50 % était irréaliste, ce qui justifiait d’ailleurs la réforme proposée par le gouvernement, les assouplissements et aménagements de la loi « 3DS » ne lui ont pas été appliqués (abaissement à 33 % de la pente de rattrapage tout particulièrement) mais seulement ses durcissements (pénalités plancher et majorés de carence) sans tenir compte de la crise covid.

Ainsi, alors qu’au cours des triennats précédents, les objectifs de production de logements sociaux avaient toujours été dépassés au niveau national, seuls 67 % ont été réalisés durant cette période. 711 communes au lieu de 550 n’ont pas atteint leurs objectifs et 341 ont été carencées au lieu de 280 au cours du triennat précédent. Dans 48 % d’entre elles, les logements sociaux représentent moins de 25 % des constructions nouvelles.

Concernant les pénalités, leur taux est de 127 % en moyenne contre 87 % suite au bilan 2017-2019

69 communes font l’objet d’une reprise de l’instruction des permis de construire alors même que la Cour des comptes a montré en 2021 l’inefficacité de cette mesure.

Cet effet de ciseau qui a abouti à un double durcissement des objectifs et des sanctions nourrit un réel ressentiment des élus et une incompréhension de ce que le législateur a vraiment voulu faire à travers la loi « 3DS ».

B. Instaurer enfin un dialogue constructif entre les maires et les préfets sur les objectifs de la loi SRU

La commission a donc adopté un amendement des rapporteurs proposant une nouvelle rédaction de l’article 1^{er} et une refonte significative de plusieurs aspects de la loi.

Il s’agit pour l’essentiel de modifications issues du rapport de la commission portant sur une évaluation de la loi SRU, 20 ans après sa

promulgation, présenté par Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard et qui avait été adopté par la commission au printemps 2021. Ces modifications avaient fait l'objet d'amendements votés par la commission et le Sénat dans le cadre de la loi « 3DS » mais non retenus en CMP.

L'amendement modifie, tout d'abord, les **conditions d'exemption** en arrêtant de présumer que l'appartenance géographique d'une commune à une agglomération de plus de 30 000 habitants suffit à démontrer qu'elle n'est pas isolée. Nous avons plusieurs cas dans nos territoires qui montrent le contraire.

Concernant le rattrapage et l'intégration des LLI, l'amendement propose d'exclure ces logements du décompte des résidences principales pour éviter qu'ils ne viennent accroître, *in fine*, les obligations de construction de logements sociaux, ce qui serait désincitatif. L'amendement propose donc de les neutraliser.

Par ailleurs, afin d'éviter l'effet d'éviction sur les logements PLUS, l'amendement limite le volume maximum de LLI et de PLS à 30 % au lieu de 40 %. 30 % est la limite actuelle de la production de PLS.

L'amendement supprime la condition d'avoir signé un CMS pour pouvoir utiliser cette faculté de rattrapage puisque 224 communes seulement ont signé un CMS. Ce n'est pas un critère opérant.

L'amendement fixe ensuite un seuil d'entrée à cette faculté de comptabiliser les LLI dans le rattrapage à la moitié de l'objectif et non à 10 points d'écart, soit 12,5 % pour les communes ayant un objectif de 25 %. Il n'y a pas de raison que ces deux types de communes soient traitées différemment.

Enfin, l'amendement sort les BRS du décompte des PLS dans le cadre du rattrapage pour faciliter le développement de cette formule. C'est quelque chose qui est demandé, par exemple, par la maire de Rennes ou le président de la métropole de Lyon, également président de l'association des élus engagés dans les OFS, et c'est cohérent avec la position de la commission en soutien des OFS et BRS.

Concernant le CMS lui-même, l'amendement supprime le taux minimal de rattrapage de 25 % et le nombre maximal de CMS pouvant être conclus. Cela relèvera de la négociation entre les maires et les préfets car nous savons que le rattrapage peut être très long. C'est une réalité compte tenu de l'histoire et de la configuration des communes.

Nous proposons également que les **difficultés propres au ZAN** soient prises en compte pour la signature d'un CMS, pour la définition des objectifs de rattrapage et pour prendre un éventuel arrêté de carence.

Concernant la carence, l'amendement propose de supprimer nombre de sanctions inutiles et inefficaces, cela a été démontré par la Cour des comptes en 2021. Les DDTM n'en ont pas les moyens. Il s'agit de la reprise par le préfet des droits des maires en matière d'urbanisme (permis de construire

et préemption) et des conventions de construction avec un bailleur social contre l'avis du maire. En outre, les pénalités de carence ne doivent pas avoir pour objectif ou résultat d'appauvrir les communes, ce qui est désormais le cas dans nombre de collectivités avec le taux plancher institué en 2021, mais au contraire de fléchir et de sanctuariser des moyens pour le logement social sur un territoire déficitaire, c'est pourquoi la commission a retenu un versement local à l'EPCI ou l'EPF, solution qui, à la réflexion, nous paraît plus simple qu'une consignation ou un séquestre, plutôt qu'un versement au Fonds national des aides à la pierre.

Enfin, l'amendement procède à la **suppression de la commission nationale SRU** qui s'interpose entre les maires et les préfets et conduit à imposer des décisions nationales contre des accords locaux.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 2

**Renforcer les pouvoirs des maires lors des primo attributions
d'un programme de logements sociaux**

Cet article vise à renforcer les pouvoirs des maires dans la première attribution d'un programme de logements sociaux et de leur confier la présidence de la commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements sociaux (CALEOL).

La commission a adopté un amendement (COM-179) visant à rétablir les dispositions votées par le Sénat le 10 octobre 2023 dans le cadre de la proposition de loi déposée par Mme Sophie Primas.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Le maire au centre du développement du logement social mais marginalisé dans les attributions

A. Les responsabilités particulières du maire dans le développement du logement social

1) Les responsabilités éminentes du maire

Les maires ont une responsabilité éminente en matière de développement du logement social puisqu'il leur revient de prendre trois décisions clefs : accorder le permis de construire, apporter un terrain ou un financement et garantir des emprunts.

Cette responsabilité est d'ailleurs reconnue négativement par la loi SRU qui prévoit des sanctions importantes contre les maires qui ne respectent pas leurs obligations en la manière et dont la commune ne compte pas assez de logements sociaux.

Plus généralement, les maires sont responsables de la qualité de vie et du bien vivre ensemble des habitants de leur commune. Ils définissent les politiques de l'habitat et ce sont eux qui, bien souvent, reçoivent en premier les demandes et doléances de leurs habitants en matière de logement.

2) La gouvernance intercommunale de la politique du logement

Toutefois, dès 2014, la loi ALUR, complétée depuis, a souhaité positionner l'échelon intercommunal comme chef de file, car c'est lui qui dispose d'une vision large du bassin de vie, de travail et donc d'habitat.

Les EPCI doivent déployer une série d'outils que sont :

- le programme local de l'habitat (PLH), qui est un document stratégique déclinant sur six ans les réponses locales aux besoins d'habitat ;

- la conférence intercommunale du logement (CIL), instance de gouvernance de cette politique, qui doit notamment définir les orientations de la politique d'attribution, les objectifs en termes de mixité sociale ou de relogement des publics prioritaires bénéficiant notamment du droit au logement opposable (DALO) ;
- les orientations définies par la CIL sont mises en œuvre via une convention intercommunale d'attribution (CIA) qui comporte les engagements précis annuels et quantifiés des bailleurs et de leurs partenaires locaux ;
- le guichet enregistreur de la demande de logement social si l'EPCI le souhaite ;
- le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDID), document qui prévoit notamment les modalités de cotation des demandes et un dispositif de qualification du parc social et de son habitation (article L. 441-2-8 du CCH).

B. Des maires marginalisés malgré plusieurs dispositions correctives

1) Plusieurs dispositions ont été prises pour donner des marges de manœuvre aux maires

Plusieurs dispositions partielles sont venues conforter les prérogatives des maires en matière d'attribution au regard de leur rôle clef dans le développement du parc, mais, il est vrai, sans y parvenir de manière complètement satisfaisante.

On peut citer notamment :

- un droit de réservation de 20 % des logements dès lors qu'ils apportent une garantie d'emprunt, droit qui peut être majoré en cas d'apport de terrains et de financements (articles R. 441-5-3 et R. 441-5-4 du CCH) ;
- dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), lorsque l'attribution d'un logement à un candidat proposé par un réservataire a échoué, le logement est mis à la disposition du maire pour qu'il désigne des candidats (article L. 441-1 du CCH) ;
- dans ces mêmes quartiers, à la demande du maire, peut être créée une commission chargée de désigner d'un commun accord les candidats pour l'attribution des logements disponibles (article L. 441-1-5 du CCH) ;
- enfin, le maire peut être entendu à sa demande par le conseil d'administration du bailleur (article L. 441-2-4 du CCH).

2) Les maires restent néanmoins marginalisés dans les attributions et ont un sentiment de dépossession

L'article L. 441 du code de la construction et de l'habitation (CCH) dispose que ce sont les bailleurs sociaux qui attribuent les logements sociaux dans les conditions prévues par l'article L. 441-1 du CCH qui définit notamment les règles de priorité et de réservation.

Pour l'attribution des logements sociaux, est créée, dans chaque organisme d'habitations à loyer modéré, une commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements, la CALEOL (article L. 441-2 du CCH).

La CALEOL est aujourd'hui composée de :

- six membres représentant l'organisme HLM, issus de son conseil d'administration et dont un représente les locataires. Ils élisent le président ;
- du maire ou de son représentant qui dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité des voix ;
- du préfet ou de son représentant ;
- du président de l'établissement public soit de coopération intercommunale soit territorial de la métropole du Grand Paris ou son représentant ;
- d'éventuellement un représentant d'un organisme ayant confié des logements en gérance.

Par ailleurs peuvent en être membres à titre consultatif :

- un représentant d'organismes sociaux agréés ;
- les maires d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille ;
- les réservataires qui ne sont pas membres de droit.

De ce fait, le maire, quoique membre de droit, est isolé et dispose de peu de poids au sein d'une commission composée d'une douzaine de membres. La voix prépondérante qui lui est attribuée depuis 2003¹, à la place du président de l'organisme de logement social, et qui lui avait été retirée en 2017² puis redonnée par la loi « ELAN » en 2018³, n'est guère utile compte tenu de la composition de la commission où, mécaniquement, le partage des voix est rare.

Au-delà même de la CALEOL, nombreux sont ceux, aujourd'hui, qui déplorent **le sentiment de dépossession des maires vis-à-vis de l'attribution des logements sociaux**. Ces difficultés impactent négativement la

¹ Article 58 de la loi n° 2003-710 du 1 août 2003.

² Article 75 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

³ Article 109 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

construction et l'acceptation de nouveaux logements sociaux. Cette perception semble alimentée par quatre facteurs principaux :

- le manque de logements sociaux face à une demande croissante, alors que le parcours résidentiel, de la location vers la propriété, est bloqué ;
- la montée en puissance de politiques publiques conduisant à des relogements prioritaires, comme le renouvellement urbain, la politique du logement d'abord ou du droit au logement opposable (DALO), qui préemptent le peu de logements disponibles et échappent aux maires et, bien souvent, à leurs administrés ;
- la très grande complexité, et l'incompréhension qui en découle, de la gestion en flux et de la cotation des demandes de logements sociaux créées par la loi portant sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) du 23 novembre 2018 et qui doivent entrer en vigueur fin 2023 ;
- et, enfin, la montée en puissance des intercommunalités en matière de logement qui peut contribuer à complexifier encore plus les modalités de la décision.

II. Le dispositif envisagé – Présidence de la CALEOL par le maire et renforcement de ses pouvoirs lors de la primo attribution des logements

L'article 2 du projet de loi décline l'engagement pris par le Premier ministre Gabriel Attal, dans son discours de politique générale à l'Assemblée nationale, de confier aux maires la primo attribution des logements sociaux. Le projet de loi reprend aussi, largement mais en partie seulement, la proposition de loi de Mme Sophie Primas adoptée par le Sénat le 10 octobre dernier.

A. La présidence de la CALEOL par le maire et la notification des décisions

L'article 2 prévoit de renforcer la position du maire au sein de la CALEOL en lui confiant la présidence.

En pratique, la présidence serait consécutivement exercée par chaque maire concerné par l'attribution de logements dans sa commune.

Dans le cas où la commune ne serait pas représentée, la présidence serait, comme maintenant, exercée par le bailleur.

L'article 2 ajoute également la possibilité pour le président du conseil départemental ou son représentant d'être présent à titre consultatif au sein de la CALEOL. Cela a particulièrement du sens lorsqu'il s'agit d'un bailleur départemental.

L'article vient préciser que dans le cas de logements faisant l'objet d'une convention de gérance entre bailleurs sociaux, c'est un représentant du bailleur qui est membre de l'organisme gérant et non le président de la CALEOL puisque ce sera désormais le maire.

Enfin, l'article vient expliciter les conditions de communication des décisions :

- en cas de rejet d'une demande d'attribution suivie d'une radiation de la demande, le président de la CALEOL doit motiver la décision auprès du demandeur ;
- en cas de décision de ne pas donner suite à la proposition d'un réservataire ou de changer l'ordre de priorité, le président de la CALEOL doit motiver la décision auprès du réservataire lorsque la gestion des réservations n'est pas déléguée.

B. Prérogatives du maire en cas de primo attribution des logements

Les premières attributions représentent 17 % du total, soit un peu plus de 71 000 par an (moyenne des trois dernières années). Ces premières attributions marquent durablement le peuplement d'un programme. Elles peuvent être préparées en amont sans craindre la vacance.

C'est pourquoi le gouvernement souhaite accorder des pouvoirs spécifiques aux maires dans ce cadre à l'exception des communes carencées au titre de la loi SRU.

Les nouvelles prérogatives du maire seraient les suivantes :

- Pouvoir de classer les différentes candidatures proposées par les réservataires.

En effet, la CALEOL doit examiner trois candidatures pour chaque logement (R. 441-3 CCH), sauf en cas de ménages prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO). Dans ce cas, une seule candidature est requise.

- Droit d'opposition motivée qu'il pourra exercer à l'encontre d'un candidat par logement.

Cette opposition devra s'appuyer sur la cotation de la demande en logement social et sur les orientations définies par la conférence intercommunale. Les principes de non-discrimination et de priorisation s'appliqueront naturellement au choix du maire.

- Possibilité pour les préfets de déléguer leur contingent, à l'exception des 5 % dédiés au logement des fonctionnaires.

Il s'agirait de généraliser une pratique déjà existante, qui était usuelle avant 2017, et la loi relative à l'égalité et la citoyenneté (n° 017-86 du

27 janvier 2017). À l'époque, 32 communes sur 36 dans les Hauts-de-Seine, 24 communes dans le Var bénéficiaient, par exemple, d'une telle délégation.

Il reviendra alors aux maires d'utiliser ce contingent supplémentaire pour assurer le logement des publics reconnus prioritaires et DALO.

B. Mesures de simplification

L'article 2 supprime les accords collectifs intercommunaux et départementaux afin d'encourager l'adoption de conventions intercommunales d'attribution (CIA), les deux faisant doublons et ne s'articulant pas.

Selon l'étude d'impact, il n'y aurait que 31 accords collectifs intercommunaux signés en 2023.

IV. La position de la commission - Faire vraiment confiance aux maires

A. Un projet de loi au milieu du gué

Les rapporteurs notent avec satisfaction que le gouvernement a décidé de reprendre de larges parties de la proposition de loi sénatoriale votée en octobre, mais regrettent qu'il ne fasse pas franchement confiance aux maires.

Les prérogatives de primo attributions sont refusées aux maires dont la commune est carencée, revenant sur la suppression de cette sanction dans la loi « 3DS » en 2021. C'est pourtant dans cette situation que l'incitation sera la plus forte en faveur de nouveaux logements sociaux.

De même, la délégation du contingent préfectoral ne se ferait qu'au cas par cas et non par principe. Qu'est-ce qui justifiera les différences de traitement ?

Enfin, il n'est plus question d'accorder un droit de veto effectif au maire, mais simplement lors des premières attributions pour un candidat par logement. C'est insuffisant pour donner au maire un poids véritable et durable sur les attributions de sa commune.

B. Le rétablissement des mesures votées par le Sénat

La commission a donc souhaité rétablir les mesures votées au Sénat en octobre dernier et a adopté un amendement en ce sens.

Dans cet esprit, et par cohérence, l'amendement rétablit donc le droit d'opposition motivée du maire pour l'ensemble des attributions et pas seulement la première, les rapporteurs soulignant qu'on ne peut pas faire confiance aux maires qu'à moitié.

Concernant la présidence de la CALEOL, pour tenir compte des fréquentes CALEOL pluricommunales, voire départementales, l'amendement retient que, dans ce cas, la présidence est assurée par un élu, élu par ses pairs

et non par différents maires de manière successive. Il supprime aussi la possibilité que la présidence soit assurée par les membres de l'organisme HLM en cas d'absence du maire puisque la modification précédente permettra d'y pallier.

L'amendement supprime l'exclusion des communes carencées de la possibilité de mener de primo attributions d'un programme de logement social alors que c'est dans ce type de situation que l'incitation sera la plus forte. Ce serait, en outre, revenir sur la suppression de cette sanction qui a été obtenue par le Sénat lors de la discussion de la loi « 3DS » en 2021.

Par ailleurs, comme dans le cas général, le droit d'opposition du maire ne serait pas limité. Celui-ci n'aurait sinon plus guère de sens puisqu'on pourrait passer outre.

L'amendement prévoit également la délégation systématique du contingent préfectoral pour les primo attributions et non au bon vouloir des préfets.

Il réintroduit l'article 2 de la PPL Primas qui prévoyait les modalités de concertation préparant la primo attribution.

Enfin, il procède à la correction d'une erreur de référence.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 3

Droit de préemption urbain visant à la régulation des marchés fonciers et immobiliers

L'article permet d'utiliser le droit de préemption urbain, dans certaines zones tendues, à des fins de régulation des marchés foncier et immobilier, et en vue de la création de logements.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - la faculté d'utilisation du droit de préemption est conditionnée par la nature du projet

A. Le droit de préemption permet aux collectivités d'acquérir des biens fonciers ou immobiliers en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement

Le droit de préemption permet à son titulaire de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien mis en vente, à des conditions différentes des conditions classiques de marché.

Le titre I^{er} du livre II du code de l'urbanisme détaille les conditions et modalités de mise en œuvre des **différents droits de préemption** existants qui **visent soit la réalisation d'une opération d'aménagement d'intérêt général, ou la constitution de réserves foncières en vue de la réalisation de telles opérations d'aménagement**¹ (c'est le cas notamment du droit de préemption urbain, mais aussi, par exemple, du droit de préemption commercial²), **soit la protection de certains terrains, rendue nécessaire par leur nature et leurs caractéristiques propres**³. Ces droits de préemption peuvent être **ouverts, selon les cas, à l'État, aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ou aux départements**. Ils peuvent, en règle générale, être délégués, y compris au concessionnaire d'une opération d'aménagement⁴.

Dans la plupart des cas, pour les zones soumises à un droit de préemption visant à faciliter des opérations d'aménagement⁵, **le propriétaire qui souhaite céder son bien doit ainsi en informer la mairie, par le biais d'une déclaration d'intention d'aliéner (DIA), qui fait office d'offre de vente à la collectivité titulaire du droit de préemption, au prix indiqué dans la déclaration. Cette dernière peut alors soit accepter l'offre au prix proposé par**

¹ Art. L. 210-1 du code de l'urbanisme.

² Art. L. 214-1 à 3 du code de l'urbanisme.

³ C'est notamment le cas pour les droits de préemption dans les espaces naturels sensibles (art. L. 215-1 à L. 217-1 du code de l'urbanisme), pour la préservation des ressources en eau destinées à la consommation humaine (art. L. 218-1 à 14 du code de l'urbanisme) et pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte (art. L. 219-1 à 13 du code de l'urbanisme).

⁴ Art. L. 213-3 du code de l'urbanisme.

⁵ Art. L. 213-1 à 18 du code de l'urbanisme.

le vendeur, **soit entrer en négociation** avec ce dernier pour en modifier le prix¹. **À défaut d'accord amiable, le prix d'acquisition est fixé par le juge de l'expropriation**². Le titulaire du droit de préemption peut cependant aussi renoncer à l'exercer³, auquel cas le vendeur peut réaliser la vente à un tiers, au prix proposé ou à celui fixé par le juge, selon que la renonciation a eu lieu avant ou après la fixation judiciaire du prix⁴. La vente doit alors être conclue, selon les cas, dans un délai de trois ans ou cinq ans après renonciation, faute de quoi elle devrait faire l'objet d'une nouvelle DIA.

B. Dans les zones d'aménagement différé, la durée d'utilisation du droit de préemption est limitée à six ans

1) La création de zones d'aménagement différé, prévues pour la mise en œuvre de projets d'aménagement à moyen terme, ouvre un droit de préemption spécifique pour une durée limitée

Les zones d'aménagement différé (ZAD) permettent à des collectivités locales de faciliter la mise en œuvre de projets d'aménagement, en s'assurant la maîtrise progressive des terrains destinés à l'accueil de ces projets, *via l'exercice d'un droit de préemption spécifique*. Cette procédure permet de limiter le coût d'acquisition du foncier nécessaire à l'opération par la collectivité ou les opérateurs et de contrer la hausse des prix qui pourrait résulter de l'annonce du projet.

Les ZAD peuvent être créées par le préfet, après avis de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent⁵, par l'EPCI compétent ou, dans le périmètre de la métropole du Grand Paris, par les établissements publics territoriaux, avec accord des communes incluses dans le périmètre de la zone⁶. Des ZAD peuvent également être mises en place, avec des modalités dérogatoires⁷ :

- pour des projets d'intérêt majeur au sens des articles L. 350-1 à 7 du code de l'urbanisme ;
- dans le cadre d'une grande opération d'urbanisme (GOU) (art. L. 312-6 du code de l'urbanisme) ;
- dans le périmètre d'une opération d'intérêt national (OIN) (art. L. 102-15 du code de l'urbanisme).

En règle générale, la création d'une ZAD permet d'ouvrir un droit de préemption spécifique, qui peut être exercé pour une période de six ans

¹ Art. L. 213-2 du code de l'urbanisme.

² Art. L. 213-4 du code de l'urbanisme.

³ Art. L. 213-2 et 7 du code de l'urbanisme.

⁴ Art. L. 213-8 du code de l'urbanisme.

⁵ En cas d'avis défavorable de la commune ou de l'EPCI, la ZAD ne peut être créée que par décret en Conseil d'État.

⁶ Art. L. 212-1 du code de l'urbanisme.

⁷ Cf. ci-dessous, I. A. 2.

renouvelables à compter de la publication de l'acte de création de la ZAD¹ En outre, afin d'éviter l'enclenchement de mécaniques spéculatives en amont de la création d'une ZAD, durant la gestation du projet, le préfet, lorsqu'il est saisi d'une proposition de création de ZAD ou demande à une commune ou à un EPCI son avis sur un tel projet, peut prendre un arrêté délimitant le périmètre provisoire de la zone, dans lequel, à compter de la publication de l'arrêté, et jusqu'à publication de l'acte de création de la ZAD, un droit de préemption est ouvert à l'État, et / ou éventuellement à un autre titulaire

Ce droit de préemption est ouvert **au bénéficiaire soit d'une collectivité publique ou d'un établissement public y ayant vocation, soit d'un concessionnaire d'une opération d'aménagement**. Le bénéficiaire du droit de préemption est désigné dans l'acte de création de la ZAD². Il peut être modifié dans les mêmes formes³. Le droit de préemption dans les ZAD **peut être délégué**, par délibération du titulaire du droit de préemption - cette délégation pouvant être soumise à conditions⁴ -, ou par l'insertion d'une clause de délégation dans un traité de concession d'aménagement⁵.

En plus des dispositions qui lui sont propres (art. L. 212-1 à 5 du code de l'urbanisme), le droit de préemption dans les ZAD est régi par les dispositions générales des articles L. 210-1 et 2 du code de l'urbanisme, communes à l'ensemble des droits de préemption, ainsi que par les dispositions du chapitre III du titre I^{er} du livre II du même code (art. L. 213-1 à 18), communes au droit de préemption urbain, aux zones d'aménagement différé et aux périmètres provisoires. En particulier, **par exception aux modalités générales d'exercice du droit de préemption, dans une ZAD, une décision de préemption portant sur la création de réserves foncières peut n'être justifiée que par l'objet général ayant motivé la création de la ZAD, et non pas par l'objet particulier de la réserve foncière ainsi créée**⁶.

2) Le droit de préemption dans les ZAD, de six ans dans le droit commun, est porté à dix ans dans le périmètre des grandes opérations d'urbanisme et des opérations d'intérêt national

La **durée de droit commun** d'ouverture du droit de préemption dans une ZAD est de **six ans renouvelables**.

¹ Art. L. 212-2 du code de l'urbanisme.

En outre, afin d'éviter l'enclenchement de mécaniques spéculatives en amont de la création d'une ZAD, durant la gestation du projet, le préfet, lorsqu'il est saisi d'une proposition de création de ZAD ou demande à une commune ou à un EPCI son avis sur un tel projet, peut prendre un arrêté délimitant le périmètre provisoire de la zone, dans lequel, à compter de la publication de l'arrêté, et jusqu'à publication de l'acte de création de la ZAD, un droit de préemption est ouvert à l'État, et / ou éventuellement à un autre titulaire (art. 212-2-1 du code de l'urbanisme).

² Art. L. 212-2 du code de l'urbanisme.

³ Art. R. 212-1 du code de l'urbanisme.

⁴ Art. R. 213-1 du code de l'urbanisme.

⁵ Art. R. 213-2 du code de l'urbanisme.

⁶ Art. L. 210-1 du code de l'urbanisme.

Elle résulte d'une modification législative introduite en 2010¹, pour tirer les conséquences d'un arrêt de Cour européenne de droits de l'homme (CEDH)² ayant jugé **excessive la durée d'existence des ZAD, alors fixée à quatorze ans, pour atteinte excessive au droit de propriété**. À l'initiative du Sénat, le délai avait alors été ramené à six ans renouvelables³, la CEDH des droits de l'homme ayant par ailleurs précisé, dans le même arrêt, qu'un délai raisonnable ne devait pas excéder une durée de sept ans, sauf cas particuliers justifiés.

Cependant, **la loi « ELAN » de 2018⁴ a étendu, contre l'avis de la commission des affaires économiques du Sénat, qui la trouvait excessive⁵, la durée de validité du droit de préemption dans les ZAD, lorsque ces dernières sont créées dans le périmètre :**

- **de grandes opérations d'urbanisme (GOU), créées par la même loi « ELAN » ;**
- **d'opérations d'intérêt national (OIN).**

Cette extension est **justifiée par la nature des opérations visées**, soient qu'elles requièrent, *« en raison de [leurs] dimensions ou de [leurs] caractéristiques »*, *« un engagement conjoint spécifique de l'État et d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public cocontractant »*⁶, et à répondre *« à des enjeux d'une importance telle qu'elle nécessite une mobilisation de la collectivité nationale et à laquelle l'État décide par conséquent de consacrer des moyens particuliers »*⁷. Ces dispositions **n'ont pas fait l'objet de remarques particulières lors de l'examen de la loi par le Conseil constitutionnel** avant promulgation de la loi.

C. L'exercice du droit de préemption urbain (DPU) est conditionné à l'existence d'un projet d'aménagement, ce qui restreint son usage aux fins de régulation du marché foncier et immobilier

1) Le DPU, un outil à la main des collectivités pour mettre en œuvre des actions ou opérations d'aménagement, habituellement justifié par la nature du projet envisagé

Le droit de préemption urbain (DPU) vise à **permettre la réalisation, pour un motif d'intérêt général, d'actions ou d'opérations d'intérêt général** visant notamment à organiser le maintien, l'extension ou l'accueil ou la

¹ Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

² *Motais de Narbonne c. France* (Requête n° 48 161/99).

³ Cf. rapport n° 366 (2009-2010), déposé le 25 mars 2010, fait par M. Jean-Pierre FOURCADE au nom de la commission spéciale sur le projet de loi relatif au Grand Paris.

⁴ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

⁵ Cf. rapport n° 630 (2017-2018) de Mme Dominique ESTROSI SASSONE, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 4 juillet 2018.

⁶ Art. L. 312-3 du code de l'urbanisme.

⁷ Art. L. 102-12 du code de l'urbanisme.

relocalisation d'activités économiques, à favoriser le développement des loisirs et du tourisme, à mettre en œuvre une politique locale de l'habitat, lutter contre l'habitat indigne ou dangereux, ou réaliser des équipements collectifs ou, de façon plus générale, à la mise en œuvre d'opérations de renouvellement urbain ainsi que, depuis 2023¹, la renaturation ou la désartificialisation des sols. Il peut aussi viser à **constituer des réserves foncières en vue de la réalisation de telles actions ou opérations**².

Procédure de mise en œuvre

Il **peut être mis en place** (et supprimé en tout ou partie) par délibération :

- **dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU(i)) ou d'un plan d'occupation des sols (POS) : sur tout ou partie des zones urbaines et zones d'urbanisation future**, et sur tout ou partie des espaces urbains et des secteurs occupés par une urbanisation diffuse, ainsi que dans les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation humaine, dans les zones riveraines de cours d'eau soumises à des servitudes d'utilité publique, et dans les secteurs de prévention des risques technologiques et hors zones d'aménagement différencié³ ;
- **sur tout ou partie du territoire couvert par une carte communale**.

Le DPU est **ouvert à la commune, qui peut le déléguer en tout ou partie à l'établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre**⁴. Il est en outre **ouvert de plein droit aux EPCI compétents en matière de PLU(i)**, aux établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris et à la métropole de Lyon, ainsi qu'à la métropole du Grand Paris pour les opérations d'aménagement métropolitain⁵.

Il **peut être délégué par son titulaire**⁶ à l'État, à une collectivité locale, à un établissement public y ayant vocation (notamment les établissements publics fonciers d'État et locaux⁷, établissements publics d'aménagement⁸ et sociétés publiques locales d'aménagement⁹) ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement¹⁰.

¹ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

² Art. L. 210-1, 211-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme.

³ Soumises à un droit de préemption spécifique, cf. ci-dessus.

⁴ Art. L. 211-1 et 2 du code de l'urbanisme.

⁵ Art. L. 211-2 du code de l'urbanisme.

⁶ Art. L. 213-3 du code de l'urbanisme.

⁷ Art. L. 321-4 et 324-1 du code de l'urbanisme.

⁸ Art. L. 321-17 du code de l'urbanisme.

⁹ Art. L. 327-1 du code de l'urbanisme.

¹⁰ Cf. également art. L. 300-4 du code de l'urbanisme.

Biens pouvant faire l'objet d'une décision de préemption au titre du DPU

Par dérogation aux dispositions générale de l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme, **le DPU n'est pas applicable aux immeubles en copropriété dont le règlement de copropriété a moins de dix ans, ni aux constructions achevées depuis moins de quatre ans, sauf délibération motivée contraire de la commune ou, dans les communes carencées en logements sociaux, par arrêté motivé du préfet (« droit de préemption renforcé »)**¹.

Mise en œuvre du DPU et usage des biens préemptés

Aux termes de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, **toute décision de préemption – y compris celles effectuées dans le cadre du DPU – doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé**².

Cependant, les biens acquis par exercice du droit de préemption **peuvent *in fine*³ être utilisés ou aliénés pour un autre objet** que celui mentionné dans la décision de préemption, **du moment que ce nouvel objet répond aux objectifs** mentionnés ci-dessus⁴. Ce changement d'affectation doit alors faire l'objet d'une **décision de l'organe délibérant de la collectivité**.

Dans le cas où le titulaire du droit de préemption envisage d'utiliser le bien préempté pour un autre objet que celui qui a justifié la préemption ou qu'un autre objet pouvant justifier la préemption, **les précédents propriétaires disposent d'un droit de rachat prioritaire, pendant une durée de cinq ans**⁵.

Dans tous les cas, **l'autorisation d'utiliser ou d'aliéner un bien acquis par DPU au profit d'une personne privée doit faire l'objet d'une délibération motivée du titulaire du DPU** ou, le cas échéant, de son délégataire (excepté quand il s'agit du concessionnaire de l'opération d'aménagement concerné ou d'une société d'habitations à loyers modérés)⁶.

Lorsque le DPU a concerné la constitution de réserves foncières, dans le délai courant entre l'acquisition du bien par préemption et son utilisation ou son aliénation, le titulaire du DPU ayant procédé à l'acquisition doit assurer une gestion « raisonnable » du bien. En particulier, avant leur utilisation définitive, les immeubles acquis pour la constitution de réserves foncières **ne peuvent faire l'objet d'aucune cession en pleine propriété à une personne privée**, excepté en vue de la réalisation des

¹ Art. L. 211-4 du code de l'urbanisme.

² Dans les communes couvertes par une carte communale, l'équipement ou l'opération projeté doit même être précisé au moment de l'instauration du périmètre soumis au DPU (art. L. 211-2 du code de l'urbanisme).

³ Art. L. 213-11 du code de l'urbanisme.

⁴ Art. L. 213-11 du code de l'urbanisme.

⁵ S'ils renoncent à cette acquisition, le bien doit être proposé à l'éventuel acheteur potentiel évincé par la décision de préemption.

⁶ Art. L. 213-11 du code de l'urbanisme.

opérations pour lesquelles la réserve a été constituée (des concessions temporaires sont cependant possibles)¹.

2) Le DPU peut déjà être mis en œuvre pour des projets relatifs à la politique du logement

Aux termes des articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme, le **DPU peut plus spécifiquement viser à la mise en œuvre de la politique locale de l'habitat, ainsi qu'à la lutte contre l'habitat indigne ou dangereux², mais également à l'atteinte des objectifs en matière de taux de logement social.**

Dans ce cadre, le DPU **peut être délégué** par son titulaire aux sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux, organismes d'habitations à loyer modéré, organismes de foncier solidaire ou organismes concourant à la politique d'aide au logement, **aux fins exclusives de réalisation d'opérations permettant l'atteinte des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat, ou d'opérations de lutte contre l'habitat indigne ou dégradé** (opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), de plans de sauvegardes ou d'opérations de requalification de l'habitat dégradé (ORCOD))³. Depuis la loi « Copropriétés dégradées » de 2024⁴, le DPU peut également être délégué, pour ces trois types d'opérations, au concessionnaire d'une opération d'aménagement⁵.

En outre, **le préfet peut instituer le DPU, à son propre profit** (avec possibilité de délégation aux EPCI et à des opérateurs de logement social), **dans les communes carencées en logement social**, pour les bâtiments à usage de logement, ou destinés à la création de logement social⁶. Dans ce cas également, **les biens acquis par usage du DPU ne peuvent avoir pour objet que la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou des objectifs triennaux de réalisation de logements locatifs sociaux** fixés par le préfet⁷.

Par exception au principe de spécification, dans la décision de préemption, de l'objet pour lequel le droit de préemption est exercé, **lorsque la commune a délibéré pour définir le cadre des actions à mettre en œuvre pour mener à bien un programme local de l'habitat ou, en l'absence de programme local de l'habitat, pour définir le cadre des actions à mettre en œuvre pour mener à bien un programme de construction de logements**

¹ Art. L. 221-2 du code de l'urbanisme.

² Art. L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme.

³ Art. L. 212-2 du code de l'urbanisme.

⁴ Loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement.

⁵ Art. L. 211-2-4 du code de l'urbanisme.

⁶ Art. L. 210-1 et L. 211-1 du code de l'urbanisme.

⁷ Art. L. 201-1 du code de l'urbanisme.

locatifs sociaux, la décision de préemption peut ne mentionner que les dispositions de ladite délibération¹.

II. Le dispositif envisagé – une extension du DPU aux fins de régulation des marchés immobilier et foncier

A. Une extension de la durée de droit commun du droit de préemption spécifique aux ZAD à dix ans

L'article (I) porte de six à dix ans renouvelables le droit de préemption spécifique aux ZAD, y compris hors OIN ou GOU. En coordination, il supprime la durée dérogatoire de dix ans figurant dans les deux articles du code de l'urbanisme traitant spécifiquement des ZAD dans les OIN et les GOU.

B. La mise en place à titre expérimental d'un DPU visant à la maîtrise de prix de l'immobilier et du foncier

L'article ouvre la possibilité à titre expérimental, pour une durée de sept ans à compter d'une date fixée par décret en Conseil d'État et au plus tard le 1^{er} janvier 2026, aux collectivités de mettre en œuvre le DPU aux fins de régulation des marchés fonciers et immobiliers.

Selon l'étude d'impact, « [l]'intention de cette mesure est de sécuriser une pratique du droit de préemption en contestation de prix face à des prix qui seront considérés comme excessifs et pouvoir intervenir indépendamment de la définition d'une action ou opération d'aménagement par le titulaire du droit de préemption »², « en permettant que la régulation des prix soit un motif en tant que tel de la préemption »³. Selon le ministère, ce renforcement du droit de préemption urbain « pourra par exemple permettre de dissuader ou éviter des références de prix spéculatives dans le quartier d'une future gare, fragilisant l'atteinte de l'objectif d'accès au logement et de mixité sociale du secteur, et ce même en l'absence d'un projet public d'aménagement sur ce périmètre »⁴.

Ce droit de préemption « régulation des marchés fonciers et immobiliers » ne serait pas mobilisable dans l'ensemble des secteurs soumis au DPU classique, mais **uniquement** :

- **dans les zones urbaines ou à urbaniser** des PLU(i) ou dans les espaces urbanisés couverts par une carte communale ;
- **à l'intérieur de ces zones, dans certains secteurs spécifiques, délimités par la collectivité** titulaire du DPU, « lorsque les conditions d'aliénation des biens sont excessives au regard des prix constatés sur le marché pour des biens comparables et

¹ Art. L. 210-1 du code de l'urbanisme.
Sauf en cas de mise en œuvre du DPU renforcé.

² Étude d'impact, p. 63.

³ Réponse écrite fournie par la DHUP.

⁴ Ibid.

risquent de compromettre la réalisation des objectifs en matière d'accès au logement ou de mixité sociale » fixés dans le PLH ou les objectifs généraux poursuivis par la politique d'aide au logement mentionnée à l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation.

Ces secteurs seraient fixés en tenant compte du niveau et de l'évolution des prix de vente et de leur incidence sur la réalisation des objectifs précités, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

L'usage du droit de préemption par le titulaire serait alors possible lorsque ce dernier estime que les conditions d'aliénation du bien sont excessives « *en tenant compte notamment des analyses de l'observatoire de l'habitat et du foncier* » mis en place dans le cadre du programme local de l'habitat¹.

Le DPU « régulation des marchés fonciers et immobiliers » **ne pourrait, par dérogation, être délégué qu'à l'État, à une collectivité territoriale, à un établissement public foncier (d'État ou local), ou à Grand Paris Aménagement**, à l'exclusion donc des EPCI. Afin de leur permettre de financer les opérations de préemption qui pourraient être réalisées dans ce cadre, l'article étend le champ d'utilisation des recettes de la taxe spéciale d'équipement (TSE) qui leur est affectée au financement de ces opérations. Pour rappel, la TSE, prélevée sur le territoire de compétence des EPF dans la limite de 20 € par habitant, est l'une des principales ressources financières des EPF, à côté des produits de cessions des terrains, subventions et emprunts.

Les biens acquis via ce DPU ne pourraient être utilisés que pour des actions concourant à l'atteinte des objectifs d'accès au logement et de mixité sociale. À cette fin, ils ne pourraient être cédés :

- **dans un délai de cinq ans : qu'à des sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux, organismes d'habitations à loyer modéré, organismes de foncier solidaire ou organismes concourant à la politique d'aide au logement** – qui ne pourraient donc en revanche pas être délégataires du DPU « régulation des marchés fonciers et immobiliers », contrairement au DPU classique. Les organismes de foncier solidaire ne pourraient en outre bénéficier de ces cessions qu'en vue de la mise en place de baux réels solidaire (BRS) ;
- **après un délai de cinq ans**, si aucun de ces organismes n'a accepté d'acquérir le bien préempté, et **pour une durée de trois ans : à un**

¹ La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat-résilience », a renforcé les observatoires de l'habitat et du foncier sur mis en place dans tout territoire disposant d'un programme local de l'habitat. Ces observatoires ont « notamment pour mission d'analyser la conjoncture des marchés foncier et immobilier ainsi que l'offre foncière disponible » (art. L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation).

autre bénéficiaire, du moment que l'utilisation envisagée répond à ces objectifs.

Après un délai de huit ans, le bien peut être utilisé par le titulaire du droit de préemption dans les conditions de droit commun, fixées à l'article L. 213-11 du code de l'urbanisme.

Dans tous les cas, le prix de cession devrait être égal au prix d'acquisition par exercice du DPU, majoré uniquement des frais occasionnés par l'opération, n'occasionnant donc **pas de plus-value** pour le titulaire du DPU ou son délégataire.

Dans l'intervalle, les biens inoccupés **pourraient faire l'objet de conventions d'occupation à titre précaire**, autorisée par le titulaire du DPU ou son délégataire

Un décret en Conseil d'État est prévu pour fixer les modalités d'application de ce nouveau cas d'usage du droit de préemption.

III. La position de la commission – sécuriser le dispositif pour les collectivités et en permettre une utilisation conforme aux besoins des territoires

A. Face à l'explosion des coûts du foncier et de l'immobilier, composante bien identifiée de la crise du logement, le droit de préemption ne peut être qu'un outil d'appoint

Les prix du foncier auraient presque triplé entre 2000 et 2020 ; le phénomène est particulièrement important, en proportion, dans les zones peu denses, pour lesquelles l'étude d'impact jointe au projet de loi cite le chiffre d'une multiplication par sept des prix du foncier sur la période 2000-2022¹. Sur la même période, les prix du bâti ancien auraient doublé². Ainsi, dans certains territoires tendus, **le prix du foncier représenterait jusqu'à 50 % du coût de certaines opérations.**

Face à cette situation, **l'efficacité de l'outil constitué par le droit de préemption, pour réguler les marchés foncier et immobilier bâti, est controversée** : *s'il pourrait constituer un signal aux futurs vendeurs et acquéreurs, quant à l'aspect excessif du prix proposé, les modalités de la fixation du prix ne permettront pas aux collectivités d'acquérir par préemption, en dessous de leur valeur de marché, des biens proposés à la vente à des prix cohérents avec les prix de marché pratiqués localement depuis plusieurs années, quand bien même ces derniers seraient très élevés. En effet, la fixation de la valeur de l'indemnisation du bien exproprié, en cas de désaccord entre le titulaire du droit de préemption et du vendeur, demeure une prérogative du juge de l'expropriation³, qui est tenu de tenir*

¹ Étude d'impact, p. 63.

² Étude d'impact, p. 52.

³ Art. L. 213-4 du code de l'urbanisme.

compte de la valeur de marché du bien exproprié, ainsi que l'ont précisé plusieurs décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme¹.

Théoriquement, un bien proposé à la vente à un prix manifestement disproportionné par rapport aux valeurs de marché locales devrait donc déjà pouvoir être acquis par la collectivité, dans le cadre de l'exercice du droit de préemption urbain « classique », à un coût en accord avec ces valeurs de marché.

*Par ailleurs, plusieurs acteurs interrogés par les rapporteuses ont souligné la nécessité, pour faire baisser les prix de vente des logements *via* la baisse des coûts du foncier, d'une démarche prospective, davantage que réactive, et notant que « le DPU n'est pas un outil de maîtrise foncière, mais davantage un outil d'opportunité », à inscrire dans une politique foncière plus globale.*

La commission a cependant estimé que la mise à disposition des maires d'un nouvel outil au service de leur politique foncière était bienvenue, et permettrait ponctuellement de faciliter l'acquisition d'ensembles fonciers ou immobiliers faisant l'objet de pratiques spéculatives, souvent sous-tendues par les externalités positives d'équipements publics financés par la collectivité (une gare, un projet d'aménagement, quand bien même ce dernier ne serait que putatif, ...), sans avoir à justifier de l'usage qui serait fait du bien préempté au moment de la préemption. En ce sens, cette nouvelle finalité du droit de préemption permettra aux collectivités d'être plus réactives.

B. Un dispositif innovant à sécuriser, afin que les collectivités s'en emparent pleinement

Afin que les collectivités n'hésitent pas à s'emparer de cette nouvelle possibilité d'exercice du droit de préemption urbain, la commission a adopté plusieurs amendements visant à préciser et sécuriser ses conditions d'exercice :

- *par l'amendement COM-192 des rapporteuses, elle a clarifié l'articulation entre les deux conditions d'exercice de cette nouvelle modalité (délimitation de secteurs où les prix sont déjà élevés, puis, à l'intérieur de ces secteurs, possibilité de préempter des biens dont les conditions d'aliénation sont excessives) ;*
- *par les amendements COM-191 et COM-193 des rapporteuses, elle a précisé, conformément aux vœux du Conseil d'État, les éléments qui devront être pris en compte dans la délimitation des secteurs où pourra s'exercer ce droit de préemption, le décret en Conseil d'État prévu par le texte ne venant que les préciser, et elle a prévu qu'un décret en Conseil d'État fixerait également les critères permettant aux collectivités d'apprécier le caractère excessif d'aliénation d'un bien.*

Par le même amendement, la commission a également prévu que l'État devrait fournir aux collectivités toutes les données pertinentes pour pouvoir procéder à cette appréciation, ce qui pourrait être particulièrement utile pour les communes non couvertes par un observatoire de l'habitat et du foncier.

¹ Cf. p. 61-62 de l'étude d'impact.

S'agissant d'un dispositif fortement innovant, la commission a souhaité que soit remis au Parlement un bilan de l'expérimentation, afin de disposer d'éléments d'analyse en vue d'une éventuelle prorogation ou pérennisation du dispositif, au-delà du délai actuellement prévu (amendement COM-196 des rapporteures).

C. Un élargissement des possibilités d'utilisation des biens préemptés, pour répondre au mieux aux besoins des collectivités

La commission a adopté un amendement COM-194 des rapporteures élargissant tant la liste des personnes au profit desquelles pourront être aliénés les biens acquis par préemption que l'utilisation qui pourra en être faite.

*En effet, dans la mesure où les entités citées dans le texte soumis à l'examen de la commission disposent déjà, en application du deuxième alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, de la possibilité d'être délégataires du droit de préemption urbain, et où l'utilisation qu'elles peuvent faire des biens préemptés tant par l'usage du droit de préemption « classique » que dans le cadre de la nouvelle procédure mise en place par l'article, sont limitées par leur nature même, **l'intérêt de passer par cette nouvelle procédure pour leur permettre de bénéficier de biens acquis par préemption semble très limité** – d'autant que les frais de mutation pourraient alors être dus deux fois (au moment de la préemption, et au moment de la cession), ce qui renchérirait le coût d'acquisition du bien par ces entités.*

*Il a donc semblé plus pertinent à la commission de supprimer cette liste limitative, et de **permettre à toute personne publique ou privée – y compris la collectivité elle-même – d'utiliser ou de se voir céder le bien acquis par préemption, en vue de la réalisation d'un projet de production de bâtiments d'habitation contribuant aux objectifs d'accès au logement et de mixité sociale.** La cession, lorsqu'elle concernera une personne privée, sera néanmoins conditionnée à une délibération motivée du conseil municipal ou du délégataire du droit de préemption, afin de s'assurer que les conditions d'aliénation sont bien conformes à ces objectifs.*

La commission a également permis, comme dans le droit commun du droit de préemption, que le droit de préemption urbain puisse être délégué par une commune à l'établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre (amendement COM-195 des rapporteures).

La commission a également adopté plusieurs amendements rédactionnels et de coordination COM-189, COM-190 et COM-198 des rapporteures.

Elle a également adopté un amendement COM-143, qui supprime, pour les occupations temporaires du bien préempté en attente de cession ou de réutilisation par le titulaire du droit de préemption, la condition de conformité à la destination du bien, inutilement restrictive.

La commission n'a pas modifié les dispositions relatives à l'allongement de la durée du droit de préemption en ZAD, qu'elle a estimées plus conformes à la réalité de la durée des opérations d'aménagement menées par les collectivités.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 3 bis (nouveau)

Accélération de la cession par l'État de biens immobiliers aux communes

Cet article fait obligation à l'État de motiver son refus d'aliéner au projet d'une commune des biens immobiliers de son domaine privé, lorsque cette dernière en fait la demande, aux fins de création de logement.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

L'article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que les biens immobiliers qui ne sont « *plus utilisés par un service civil ou militaire de l'État ou un établissement public de l'État* » peuvent être vendus. Cette vente ne peut intervenir que lorsque ces biens ont fait l'objet d'un déclassement, les faisant passer du domaine public au domaine privé de l'État¹.

Ces terrains et locaux **peuvent dès lors être librement acquis, y compris par des personnes publiques, parmi lesquelles les communes**. Ces dernières disposent, avec les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) titulaires du droit de préemption urbain, d'un droit de priorité sur les projets de cession d'immeubles ou parties d'immeubles situés sur leur territoire et appartenant à l'État (art. L. 240-1 du code de l'urbanisme). Ces dernières - entre autres bénéficiaires - peuvent en outre bénéficier de conditions d'acquisition plus favorables, en vue de la réalisation de programmes comportant majoritairement des logements, dont tout ou partie de logements sociaux (mécanisme de la « décote Duflot », codifié à l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques).

Or **alors que certaines communes peinent à remplir leurs objectifs en termes de logements sociaux**, en raison de la faiblesse de leurs capacités de constructions nouvelles, elles constatent que **l'État procède à des cessions de ses biens immobiliers et préfère parfois céder ces biens - sans décote - à des promoteurs privés, ou bien s'abstient de les céder**. Même lorsqu'une cession à la commune est consentie, sa concrétisation peut prendre plusieurs années, retardant d'autant la mise à disposition des logements dont la réalisation est projetée.

Afin de lever des blocages et retards qui en relèvent parfois que de l'inertie de la machine administrative, la commission a adopté l'amendement COM-208 des rapporteures, **qui d'une part fait obligation à l'État de justifier son refus de céder ces biens, lorsque la commune ou l'EPCI lui en a fait la demande, d'autre part, prévoit que l'État fait figurer dans sa déclaration d'intention d'aliéner la date à laquelle la mise à disposition du**

¹ Art. L. 2141-1 et 2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques.

bien pourra être effective, compte tenu des divers avis, décisions et autorisations nécessaires.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

Article 3 ter (nouveau)

Exemption des logements sociaux du décompte de la consommation d'ENAF pour la période 2011-2021

Cet article prévoit que la consommation d'espaces agricoles et naturels du fait de la réalisation de logements sociaux ne sera pas imputée aux enveloppes d'artificialisation des communes d'implantation, pour la période 2011-2021, lorsque cette enveloppe ne permet pas à ces communes de satisfaire à leurs obligations de rattrapage triennal au titre de la loi « SRU »¹.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

L'article 191 de la loi « Climat-résilience » de 2021² a fixé un **objectif national de réduction du rythme de l'artificialisation des sols de moitié sur la décennie 2021-2031, par rapport à la décennie 2011-2031**. Pour cette première tranche décennale, cette réduction du rythme de l'artificialisation s'entend comme réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) par rapport à la consommation réelle de ces espaces observée au cours de dix années précédentes³.

L'objectif national de réduction de la consommation d'ENAF doit être traduit dans les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols fixés dans les différents documents régionaux de planification (schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), schémas d'aménagement régionaux, plan d'aménagement et de développement durable de Corse, schéma directeur de la région d'Ile-de-France⁴). Pour les régions couvertes par un Sraddet, ces objectifs doivent permettre une diminution de moitié de la consommation d'ENAF pour la première tranche décennale⁵. Les autres régions doivent fixer librement un objectif de réduction de la consommation d'ENAF pour la première tranche décennale.

Ces objectifs doivent ensuite être territorialisés et déclinés dans les documents d'urbanisme⁶. Ainsi chaque commune ou établissement public de coopération intercommunale se verra attribuer, pour la période 2011-2021, une « **enveloppe d'artificialisation** » disponible. **Les zones qui seront ouvertes à l'urbanisation dans les documents d'urbanisme** modifiés pour y intégrer les

¹ Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

³ 1° du III de l'article 194 de la même loi « Climat-résilience ».

⁴ Articles L. 4251-1, L. 4424-9 et L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales et article L. 123-1 du code de l'urbanisme.

⁵ 3° du III de l'article 194 de la loi « Climat-résilience ».

⁶ 5° du IV de l'article 194 de la loi « Climat-résilience ».

objectifs de réduction de l'artificialisation et de la consommation d'ENAF, au plus tard en février 2028, **devront être calibrés de manière à permettre l'atteinte de ces objectifs**. Si les enveloppes attribuées aux collectivités ne sont pas encore finement connues, les régions n'ayant pas encore terminé les opérations de territorialisation, au sein des Sraddet, **cette politique se traduira pour la majorité des communes par une restriction drastique des possibilités de construire**.

Ces contraintes mettent en péril la capacité des communes à satisfaire aux obligations de la loi « SRU » en matière de logement social. En effet, les capacités de production de logements sociaux dans les zones déjà urbanisées sont très restreintes : elles sont par définition résiduelles en constructions nouvelles (uniquement dans des « dents creuses »), tandis que la production de logements sociaux par requalification de bâtiments existants est rendue difficile par le coût de ce type d'opérations, souvent peu compatible avec le coût de sortie souhaité des logements ainsi produits.

Cette soumission des maires à des injonctions contradictoires est déjà prise en compte pour fixer les objectifs des communes en termes de part de logement social : les communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumise à une interdiction de construire des bâtiments d'habitation sont d'ores et déjà exemptées des obligations « en stock » de la loi « SRU »¹. Excepté lorsque la tension sur les demandes de logements sociaux y est faible, ces communes sont toutefois soumises à une obligation « en flux » de production de 25 % de logements sociaux parmi les logements familiaux, pour toute opération de construction d'immeubles collectifs de plus de douze logements ou de plus de 800 m² de surface de plancher².

Afin d'alléger cette nouvelle contrainte pesant sur les maires, et de faciliter l'atteinte par les communes de leurs objectifs en matière de logement social, l'amendement COM-87, présenté par M. Guislain Cambier, président du groupe de suivi sur l'artificialisation des sols du Sénat, prévoit que **la consommation d'espaces agricoles et forestiers induite par la construction de logements sociaux ne sera pas comptabilisée comme consommation d'ENAF, pour la période 2021-2031, si l'enveloppe de consommation d'ENAF accordée à la commune ne lui permet pas d'atteindre ses objectifs de rattrapage en termes de logements sociaux**. En outre, lorsque **les documents d'urbanisme** seront modifiés pour y inclure les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols, ils **pourront prendre en compte cette modalité de comptabilisation dérogatoire, afin de pouvoir ouvrir à l'urbanisation des zones d'une ampleur suffisante** pour leur permettre d'atteindre leurs objectifs de rattrapage.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

¹ III bis de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

² III ter de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

CHAPITRE II
Simplifier et accélérer les procédures

Article 4

Réduction des délais de recours contre les autorisations d'urbanisme

Cet article vise à accélérer le traitement des contentieux en matière d'urbanisme :

- il facilite l'octroi de référés-suspension à l'occasion de recours contre les refus d'autorisation d'urbanisme ;

- il parallélise les recours gracieux ou hiérarchiques et les recours contentieux, et réduit leur délai cumulé à deux mois.

La commission a supprimé la disposition sur les référés, inefficace, et rétabli un délai de deux mois pour l'instruction, par le maire, d'un recours gracieux. Sur le volet contentieux, elle a également restreint le droit à agir des associations contre une autorisation d'urbanisme, lorsque ces dernières n'ont pas participé à une concertation facultative organisée par l'autorité compétente, en amont de l'instruction de la demande d'autorisation.

Afin d'accélérer les délais d'instruction des autorisations, la commission a instauré la possibilité pour le maire de réunir une conférence de pré-instruction, composée des représentants des différentes administrations appelées à donner une autorisation nécessaire à la réalisation d'un projet de réalisation de logements, en contrepartie d'une durée d'instruction réduite de la demande d'autorisation en aval.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Malgré les évolutions récentes des conditions et délais de recours contre les autorisations d'urbanisme, ces derniers demeurent un frein important à la production de logements

A. Les délais de recours contre les autorisations d'urbanisme, un frein bien identifié à la construction de logements, malgré les récentes évolutions législatives et réglementaires

1) Les possibilités de recours multiples contre les décisions en matière d'urbanisme peuvent retarder les projets de construction de plusieurs mois

Comme toutes les décisions administratives, les décisions relatives aux autorisations d'urbanisme, qu'elles soient tacites ou explicites, peuvent faire l'objet de recours gracieux ou hiérarchiques, et de recours contentieux¹.

¹ Art. L. 411-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Conformément au droit commun, le recours gracieux ou hiérarchique doit être introduit dans le délai imparti pour l'introduction du recours contentieux¹ ; l'introduction d'un tel recours dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux interrompt le délai de recours contentieux, qui recommence à courir lorsque le recours gracieux et, le cas échéant, le recours hiérarchique, ont été rejetés². Par dérogation au droit commun, le silence gardé pendant plus de deux mois sur un recours administratif par l'administration concernée vaut décision de rejet³.

Le délai de recours contentieux de droit commun à l'encontre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir est actuellement fixé à deux mois à compter de l'affichage de la décision sur le terrain concerné (art. R. 600-2 du code de l'urbanisme). Ainsi, le cumul du délai de recours contentieux, et de la majoration due à l'interruption due au recours gracieux ou hiérarchique (deux mois maximum, délai maximum de réponse de l'administration), porte le délai réel de recours potentiellement à quatre mois.

En droit, les recours n'ont pas d'effet suspensif sur les décisions d'urbanisme. Cependant, dans les faits, il n'est pas rare que les travaux soient interrompus, le temps que les délais de recours soient purgés.

En revanche, les décisions relatives aux autorisations d'urbanisme peuvent également, dans les délais de droit commun, faire l'objet de requêtes en référé suspension⁴. **Deux conditions cumulatives d'urgence** et d'existence d'un **doute sérieux quant à la légalité de la décision** sont alors nécessaires pour que le juge prononce le référé suspension⁵. Les décisions concernant les demandes de référé suspension ne sont pas susceptibles d'appel, mais peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État⁶.

Depuis 2019, en application de la loi « ELAN », **les demandes de référé-suspension relatifs à une autorisation d'urbanisme bénéficient d'une présomption de satisfaction de la condition d'urgence**, seule restant alors à prouver l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée (art. L. 600-3 du code de l'urbanisme), ce qui permet de stopper les travaux ou aménagements, dans l'attente de la décision au fond. Dans ce cas, le juge des référés se prononce dans un délai d'un mois⁷.

¹ Idem.

² Idem.

³ Art. L. 411-7 du code des relations entre le public et l'administration.

⁴ Art. L. 511-1 à L. 555-2 du code de justice administrative, notamment art. L. 521-1.

⁵ Art. L. 521-1 du code de justice administrative.

⁶ Art. L. 523-1 du code de justice administrative.

⁷ Art. L. 600-3 du code de l'urbanisme.

2) Les conditions et délais de recours contre les autorisations d'urbanisme sont identifiés par les acteurs comme un frein important à la production de logements

Le contentieux de l'urbanisme a fait l'objet de **plusieurs réformes successives depuis une dizaine d'année**. En effet, de nombreux acteurs de la construction et de la promotion immobilière et de l'aménagement dénoncent régulièrement les délais de jugement importants des recours relatifs aux autorisations d'urbanisme, ainsi que le nombre élevé de recours considérés comme abusifs. En allongeant les délais de réalisation des opérations, et en faisant peser sur elles le risque de blocages tardifs, ces délais de recours et de traitement de ces recours **décourageraient les aménageurs**.

Selon l'étude d'impact, le délai moyen de traitement des contentieux de l'urbanisme par les juridictions serait de 48 mois¹. Le nombre de nouveaux contentieux ouverts en première instance dans les domaines de l'urbanisme et de l'environnement s'élève, ces dernières années, à environ 13 000 cas par an² (les deux secteurs n'étant pas distingués dans les bases de données). Il n'existe pas de statistiques sur la répartition des recours entre ceux concernant les autorisations d'urbanisme et ceux concernant les refus d'autorisations d'urbanisme.

B. Les conditions et délais de recours contre les autorisations d'urbanisme ont été encadrés par la jurisprudence et plusieurs textes législatifs et réglementaires successifs afin d'accélérer et de sécuriser les opérations d'aménagement et de construction

Le contentieux de l'urbanisme a fait l'objet d'un **intérêt renouvelé depuis une dizaine d'années**, qui a trouvé un aboutissement dans plusieurs textes législatifs et réglementaires. **L'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, puis la loi « Macron » de 2015³** ont engagé un premier mouvement d'encadrement des recours en matière d'urbanisme.

Plus récemment, dans la lignée du rapport au ministre de la cohésion des territoires présenté par le groupe de travail présidé par Mme Christine Maugué, conseillère d'État⁴, **la loi « ELAN »⁵** a apporté diverses modifications, visant notamment à **limiter les recours abusifs** en facilitant l'action en dommages et intérêts pour recours abusifs⁶, en excluant la prise en compte des travaux pour déterminer l'intérêt à agir d'un tiers (ce dernier ne pouvant plus être apprécié qu'au regard du projet), en introduisant dans le champ des

¹ Étude d'impact, p. 73-74.

² Moyenne 2018-2022, chiffres fournis par la DHUP.

³ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

⁴ Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace, janvier 2018.

⁵ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

⁶ Art. L. 600-7 du code de l'urbanisme.

transactions monnayées soumises à enregistrement les transactions antérieures au recours¹, en limitant les recours de la part des associations, en interdisant aux associations de transiger et en limitant la recevabilité à agir d'une association au cas où ses statuts ont été déposés en préfecture au moins un an avant l'affichage de la demande d'autorisation d'urbanisme. La loi « ELAN » a également **facilité les annulations seulement partielles d'autorisations d'urbanisme** par le juge² et **généralisé, dans ces instances, le sursis à statuer**, dans le cas où le vice entraînant l'illégalité de l'acte est susceptible de régularisation³.

Les délais de recours et de jugement ont également été progressivement encadrés, par le biais de la limitation de l'introduction de recours multiples relatifs à une même décision d'urbanisme. Ainsi :

- la loi « Macron » a obligé l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme à mentionner, dans les décisions de rejet, l'ensemble des motifs de rejet (art. L. 424-3 du code de l'urbanisme) ;
- la loi « ELAN » a :
 - o prévu que lorsqu'une autorisation d'urbanisme modificative est délivrée au cours d'une instance portant sur un recours dirigé contre l'autorisation initiale, elle ne peut être contestée que dans le cadre de l'instance en cours (art. L. 600-5-2 du code de l'urbanisme nouveau) ;
 - o précisé qu'un recours contre une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou contre un permis de construire, d'aménager ou de démolir **ne peut être assorti d'une requête en référé-suspension que jusqu'à l'expiration du délai fixé pour la cristallisation des moyens soulevés devant le juge saisi en premier ressort** (art. L. 600-3 du code de l'urbanisme), le nouvel article R. 600-5 du code de l'urbanisme ayant fixé ce délai de cristallisation à deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense (le juge pouvant, au cas par cas, fixer une nouvelle date de cristallisation des moyens lorsque l'affaire le justifie).

Dans la lignée de ces simplifications, **les dispositions réglementaires ont également été réformées pour réduire les délais de jugement des contentieux d'urbanisme :**

- le **délai de recours** en vue de l'annulation d'un permis de construire ou d'aménager ou d'une décision de non-opposition à une

¹ Art. L. 600-8 du code de l'urbanisme.

² Art. L. 600-5 du code de l'urbanisme.

³ Art. L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

déclaration préalable a été **limité, en 2018, à un délai de six mois à compter de l'achèvement de la construction ou de l'aménagement** (art. R. 600-3 du code de l'urbanisme), y compris en cas de défaut de l'affichage faisant normalement courir le délai de recours¹ ;

- le **délai de jugement** a été **plafonné à 10 mois** (en premier instance et en appel) pour les recours contre les permis de construire comportant plus de deux logements et les permis d'aménager un lotissement (art. R. 600-6 du code de l'urbanisme), mais aussi, depuis 2022, pour les décisions refusant la délivrance de ces autorisations ;
- la **suppression d'un degré d'appel pour certains recours** contre certains projets de logements dans les communes où s'applique la taxe sur les logements vacants a été **prorogée et étendue jusqu'au 31 décembre 2027**².

Enfin, pour des motifs de sécurité juridique, le Conseil d'État a précisé que, conformément à la « théorie de la connaissance acquise », **le délai de recours peut être malgré tout limité à deux mois s'il est démontré que le tiers avait connaissance de la décision** à l'encontre de laquelle s'effectue le recours³. Même dans le cas contraire, malgré l'absence de mention du délai de recours sur l'affichage mentionné précédemment, le Conseil d'État a précisé qu'« un recours contentieux [devait] néanmoins, pour être recevable, être présenté dans un délai raisonnable à compter du premier jour de la période [...] de deux mois d'affichage », estimant « qu'en règle générale et sauf circonstance particulière dont se prévaudrait le requérant, un délai excédant un an ne peut être regardé comme raisonnable »⁴.

II. Le dispositif envisagé - Un assouplissement de l'octroi d'un référé-suspension à l'encontre des refus d'autorisation d'urbanisme et une réduction des délais de recours gracieux, hiérarchiques et contentieux contre les décisions d'urbanisme

A. Une présomption d'urgence pour les demandes de référés-suspension contre les refus d'autorisation d'urbanisme

L'article introduit, sur le modèle de la disposition introduite par la loi « ELAN » à l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme, pour les demandes de référés-suspensions relatifs à des recours formés contre une décision de

¹ Décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme (auparavant, la durée était d'un an).

² Art. R. 811-1-1 du code de justice administrative, tel que modifié par les décrets n° 2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme, n° 2018-1249 du 26 décembre 2018 attribuant à la cour administrative d'appel de Paris le contentieux des opérations d'urbanisme, d'aménagement et de maîtrise foncière afférentes aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et n° 2022-929 du 24 juin 2022 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme.

³ Cf. par exemple Conseil d'État, 6ème / 1ère SSR, 15/04/2016, 375 132.

⁴ Conseil d'État, 5ème et 6ème chambres réunies, 09/11/2018, 409 872.

non-opposition à déclaration préalable ou contre un permis de construire, d'aménager ou de démolir, une **présomption de satisfaction de la condition d'urgence, pour les demandes de référés-suspensions relatifs à des recours formés contre une décision de refus d'autorisation d'urbanisme** (opposition à déclaration préalable, refus de permis de construire, refus de permis d'aménager ou refus de permis de démolir). Ainsi, le juge administratif n'aurait qu'à vérifier, pour accorder le référé-suspension, l'existence, en l'état de l'instruction, d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision. Cette disposition s'appliquerait aux référés-suspension introduits à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi.

B. Une réduction des délais de recours en matière d'urbanisme

L'article prévoit également :

- de **réduire le délai d'introduction d'un recours gracieux ou hiérarchique** en matière d'autorisation d'urbanisme **à un mois** ;
- de **paralléliser les délais de recours gracieux et hiérarchique et de recours contentieux**, en prévoyant que les premiers ne prorogent pas le premier.

En conséquence, le **délacumulé maximal d'introduction d'un recours contre une décision en matière d'autorisation d'urbanisme serait - sauf défaut de publicité empêchant le délai de courir¹ - de deux mois. Cette disposition s'appliquerait à compter du premier jour du deuxième mois suivant l'entrée en vigueur de la loi.**

III. La position de la commission - Élargir l'accélération aux procédures d'instruction des autorisations d'urbanisme

A. Supprimer les modifications du texte inutiles ou inutilement contraignantes

1) Supprimer la présomption d'urgence pour les demandes de référés-suspension contre les refus d'autorisation d'urbanisme

Si la présomption d'urgence pour demander, en référé, la suspension de la mise en œuvre de travaux ayant fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme se comprend aisément, compte tenu des risques d'atteinte irrémédiables aux sols ou aux constructions concernés, la logique est moins évidente lorsqu'il s'agit de suspendre plus aisément la mise en œuvre d'un refus d'autorisation d'urbanisme. L'absence de présomption d'urgence ne signifie d'ailleurs pas que cette dernière ne pourra pas être reconnue au cas par cas, comme c'est le cas actuellement.

¹ Cf. *ci-dessus*.

En outre, **un aboutissement favorable de la requête en référé-suspension ne présumerait pas de celui qui sera réservé à la requête au fond**, et n'accélérerait pas le traitement de cette dernière.

Ainsi, **comme le souligne le Conseil d'État, dans son avis sur le projet de loi, « le dispositif dérogatoire envisagé par le projet de loi aura pour effet de complexifier le traitement des requêtes en référé sans lien avec l'objectif recherché »**. Pour cette raison, la commission l'a supprimé en adoptant l'amendement COM-199 des rapporteures.

2) Rétablir un délai de deux mois pour l'instruction par les collectivités des recours gracieux à l'encontre d'autorisations d'urbanisme

La réduction à un mois du **déla**i laissé aux **maires ou présidents d'EPCI pour traiter les recours gracieux à l'encontre des autorisations d'urbanisme** apparaît trop contraignante pour que les services d'urbanisme puissent traiter ces cas avec l'attention requise. La commission a **donc rétabli le délai actuel de deux mois**, par l'adoption de l'amendement COM-200 des rapporteures.

3) Réduire l'intérêt à agir des associations contre des décisions d'urbanisme lorsqu'elles n'ont pas participé à une procédure de concertation facultative

La procédure de concertation, prévue aux articles L. 103-2 à 7 du code de l'urbanisme, est obligatoire pour certains projets et opérations d'aménagement ou de construction « *ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, ou l'activité économique* » (art. L. 103-2 du code de l'urbanisme), dont la liste est fixée à l'article R. 103-1 du code de l'urbanisme : les opérations concernées sont des travaux relatifs aux infrastructures.

En revanche, le code de l'urbanisme prévoit aussi depuis 2014, **pour les projets et opérations qui ne sont pas soumis à concertation obligatoire, la possibilité d'organiser une concertation facultative, en amont du dépôt de la demande de permis** (art. L. 300-2 du code de l'urbanisme). Cette concertation peut être organisée à l'initiative de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation ou, avec son accord, à l'initiative du maître d'ouvrage.

Dans les deux cas, l'objet de la concertation est d'informer le public et lui donner l'occasion de formuler un avis en amont du projet, pendant sa phase d'élaboration.

Le maître d'ouvrage transmet à l'autorité compétente un dossier de présentation du projet, qui est mis à la disposition du public « *dans des conditions lui permettant d'en prendre connaissance et de formuler des observations ou proposition* »¹. **Le bilan de la concertation** est ensuite établi par l'autorité compétente et **transmis**, dans un délai de 21 jours à compter de la clôture de

¹ Art. L. 300-2 du code de l'urbanisme.

la concertation, **au maître d'ouvrage, à qui il appartient d'indiquer la manière dont il prend en compte les observations et propositions ressortant de la concertation. Ce document est joint à la demande de permis.**

L'utilisation de la procédure de concertation préalable favorise indéniablement l'acceptabilité et la réalisation des projets. Afin d'encourager les maîtres d'ouvrage à user de cette procédure vertueuse, mais également les associations et collectifs susceptibles de s'opposer aux projets à une phase avancée de s'y impliquer, soit pour les faire évoluer, soit pour manifester en amont leur désaccord, la commission a adopté l'amendement COM-201 des rapporteures qui, dans le prolongement des restrictions du droit à agir des associations introduit par la loi « ELAN », prévoit qu'une association ne sera recevable à introduire un recours contre une décision d'urbanisme relative à un projet donné que si elle a effectivement participé à la concertation préalable. Il s'agit de prévenir l'usage purement dilatoire des recours, au profit d'une évaluation en amont de l'acceptabilité du projet.

B. Accélérer les délais d'instruction des autorisations d'urbanisme

En complément de ces aménagements sur le volet contentieux de l'article 4, la commission a souhaité, à l'initiative des rapporteures, et dans le prolongement de la revalorisation de la procédure de concertation préalable mentionnée ci-dessus, introduire plusieurs **mesures propres à accélérer l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme.**

L'amendement COM-202 des rapporteures, adopté par la commission, crée ainsi :

- un **certificat de projet**, qui pourra être remis par le préfet au porteur de projet de plus de cinquante logements, à la demande de ce dernier, et **qui récapitulera l'ensemble des autorisations nécessaires et leurs modalités et calendriers d'examen (sur le modèle du « certificat friches » créé par l'article 212 de la loi « Climat-résilience »¹).** Par la même demande, le porteur de projet pourra solliciter diverses autres demandes préliminaires (notamment demande de certificat d'urbanisme et demande d'informations sur la nécessité de procéder à une évaluation environnementale du projet), afin de disposer d'une connaissance exhaustive des procédures administratives nécessaires à la réalisation du projet ;
- une **conférence de pré-instruction des projets**, réalisée à l'initiative de l'autorité compétente pour accorder l'autorisation d'urbanisme, ou avec son accord, et **qui réunirait l'ensemble des autorités compétentes pour délivrer les autorisations nécessaires à la réalisation du projet**, notamment au titre de la réglementation

¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

environnementale et du patrimoine, mais aussi, par exemple, les autorisations d'exploitation commerciale, afin de prémunir le porteur de projet de refus d'autorisation *a posteriori*, et surtout de prescriptions divergentes et contradictoires émanant de ces différentes autorités. La durée maximale de cette pré-instruction serait fixée à trois mois et, **en contrepartie, l'instruction de la demande d'autorisation d'urbanisme ne pourrait excéder trois mois** (délai maximal de droit commun, sans possibilité de majoration en raison de la nécessité de recueillir les autorisations au titre de législations connexes, ces dernières ayant déjà été, dans ce cas, largement pré-instruites).

Enfin, s'inspirant des assouplissements introduits pour accélérer la réalisation des infrastructures nécessaires à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques à Paris en 2024¹, mais aussi, plus récemment, pour les projets menés dans le cadre d'une opération d'intérêt national ou d'une grande opération d'urbanisme² – notamment au bénéfice des 22 « Territoires engagés pour le logement » désignés par le Gouvernement en février 2024 pour être les laboratoires d'un « choc d'offre » dans le secteur du logement –, **la commission a permis, dans les territoires où l'accès au logement est particulièrement difficile (zones tendues et communes en forte croissance démographique), que soit fait usage de la procédure de participation du public par voie électronique, en lieu et place de l'enquête publique**, lorsque la consultation du public est requise au titre du code de l'environnement. Elle a pour cela adopté l'amendement COM-203 des rapporteuses.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

¹ Art. 9 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

² Art. 50 de la loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement.

Article 4 bis (nouveau)
**Suppression de la protection au titre des abords
des monuments historiques par défaut**

Cet article supprime la protection par défaut au titre des abords des immeubles situés dans un rayon de 500 m et en covisibilité, d'ici le 1^{er} janvier 2027.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

L'article L. 621-30 du code du patrimoine dispose que « *[l]es immeubles ou ensembles d'immeubles qui forment avec un monument historique un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à sa conservation ou à sa mise en valeur sont protégés au titre des abords* », cette protection ayant le caractère de servitude d'utilité publique affectant l'utilisation des sols.

Cette **protection au titre des abords peut résulter de l'inclusion dans un périmètre spécifiquement délimité par l'autorité administrative**, par accord commun de l'architecte des bâtiments de France (ABF) ou de l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme, et après enquête publique et, le cas échéant, avis de la commune concernée, dans les conditions fixées par l'article L. 621-30 du code du patrimoine.

En l'absence d'une telle délimitation spécifique, tout immeuble situé dans un rayon de 500 m d'un monument historique et en covisibilité avec lui (soit qu'il soit visible depuis le monument historique, soit que depuis son emplacement, le monument historique soit visible, soit que les deux immeubles puissent être visibles en même temps depuis un troisième point) est également protégé au titre des abords.

Les travaux sur les immeubles protégés au titre des abords nécessitent l'accord de l'ABF. Dans le périmètre par défaut des 500 m, ce dernier étant également compétent pour déterminer la covisibilité.

Contrairement à la protection au titre des abords dans un périmètre délimité spécifiquement, qui fait intervenir l'ABF, les collectivités locales concernées et fait l'objet d'une enquête publique, **la protection par défaut dans un rayon de 500 m ne fait l'objet d'aucune concertation préalable, et peut largement excéder les besoins réels de protection des abords, nécessaires pour assurer la préservation des environs du monument historique.**

En outre, **la notion de covisibilité obéit à des règles souvent mal comprises par les pétitionnaires, et dont le bien-fondé peut être contesté** (c'est le bâtiment dans son entier qui est pris en considération, et non pas seulement la partie impactée par les travaux).

La commission a donc adopté un amendement COM-49 *pour supprimer ces périmètres de protection par défaut*. Afin, cependant, de ne pas priver de protection les immeubles actuellement protégés à ce titre, dans l'attente d'une éventuelle délimitation d'un périmètre de protection *ad hoc*, **l'application de la mesure est différée au 1^{er} janvier 2027.**

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

Article 4 ter (nouveau)
Avis des architectes des bâtiments de France

Cet article prévoit la prise en compte dans les avis rendus par les architectes des bâtiments de France, pour les travaux sur des immeubles protégés au titre des abords ou situés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, des objectifs d'accès au logement, ainsi que la publication de ces avis.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

Les travaux sur des immeubles protégés au titre des abords des monuments historiques (article L. 621-30 du code du patrimoine) ou situés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable (article L. 632-1 du même code) sont soumis à avis conforme de l'architecte des bâtiments de France (ABF) (articles L. 621-32 et L. 632-2 du même code). Ce dernier peut en outre assortir son accord de prescriptions, visant à éviter que les travaux ne portent atteinte à la conservation ou à la mise en valeur du monument historique ou du site patrimonial remarquable concerné.

Les architectes des bâtiments de France sont amenés à donner un avis sur **près d'un tiers des demandes d'autorisation d'urbanisme** effectuées en France¹. Selon l'association nationale des ABF, 6,6 % des projets feraient annuellement l'objet d'un refus initial².

Même si, moyennant la modification du projet initial, ce dernier peut généralement aboutir, et si le nombre annuel de recours contre l'avis définitif de l'ABF s'élèverait à seulement une centaine³, cette étape est **un puissant irritant, et une source de retards et de complexité pour les porteurs de projet**. Les différences d'appréciation entre ABF, sur des projets similaires, ainsi que l'absence de prise en compte du contexte et des contraintes locales, suscitent en outre souvent l'incompréhension.

En effet, dans l'instruction de la demande, l'ABF s'assure uniquement « *du respect de l'intérêt public attaché au patrimoine, à l'architecture, au paysage naturel ou urbain, à la qualité des constructions et à leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant* », ainsi que « *du respect des règles du plan de sauvegarde et de mise en valeur ou du plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine* » (article L. 632-2 du code du patrimoine). **Afin de mieux prendre en compte**

¹ Chiffres fournis par le ministère de la Transition écologique, 2023 (environ 490 000 demandes sur un total d'un peu plus d'1,5 million).

² https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89 978 449&url=https://www.culture.gouv.fr/Media/Medias-creation-rapide-Ne-pas-supprimer/MaletteABFv6.pdf&ved=2ahUKEwjezJO32cGGAxWVfVvFHQI_D5IQFnoECBQQAw&usg=AOvVaw2YeT1vHYZqd67IO1MnsUIC

³ Chiffres 2020 ; le nombre de dossiers transmis pour instruction aux ABF aurait cependant augmenté de manière significative depuis cette date.

les objectifs et impératifs de développement locaux, la loi « ELAN »¹ a introduit un nouvel article L. 632-2-1 dans le code du patrimoine, soumettant à un avis simple, et non plus conforme, de l'ABF, les installations d'antennes relais de téléphonie mobile, ainsi que les opérations de résorption de l'habitat indigne. Dans le même esprit, la loi « Énergies renouvelables » de 2023² a en outre précisé, à l'article L. 632-2, que l'ABF devrait prendre en compte des objectifs nationaux de développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de rénovation énergétique des bâtiments.

Afin de permettre **une meilleure prise en compte des problématiques d'accès au logement et une meilleure prévisibilité des avis des ABF**, la commission a adopté un amendement COM-207 qui prévoit que **l'ABF devra également prendre en compte, dans ses avis, les objectifs nationaux et, le cas échéant, locaux, d'accès au logement**, et que **les avis des ABF rendus à compter du 1^{er} janvier 2024 seront rendus publics**.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

¹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

² Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

Article 5

**Assouplissement des conditions de modification des règles d'urbanisme
contenues dans les documents des lotissements**

Cet article facilite la modification des documents de lotissement afin d'en permettre la densification « douce », en permettant la création d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) dédiées et en abaissant les majorités de colotis requises pour modifier les documents de lotissement.

La commission a adopté l'article avec des modifications mineures rédactionnelles et de précision juridique.

I. La situation actuelle – Les possibilités de modification des règles d'urbanisme propres aux lotissements sont très restreintes, empêchant leur densification

A. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), un outil souple, notamment au service de la transformation urbaine

1) Les objectifs et orientations de transformation urbaine peuvent être définis au sein dans certains secteurs des PLU, *via* les OAP

Les plans locaux d'urbanisme (PLU) sont composés¹ :

- d'un rapport de présentation, qui établit un diagnostic des besoins en matière d'aménagement et explique, sur la base de ce dernier, les choix retenus dans le PLU ;
- d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), qui définit les orientations générales du PLU en matière d'aménagement ;
- d'un règlement, qui fixe les règles applicables dans les différentes zones définies par le PLU, en cohérence avec le PADD ;
- d'annexes, comportant notamment les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols ;
- d'orientations d'aménagement et de programmations (OAP), qui visent à définir des objectifs et orientations d'aménagement qualitatives.

Visant à favoriser la planification stratégique de l'aménagement du territoire couvert par un PLU et un urbanisme de projet, **les OAP** sont définies aux articles L. 151-6 à 7-2 du code de l'urbanisme. Elles **peuvent porter soit**

¹ Art. L. 151-1 à 43 du code de l'urbanisme.

sur un secteur donné (OAP « sectorielles »), soit sur une thématique, déclinée sur l'ensemble du territoire couvert par le PLU (OAP « thématiques »). Elles peuvent aussi combiner ces deux approches (OAP « thématiques sectorisées »).

Obligatoires pour toute nouvelle zone ouverte à l'urbanisation (AU)¹, dans lesquelles elles permettent d'organiser de manière cohérente et, dans certains cas, par tranches l'urbanisation de ces zones, elles peuvent également être utilisées sur des secteurs déjà urbanisés (U), notamment dans le cadre de projets de recomposition ou de renouvellement².

Les OAP couvrant des zones urbaines ou à urbaniser **doivent définir des conditions d'aménagement propres à garantir la prise en compte, dans les projets d'aménagement, des qualités architecturale, urbaine et paysagère des espaces dans la continuité desquels s'inscrit la zone concernée³. Lorsque ces conditions d'aménagement ne sont pas définies par des dispositions réglementaires (afin de donner plus de souplesse aux OAP et permettre des évolutions et adaptations limitées des projets d'aménagement dans la zone concernée), les OAP doivent néanmoins comporter au moins un certain nombre d'éléments de cadrage**, portant notamment sur les besoins en matière de stationnement, la desserte par les transports en commun et la qualité environnementale et la prévention des risques et la qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère⁴.

Les OAP visent à la **réalisation d'un urbanisme de projet**, plus souple, permettant de prendre en compte un ensemble de critères, en s'affranchissant, au besoin, de certaines règles liées aux secteurs déterminés dans les PLU.

2) L'inclusion de nouvelles OAP dans les PLU doit faire l'objet d'une procédure de modification de droit commun

Les OAP **s'imposent aux aménagements** prévus dans le périmètre couvert par elles **dans un rapport de compatibilité** - au contraire du règlement, qui s'y impose dans un rapport de conformité.

Elles **peuvent** d'ailleurs, ainsi que mentionné ci-dessus, **ne pas comporter de prescriptions réglementaires** spécifiques pour les secteurs ou thématiques concernés, mais uniquement des orientations. Cela permet, une certaine **adaptabilité des OAP** à la réalité des projets d'aménagement faisant l'objet de demandes d'autorisations d'urbanisme.

¹ Art. L. 151-6-1 du code de l'urbanisme.

² 1^o du I de l'article L. 151-7 du code de l'urbanisme.

Des OAP définissent également obligatoirement une stratégie de mise en valeur des continuités écologiques (art. L. 151-6-2 du code de l'urbanisme). En cas d'absence de schéma de cohérence territoriale (SCoT), elles comportent également obligatoirement des orientations relatives à l'équipement commercial, artisanal et logistique (art. L. 151-6 du code de l'urbanisme).

³ Art. 5. 151-6 du code de l'urbanisme.

⁴ Art. 5. 151-8 du code de l'urbanisme.

En revanche, **l'inclusion de nouvelles OAP passe nécessairement par une modification « classique » du PLU¹.**

Par rapport à la procédure de révision du PLU², la modification permet :

- de n'organiser obligatoirement une concertation que si le document est soumis à évaluation environnementale, les obligations de réalisation d'une telle évaluation étant en outre plus restreintes que pour la procédure de révision ;
- de limiter l'enquête publique aux communes concernées par les modifications envisagées.

La modification simplifiée, définie aux articles L. 153-45 à 48 du code de l'urbanisme, **permet en outre de :**

- **supprimer complètement la phase de concertation préalable ;**
- **remplacer l'enquête publique par une phase de mise à disposition du public du projet** de modification pendant une durée d'un mois (contre deux mois pour l'enquête publique, non compris les délais interstitiels, notamment de publication de l'avis de mise à enquête publique)³.

Elle est actuellement mobilisable lorsque le projet de modification envisagé⁴ :

- **n'a pas pour objet de majorer de plus de 20 % les possibilités de construction d'une zone**, de réduire ces possibilités de construire, de réduire la surface d'une zone U ou AU ni de prendre en compte les nouvelles obligations incombant aux communes au titre du programme local de l'habitat, lorsque le PLU en tient lieu⁵ ;
- concerne la définition, dans le règlement du PLU, de secteurs dans lesquels est admis un dépassement des règles de gabarit, de hauteur ou d'emprise au sol ou du volume constructible, au bénéfice de certains types de constructions⁶ et dans certains cas pour revenir sur de telles dérogations⁷ ;
- vise à soutenir le développement de la production d'énergies renouvelables⁸ ;

¹ Articles L. 153-36 du code de l'urbanisme (voire, dans le cas où une OAP vaut création d'une zone d'aménagement concerté, par une révision du PLU (art. L. 151-31 du code de l'urbanisme).

² Art. L. 153-31 à 35 du code de l'urbanisme.

³ Art. L. 153-47 du code de l'urbanisme.

⁴ Art. L. 153-45 du code de l'urbanisme.

⁵ Art. L. 153-41 du code de l'urbanisme.

⁶ Art. L. 151-28 du code de l'urbanisme.

⁷ Art. L. 153-48 du code de l'urbanisme.

⁸ Art. L. 153-31 du code de l'urbanisme.

- porte uniquement sur la rectification d'une erreur matérielle.

Elle est également mobilisable pour modifier les plans locaux d'urbanisme en vue d'y introduire les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols fixés par la loi « Climat-résilience »¹.

B. Les règlements du lotissement, des documents contraignants pour les pouvoirs publics

Aux termes du code de l'urbanisme (art. L. 442-1), **un lotissement** est défini comme « **la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis** ». Le périmètre du lotissement comprend ainsi le (ou les) lot(s) destinés à l'implantation de bâtiment ainsi que, le cas échéant, les voies, espaces et équipements communs nécessaires².

Les documents du lotissement sont constitués, outre le plan des lots :

- **d'un règlement qui fixe les règles d'urbanisme applicables au sein du lotissement**. Ces dernières doivent être **compatibles avec les règles du PLU**, lorsqu'elles existent. Le règlement possède une **valeur réglementaire**, ayant été approuvé par l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme concernant le lotissement. Il est donc **opposable à toute demande d'autorisation d'urbanisme** ultérieurement déposée dans le périmètre du lotissement ;
- **d'un cahier des charges qui fixe des règles contractuelles entre privés** (notamment entre les colotis) et peut cependant également revêtir un caractère réglementaire **pour ce qui concerne ses prescriptions relevant du champ de l'urbanisme**, dès lors qu'il a été approuvé par l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme concernant le lotissement, mais aussi, **même lorsque le cahier des charges n'a pas été approuvé** par l'autorité administrative compétente³.

Les règles d'urbanisme contenues dans les documents du lotissement (règlement du lotissement, cahier des charges s'il a été approuvé et clauses de nature réglementaire s'il n'a pas été approuvé) deviennent automatiquement **caduques au bout de dix ans si, à la date de délivrance de l'autorisation de lotir, le lotissement est couvert par un document d'urbanisme**⁴.

¹ Art. 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

² Art. L. 442-2 du code de l'urbanisme.

³ Comme c'est le cas depuis 1978, en application du décret du 7 juillet 1977.

Cette nature réglementaire des clauses urbanistiques du cahier des charges non approuvée a été reconnue par le Conseil d'État en 1989 (CE 1989, Commune de Reichstett). Cf. ci-dessous pour les conséquences de cette reconnaissance.

⁴ Art. L. 442-9 du code de l'urbanisme.

En outre, **les règles d'urbanisme contenues dans les documents du lotissement peuvent être modifiées :**

- **à l'initiative de la moitié des propriétaires** détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie d'un lotissement ou les deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette superficie, **ou à l'initiative de l'autorité compétente et en l'absence d'opposition** de la moitié **des propriétaires** détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie d'un lotissement ou les deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette superficie et, si cette modification intervient dans un délai de cinq ans à compter de l'achèvement du lotissement, en l'absence d'opposition du lotisseur si celui-ci possède au moins un lot constructible, ces modifications devant en outre être compatibles avec la réglementation d'urbanisme (code de l'urbanisme et dispositions du PLU)¹.
- **à l'initiative de l'autorité compétente, pour mettre en concordance les documents du lotissement avec le PLU, lorsque l'approbation de ce dernier est intervenue postérieurement à l'autorisation de lotir.** Une telle modification peut notamment porter sur la densité maximale de construction dans le secteur couvert par le lotissement. Elle doit être précédée d'une enquête publique².

Ces modifications sont nécessaires pour rendre opposables, dans le périmètre du lotissement, les dispositions du PLU, dans la mesure où, pendant une période de cinq ans après la date de non-opposition à la déclaration préalable ayant permis la création d'un lotissement, ou après l'achèvement des travaux d'un lotissement ayant fait l'objet d'un permis d'aménager, un permis de construire dans le périmètre du lotissement ne peut pas être refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme nouvelles intervenues dans ce laps de temps³.

Tirant les conséquences de la nature réglementaire des règles d'urbanisme contenues dans le cahier des charges même non approuvé, reconnue par le Conseil d'État en 1989⁴, la loi ALUR de 2014⁵ est venue préciser que les dispositions contenues dans le code de l'urbanisme relatives à la caducité et à la modification des clauses réglementaires contenues dans le cahier des charges du lotissement s'appliquent, y compris lorsque ce dernier n'a pas été approuvé, en modifiant en ce sens les articles L. 442-9 à 11 du code de l'urbanisme.

¹ Art. L. 442-10 du code de l'urbanisme.

² Art. L. 442-11 du code de l'urbanisme.

³ Art. L. 442-14 du code de l'urbanisme.

⁴ Cf. ci-dessus.

⁵ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

En revanche, **les droits et obligations régissant les rapports entre colotis (dans le cahier des charges du lotissement) et le mode de gestion des parties communes ne sont pas concernées par ces limitations de durée.** Alors que la loi ALUR avait également cherché à approfondir les mécanismes de caducité des clauses contractuelles (non règlementaires) du cahier des charges non approuvé d'un lotissement, cette disposition s'est révélée juridiquement fragile en raison des atteintes qu'elle pouvait porter à la liberté contractuelle, constitutionnellement protégée. Par amendement adopté en séance au Sénat, cette disposition a donc été supprimée par la loi ELAN¹.

II. Le dispositif envisagé - Un renforcement des autorités compétentes en matière d'urbanisme sur les lotissements

A. La création d'une nouvelle catégorie d'OAP dédiée aux opérations de transformation urbaine en zone pavillonnaire ou commerciale

Le 1° ouvre la **possibilité de fixer au sein du PLU des OAP visant au renouvellement urbain, dans les secteurs urbains « exclusivement ou quasi exclusivement composés d'habitat individuel »** - à savoir principalement les zones pavillonnaires - **et dans les zones d'activité économique.** Ces OAP devraient tenir compte de divers éléments : besoins supplémentaires en matière de stationnement, de desserte par les transports en commun et en équipements publics. Elles devraient également garantir *« la qualité environnementale, l'insertion architecturale, urbaine et paysagère »*. La modification du PLU pour y inclure ces nouvelles OAP pourrait être conduite grâce à la **procédure de modification simplifiée.**

B. Un assouplissement des modifications des documents du lotissement pour faire prévaloir les règles d'urbanisme, notamment celles fixées dans le PLU

Le texte :

- prévoit que, **dans les secteurs couverts par les nouvelles OAP créées par l'article, les documents du lotissement puissent être mis en cohérence par l'autorité compétente avec un PLU approuvé ultérieurement** à la création du lotissement (troisième alinéa du 1°) ;
- **assouplit les règles de majorité nécessaires pour modifier les clauses réglementaires des documents du lotissement**, en les portant à la moitié des propriétaires détenant ensemble la moitié de la superficie du lotissement (demandant ou ne s'opposant pas à une telle modification) (a) du 4°).

¹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

C. La création d'un nouvel outil d'aménagement, l'opération de transformation urbaine (OTU)

Le 3° crée dans le titre I^{er} du livre III du code de l'urbanisme, relatif aux opérations d'aménagement, un nouveau chapitre définissant **un nouvel outil d'aménagement, l'« opération de transformation urbaine »**, ayant vocation à être mise en œuvre dans les zones pavillonnaires et commerciales couvertes par les nouvelles OAP créées par le 1° de l'article, en vue d'y « favoriser l'évolution ou la requalification du bâti existant et l'optimisation de l'utilisation de l'espace ».

Ces opérations de transformation urbaine (OTU) seraient **créées après concertation par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de document d'urbanisme**, fixant le périmètre, les objectifs et la durée de l'opération, ainsi que le programme prévisionnel des actions à réaliser, une estimation du coût de l'opération, et les conditions de financement de l'opération. Leur mise en œuvre **pourrait faire l'objet d'une convention la déléguant à un opérateur** désigné par la collectivité ou l'EPCI ayant créé l'ORU.

III. La position de la commission – Un outil souple en faveur de la transformation des lotissements et des zones économiques

Selon les données du Commissariat général au développement durable, **la surface de l'habitat individuel a progressé presque cinq fois plus vite que la population au cours des 50 dernières années**¹. Les zones d'activité économique (ZAE) constituent également de forts réservoirs de foncier, évalués par le Cerema à environ 450 000 hectares².

La commission considère que **toutes les mesures permettant aux maires de faciliter l'atteinte des objectifs contraignants de réduction de l'artificialisation fixés par la loi « Climat-résilience » sont bienvenues**. L'outil souple des OAP, bien connu des maires, est tout à fait adapté à la mise en œuvre de ces objectifs. Il faudra néanmoins composer avec les aspirations des habitants de ces lotissements, de nombreuses études soulignant l'attachement persistant des Français au modèle de la maison individuelle (le « rêve pavillonnaire »)³. Ainsi, **l'enjeu principal sera sans doute moins celui des outils opérationnels à disposition que de l'acceptabilité de la densification**.

Si l'abaissement des règles de majorité pour permettre à l'autorité compétente en matière d'urbanisme de procéder à la modification des règles

¹ <https://www.notre-environnement.gouv.fr/themes/societe/le-mode-de-vie-des-menages-ressources/article/logement-et-artificialisation-des-sols#La-consommation-d-espace-par-l-habitat>, consulté le 15 mai 2024.

² Chiffre cité par l'étude d'impact, p. 81.

³ Cf. par exemple le sondage Kantar pour La Fabrique de la Cité, juin 2022, d'après lequel 79 % des Français préfèrent l'habitat individuel à l'habitat collectif.

d'urbanisme figurant dans les documents du lotissement semble bel et bien nécessaire pour permettre à la puissance publique, mais aussi aux colotis qui le souhaitent, de **surmonter les minorités de blocage au sein des lotissements**, il conviendra que ces évolutions s'opèrent dans le dialogue avec les habitants de ces quartiers.

La commission a adopté un amendement rédactionnel COM-205 des rapporteures.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 5 bis (nouveau)

Extension de dérogations au PLU au-delà des seules zones tendues

Cet article étend à toutes les communes, au-delà des seules zones tendues pour le logement la possibilité pour l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme de déroger à certaines règles de densité et de gabarit pour des projets de création de logements, notamment par requalification, extension et surélévation de bâtiments préexistants.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

L'article L. 152-6 du code de l'urbanisme permet à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants, où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement, et dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique, ainsi que dans le périmètre des grandes opérations d'urbanisme (GOU), de déroger au cas par cas aux règlements du plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu, pour certains types d'opérations visant à créer des logements. Ces dérogations concernent la possibilité :

- de dépasser la hauteur maximale de bâtiment prévue par le règlement, en dérogation aux règles de gabarit et de densité, dans la limite du faîtage de la construction contigüe (1°) ;
- de déroger aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création de stationnement, afin de faciliter la création ou l'agrandissement de logements par surélévation de bâtiments existant (2°) ;
- de déroger aux règles relatives à la densité, aux obligations en matière de création d'aires de stationnement et de parts de logements de différentes catégories dans les programmes de réalisation de logements, dans la limite d'une majoration de 30 % du gabarit d'un immeuble existant, en cas de transformation de bâtiment existant en bâtiment d'habitation (3°) ;
- de déroger aux obligations de création d'aires de stationnement applicables aux logements, lorsqu'ils sont desservis par les transports en commun (4°) ;
- de déroger aux règles de retrait des bâtiments entre les limites séparatives des parcelles (5°).

Des dérogations supplémentaires peuvent en outre être accordées pour les constructions contribuant à la qualité du cadre de vie par la création d'espaces extérieurs (15 % des règles relatives au gabarit) et pour les

constructions présentant un intérêt public du point de vue de la qualité, de l'innovation ou de la création architecturales (5 % des règles relatives au gabarit et à la surface constructible).

Ces dérogations, qui visent à **lever certaines rigidités des documents d'urbanisme pour favoriser la création de logements dans les zones tendues pour le logement**, notamment celles où le foncier constructible est rare, pourraient en réalité **trouver à s'appliquer bien plus largement que dans les seules zones tendues**.

L'examen par le Sénat de la proposition de loi visant à faciliter la transformation de bâtiments existant en habitation a par exemple bien montré l'utilité qu'elles pourraient avoir dans certains centre bourgs, afin de mener à bien des **opérations de requalification de bâtiments existants** sans cela trop coûteuses. Des opérations de ce type sont en effet **appelées à se multiplier, y compris en zones non tendues, en raison des contraintes d'accès au foncier** induites par les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols fixés par la loi « Climat-résilience »¹.

La commission a adopté l'amendement COM-209 des rapporteures et un amendement identique COM-107 rect. ter **étendant la possibilité pour l'autorité compétente d'accorder de telles dérogations** au-delà des seules zones tendues pour le logement, à l'ensemble des communes.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Article 5 ter (nouveau)
Parkings des logements locatifs sociaux

Cet article permet aux collectivités, sous conditions, de délimiter dans le plan local d'urbanisme des secteurs où les locataires de logements locatifs sociaux pourront être tenus de disposer d'une place de stationnement, afin de remédier aux problématiques de saturation des parcs publics de stationnement.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

Aux termes de l'article L. 442-6-4 du code de la construction et de l'habitation, **les locataires de logements sociaux ne sont pas tenus de louer les places de parking mises à disposition dans leur résidence**, et cela alors même que ces résidences doivent comporter un certain nombre de places de stationnement par logement, définies par le plan local d'urbanisme, dans la limite d'un plafond national actuellement fixé à une place de stationnement par logement, réduit à 0,5 place de stationnement par logement lorsque ces logements sont situés à moins de 500 m d'une gare ou d'une station de transports collectifs publics (article L. 151-35 du code de l'urbanisme).

La combinaison de ces deux réglementations aboutit dans certaines zones à un **engorgement des places de stationnement publiques, alors même que des places de stationnement liées aux résidences sociales demeurent vides**, faute pour les bailleurs de réussir à les louer.

Le Sénat avait déjà adopté lors de l'examen de la loi « 3DS »¹ un amendement de Mmes Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard qui revenait sur cette obligation légale de dissocier logement social et place de stationnement, mais la disposition n'avait pas été conservée dans la suite de la navette.

Afin de mieux s'adapter aux réalités et besoins territoriaux, la commission a, par l'adoption de l'amendement COM-210 des rapporteures, prévu que **dans les secteurs où il n'est pas possible de réaliser des places de stationnement public supplémentaires pour mettre en adéquation le parc de stationnement public avec les besoins supplémentaires occasionnés par les logements sociaux, les locataires de logements sociaux sont tenus de disposer d'une place de parking liée à leur logement** : ces secteurs seront délimités dans le plan local d'urbanisme (PLU). Afin de ne pas pénaliser les locataires de logements sociaux qui ne disposeraient pas de véhicule motorisé, l'amendement prévoit qu'un décret en Conseil d'État précisera dans quelles

¹ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

conditions ces derniers pourront, y compris dans ces secteurs, ne pas être tenus de louer la place de stationnement attachée à leur logement social.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

Article 5 quater (nouveau)

Précision de la notion de proximité de place de stationnement dans le PLU

Cet article dispose que le PLU devra préciser la notion de « proximité » d'une place de stationnement acquise ou louée par un porteur de projet en substitution de ses obligations réglementaires de réalisation de places de stationnement, tout en permettant au maire de déroger au cas par cas aux périmètres ainsi délimités, en fonction des caractéristiques de l'opération.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

L'article L. 151-33 du code de l'urbanisme dispose que lorsque le règlement du plan local d'urbanisme fixe des obligations en matière de places de stationnement, cette obligation peut être réalisée par l'achat d'une place ou l'obtention d'une concession dans un parking public ou privé situé « à proximité de l'opération ». Cette notion, qui n'est pas définie dans le code de l'urbanisme, est source d'insécurité juridique pour les porteurs de projet, d'autant plus dommageable que l'acquisition de la place de stationnement doit précéder le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme, à laquelle elle doit être annexée.

Afin de mieux sécuriser les porteurs de projets, la commission a adopté un amendement COM-211 des rapporteuses, qui précise que les PLU, lorsqu'ils comprennent des dispositions en matière de réalisation de places de stationnement, préciseront cette notion de « proximité ». Dans le même temps, afin de laisser de la souplesse aux maires dans l'appréciation de l'opportunité des modalités de compensation de l'obligation de réalisation de stationnement, ces derniers pourront au cas par cas, déroger à ces périmètres, en fonction de la qualité et des caractéristiques du projet.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

Article 6
Permis d'aménager multisites

Cet article généralise la possibilité de délivrer des permis d'aménager multisites, actuellement limitée aux projets conduits dans le cadre d'un projet partenarial d'aménagement (PPA) ou dans le périmètre d'une opération de revitalisation du territoire (ORT) à l'ensemble des lotissements.

La commission a adopté l'article avec un unique amendement rédactionnel.

I. La situation actuelle - la délivrance de permis d'aménager multisites n'est possible que dans des cas très restreints

A. Les lotissements ne peuvent concerner que des unités foncières contiguës

Le permis d'aménager (PA) est une **autorisation d'urbanisme nécessaire pour un certain nombre de travaux d'aménagements non liés à des opérations de construction**¹ : il est par exemple nécessaire pour des opérations d'affouillement ou d'exhaussement du sol d'une profondeur ou hauteur supérieure à 2 m et portant sur une superficie supérieure ou égale à 2 ha, pour l'aménagement de terrains de camping ou aires d'accueil de gens du voyage, ou encore de parkings ou parcs de loisirs², ainsi que, dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables, toute création d'espaces publics et tous travaux sur des voies nouvelles ou existantes³. Il est possible, comme pour toute autorisation d'urbanisme, de solliciter un permis d'aménager unique portant sur plusieurs unités foncières non contiguës, « à condition que cela ne fasse obstacle à la vérification du respect des règles et de la protection des intérêts généraux que garantiraient plusieurs permis »⁴.

Le permis d'aménager est également **requis pour les lotissements** dès lors que ceux-ci prévoient la création ou l'aménagement de voies, espaces ou équipements communs à plusieurs lots destinés à être bâtis et propres au lotissement, ainsi que pour tout lotissement situé dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, dans les abords d'un monument historique, ou dans un site classé ou en instance de classement⁵.

¹ La demande de permis d'aménager peut, si les travaux d'aménagements impliquent la démolition de constructions ou la réalisation de constructions sur le terrain, porter également sur le projet de démolition ou de construction (art. L. 441-1 à 3 du code de l'urbanisme).

² Art. R. 421-19 du code de l'urbanisme.

³ Art. R. 421-20 et 21 du code de l'urbanisme.

⁴ Réponse écrite de la DHUP.

⁵ Art. L. 442-2 et a) de l'art. R. 421-19 du code de l'urbanisme.

Ces lotissements ne peuvent actuellement, aux termes de l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme, que **concerner des unités foncières contigües**. Les lotissements au sens du code de l'urbanisme peuvent avoir pour objet la création d'habitations, de jardins ou d'établissements publics et commerciaux¹.

B. Le permis d'aménager multisites ne peut pour l'instant être mobilisé que dans le cadre des ORT et des PPA

Le permis d'aménager multisites **permet à un porteur de projet de solliciter et d'obtenir un permis d'aménager portant sur des unités foncières non contigües**. Introduit à titre expérimental, pour une durée de cinq ans, par la loi « ELAN » de 2018², uniquement dans le cadre des opérations de revitalisation du territoire, il a été **pérennisé et étendu aux projets menés dans le cadre de projets partenariaux d'aménagements (PPA) par la loi « 3DS » de 2022³**.

Selon l'étude d'impact, 25 permis d'aménager multisites ont, à ce jour, été déposés dans les communes faisant l'objet d'une ORT⁴.

II. Le dispositif envisagé - Une généralisation du permis d'aménager multisites à tous les lotissements

L'article 6 prévoit la **possibilité de délivrer des permis d'aménagement multisites**, portant sur des unités foncières non contigües, **pour les lotissements**. Ces permis d'aménagement multisites ne pourraient être délivrés qu'à **trois conditions cumulatives**, à savoir :

- le dépôt de la demande par un **demandeur unique** :
- le **caractère d'unicité et de cohérence du projet**, en dépit de son caractère multisites (« *un ensemble unique et cohérent* ») ;
- **l'unité architecturale et paysagère du projet**.

L'article abroge également les deux dispositions législatives permettant la délivrance de permis d'aménager multisites pour des opérations d'aménagement prévues par un contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA) (art. L. 312-1 du code de l'urbanisme), ou pour la mise en œuvre d'actions mentionnées dans une convention d'opération de revitalisation du territoire (al. 23 de l'art. L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation).

¹ Art. R. 315-1 du code de l'urbanisme.

² Loi n° n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

³ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

⁴ Étude d'impact, p. 97.

III. La position de la commission - Un élargissement utile du permis d'aménager multisites

Le permis d'aménager multisites, de création récente, n'a été délivré pour l'instant qu'une vingtaine de fois, dans le cadre d'ORT uniquement. Les collectivités locales comme les aménageurs s'en montrent cependant satisfaits, et plaident pour sa généralisation.

La commission a donc approuvé cet article, qui pourrait faciliter les lotissements, dans un contexte de raréfaction du foncier où les opérations ont vocation à devenir de plus en plus discontinues. Elle est, dans le même temps, demeurée attentive aux garanties apportées par le texte quant à la cohérence des projets faisant l'objet de tels permis d'aménager. En effet, certaines règles d'urbanisme étant appréciées à l'échelle du lotissement, et non de la parcelle, il est indispensable que l'usage du permis d'aménager multisites ne soit pas dévoyé pour permettre, par exemple, une densification à outrance sur certaines parcelles, pour compenser des opérations à très faible densité sur d'autres.

Elle a adopté un unique amendement de précision COM-206 des rapporteuses, qui explicite le fait que l'unité architecturale et paysagère recherchée ne concerne que les sites concernés par le permis d'aménager, et non les sites interstitiels.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 6 bis (nouveau)

Suppression de l'étude obligatoire d'optimisation de la densité

Cet article supprime l'étude obligatoire d'optimisation de la densité, préalablement à toute action ou opération d'aménagement soumise à évaluation environnementale.

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

L'article 214 de la loi « Climat-résilience » a créé une **étude d'optimisation de la densité des constructions pour toute action ou opération d'aménagement soumise à évaluation environnementale**. Les conclusions de cette étude sont intégrées à l'étude d'impact du projet.

Introduite pour acculturer les aménageurs à la sobriété foncière et à les encourager à prendre leur part aux efforts de réduction de l'artificialisation, au moment où étaient fixés dans la loi des objectifs chiffrés de réduction de l'artificialisation des sols, **cette étude s'avère contraignante et insécurisante pour les aménageurs, ses attendus en matière de contenu n'étant précisés par aucun texte.**

En outre, les documents d'urbanisme comportent déjà des **dispositions en matière de densité**, il peut donc sembler **paradoxal de contraindre les aménageurs à anticiper obligatoirement et systématiquement des obligations de densification plus-disantes** par rapport à celles en vigueur.

L'augmentation des prix du foncier et les contraintes réglementaires sur sa disponibilité devraient de toute façon inciter les porteurs de projet à densifier leurs actions ou opérations d'aménagement, à leur propre profit.

La commission ne juge donc pas nécessaire de leur imposer une étude préalable obligatoire en ce sens.

La commission a adopté les deux amendements identiques COM-9 et COM-42 qui **suppriment cette étude préalable d'optimisation de la densité.**

La commission a adopté l'article ainsi rédigé.

CHAPITRE III
Renforcer les capacités de production des bailleurs

Article 7
**Permettre aux bailleurs sociaux de produire
et gérer plus de logements intermédiaires**

Cet article vise à permettre aux bailleurs sociaux de développer une offre de logements intermédiaires à hauteur de 20 % de leur parc et, pour ce faire, de consentir des avances en compte courant à leurs filiales dédiées et d'autoriser la cession de ces logements à des sociétés de vente HLM.

La commission a adopté un amendement (COM-187) pour éviter que des avances en compte courant ne mettent en difficulté un bailleur HLM et pour permettre aux mêmes bailleurs de gérer les LLI créés par leurs filiales.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Les bailleurs sociaux sont limités dans leur offre de logements intermédiaires, mais n'ont pas atteint leurs plafonds

A. Le logement intermédiaire : un produit créé en 2014 dont le développement est encore peu important

Le logement intermédiaire est juridiquement défini par l'article L. 302-16 du code de la construction et de l'habitation (CCH). Il a été créé par la loi n° 2014-366 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014.

Le logement intermédiaire est une catégorie de logements aidés en échange d'un plafonnement des loyers de 10 % à 15 % en deçà de l'offre du marché à destination de ménages sous plafonds de ressources.

Il bénéficie d'un taux réduit de TVA à 10 %, et est financé par le prêt locatif intermédiaire et par un crédit d'impôt qui a remplacé l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties qui n'était plus acceptée par les maires.

Un agrément préfectoral n'est plus nécessaire. Ces logements ne font pas l'objet d'une procédure d'attribution. Ils ne ressortent pas des obligations de service public des bailleurs et n'entrent pas dans le champ du service d'intérêt économique général (SIEG – L. 411-2 CCH).

Les plafonds sont les mêmes que ceux définis pour l'investissement Pinel.

Pour les baux conclus en 2024, les plafonds de ressources et les plafonds de loyer sont les suivants (source étude d'impact) :

Plafonds de ressources Dufflot / Pinel métropole

Zones	A bis	zone A	B1	B2 et C
Personne seule	43 475 €	43 475 €	35 435 €	31 892 €
Couple	64 976 €	64 976 €	47 321 €	42 588 €
Personne seule ou couple ayant une personne à charge	85 175 €	76 104 €	56 905 €	51 215 €
Personne seule ou couple ayant deux personnes à charge	101 693 €	93 556 €	68 699 €	61 830 €
Personne seule ou couple ayant trois personnes à charge	120 995 €	110 753 €	80 816 €	72 735 €
Personne seule ou couple ayant quatre personnes à charge	136 151 €	124 630 €	91 076 €	81 971 €
Majoration par personne à charge à partir de la cinquième	15 168 €	13 886 €	10 161 €	9 142 €

Plafonds de loyer Dufflot / Pinel métropole

Zones	A bis	A	B1	B2 et C
Plafonds	18,85 €	14,03 €	11,31 €	9,83 €

Cette offre de logement est limitée aux communes appartenant aux zones tendues.

Le public cible est constitué de jeunes cadres avec ou sans enfants ou des professionnels en mobilité.

Un rapport de 2021 de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale du développement durable avait évalué le besoin de ce type de logement entre 18 000 et 40 000 par an.

La production est de 15 000 à 17 000 LLI par an, sauf en 2023 en raison des plans de rachats menés par CDC Habitat et Action Logement auprès des promoteurs. En 2021, ces deux acteurs détenaient 64 % du parc.

Selon l'étude d'impact, au 1^{er} janvier 2023, seuls 140 000 logements sociaux appartiennent aux bailleurs sociaux à comparer aux 5,5 millions de LLS, soit approximativement 2,5 %.

B. Les bailleurs sociaux sont limités dans leur possibilité de le développer

Aujourd'hui, le statut des différents opérateurs HLM (OPH, ESH, Coop) leur interdit de posséder plus de 10 % de LLI dans leur parc.

Ces acteurs ont représenté 32 % de la production de LLI depuis 2014, mais ce sont essentiellement les ESH qui les portent (75 %).

Dans ce but, le CCH (articles L. 421-1, L. 422-2 et L. 422-3) leur permet de créer des filiales spécialisées. Depuis 2014, 8 % d'entre eux y ont eu recours. Mais ils ne sont pas autorisés à leur consentir des prêts ou avances en compte courant alors même que cette activité demande plus de fonds propres que le logement social traditionnel puisqu'elle est moins aidée.

Par ailleurs, les sociétés de vente HLM (articles L. 411-2 et L. 422-4 du CCH) ne sont pour l'instant pas autorisées à acquérir en bloc des LLI auprès des filiales créées par les bailleurs sociaux pour les revendre à la découpe à

des particuliers comme elles peuvent le faire pour les LLS afin de faciliter leur vente et de permettre aux bailleurs de récupérer leurs fonds plus rapidement.

Il est à noter que seul Action Logement a pour l'instant créé une telle société de vente HLM, l'opérateur national de vente (ONV). CDC Habitat n'y a pas recours et passe par une GIE interne au groupe.

II. Le dispositif envisagé - Le développement de la capacité de production de LLI par les bailleurs sociaux

Dans le cadre du Pacte pour le logement intermédiaire, l'État s'est engagé à lever les obstacles à sa production pour atteindre 30 000 LLI par an en 2026.

Pour ce faire, il s'est engagé à porter à 20 % le taux maximum, ce à quoi procède le *a)* du 1° de l'article 7.

De même, a-t-il prévu de faciliter leur dotation en fonds propres via des avances en compte courant lors de leur constitution et au cours de leur vie, ce que permettraient les *b)* et *c)* du 1° de l'article 7.

Enfin, l'article 7 permet l'intervention des sociétés de vente auprès des filiales spécialisées en LLI, c'est l'objet du 2° de l'article 7.

Avec ces mesures, le gouvernement souhaite augmenter de 50 % la production de logements intermédiaires par les bailleurs sociaux, soit 3 250 logements par an et la mobilisation de 715 millions d'euros annuels (220 000 euros par LLI).

III. La position de la commission - Une utilité en question

La commission est favorable au développement du logement intermédiaire. Elle estime que c'est une réponse dans les zones les plus tendues entre le PLS et le marché libre et peut favoriser la mobilité hors du parc social.

Néanmoins, il ne satisfait qu'une frange assez marginale du marché et peine à trouver suffisamment d'investisseurs institutionnels compte tenu de sa rentabilité limitée. Certains programmes ne trouvent d'ailleurs pas preneur.

Par ailleurs, la commission n'a pas connaissance de bailleurs sociaux tutoyant la limite de 10 %. Le plus grand nombre en semble très éloigné. Le passage de 10 à 20 % semble donc plus théorique que pratique.

Nonobstant ces limites, la facilitation des avances est quant à elle bienvenue car le LLI est consommateur de fonds propres et les avances constituent une mode plus souple que ce qui existe actuellement.

La commission a adopté un amendement (COM-187) des rapporteurs.

En premier lieu, il vise à s'assurer qu'une avance en compte courant consenti par un organisme HLM ne serait pas de nature à menacer sa viabilité ou à aller à l'encontre d'un protocole de prévention ou de consolidation conclue avec la CGLLS. Il impose donc l'information de cette dernière.

En second lieu, il permet aux organismes de logements sociaux d'être gestionnaires des LLI que produisent ou acquièrent leurs filiales. La situation actuelle est en effet contreproductive car les programmes sont le plus souvent mixtes, comprenant des LLS et des LLI.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 8

Revalorisation exceptionnelle des loyers à la relocation dans le parc social

Cet article vise à permettre aux bailleurs sociaux de réviser les loyers des logements anciens à la relocation jusqu'aux plafonds réglementaires des constructions neuves.

La commission a adopté trois amendements :

- pour simplifier des procédures, les COM-97 et COM-98 de M. Menonville dispensant les bailleurs de l'autorisation préfectorale pour la réévaluation de 5 % à la suite d'une réhabilitation et leurs délibérations sur leurs politiques de loyers,

- pour mieux encadrer, via un décret en Conseil d'État, la possibilité ouverte par l'article 8 (COM-182 des rapporteurs).

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Une part importante des loyers HLM est inférieure aux plafonds

A. Les règles générales de fixation des loyers HLM

Depuis 1977, le loyer des nouveaux logements locatifs sociaux sont fixés par une « convention APL » conclue entre l'État ou le délégataire des aides à la pierre et le bailleur.

Chaque année, l'État fixe les valeurs maximales par zone et typologie de logement qui s'appliquent aux nouvelles conventions. Elles sont révisées chaque année sur la base de l'indice de référence de loyers (IRL).

Pour 2024, à l'exception des logements-foyers, ces valeurs sont comprises entre 5,11 euros du mètre carré pour un PLAI (logement financé par un prêt locatif aidé d'intégration) en zone détendue (III) et 14,68 euros pour un logement en PLS (prêt locatif social) en zone A bis.

Les loyers des conventions en cours sont révisés au 1^{er} janvier de chaque année sur la base de l'IRL et ce en application de l'article L. 353-9-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Par exception, en application de l'article 71 de la loi de finances pour 2024, les logements ayant fait l'objet d'une rénovation lourde dite « seconde vie » peuvent voir leur loyer augmenter par avenant dans la limite d'un taux fixé par décret. Il s'agit des logements du parc social âgés de plus de 40 ans et ayant une étiquette DPE comprise entre G et E et qui font l'objet de rénovations énergétiques leur permettant de devenir très performants.

Une autre exception existe lorsque le bailleur fait l'objet d'un plan de redressement piloté par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Une augmentation de 5 % en sus de l'IRL est alors possible.

Dans la majorité des cas, les loyers pratiqués sont identiques ou très proches des plafonds autorisés.

B. Un enjeu financier pour les bailleurs HLM

Les loyers représentent 69 % des produits d'exploitation des bailleurs. C'est une ressource essentielle qui représente 22 milliards d'euros en 2022.

Depuis 2017, les bailleurs ont vu leur équilibre financier bouleversé par l'adoption de la réduction de loyer de solidarité (RLS), décidée en compensation de la baisse de 5 euros des APL, qui pèse 1,3 milliard d'euros chaque année. Cette perte de ressources a été pour partie lissée grâce à un endettement accru.

Avec le Covid et la guerre en Ukraine, les bailleurs sont en outre confrontés à une forte hausse du taux du livret A qui a été porté à 3 %, les prêts à taux variable représentant 70 % du coût des opérations, et des coûts de la construction qui ont cru de 20 % environ entre 2020 et 2022.

Enfin, les bailleurs sont confrontés à un fort enjeu de rénovation énergétique avec un besoin d'investissement important.

L'ensemble de ces besoins de financement ne peut être couvert par la vente HLM qui a peu progressé, n'offrant pas la marge de progression escomptée, et qui est également victime du blocage du marché immobilier.

Donner de nouvelles marges financières aux bailleurs sociaux est donc un enjeu.

II. Le dispositif envisagé – Permettre une libre révision des loyers à la relocation dans la limite des plafonds des constructions neuves

A. La révision des loyers à la relocation

L'article 8 du projet de loi prévoit d'ajouter un alinéa à l'article L. 353-9-2 du CCH qui prévoirait que : « Lors de la remise en location d'un logement, le bailleur peut fixer un loyer ou une redevance supérieure aux loyers et redevances maximaux fixés par la convention conclue initialement en application de l'article L. 831-1, dans la limite des montants maximaux qui pourraient être inscrits dans une telle convention si le logement concerné était acquis et conventionné à cette date ».

Il s'agit donc de permettre aux bailleurs sociaux de s'affranchir, uniquement pour les relocations, des conventions et des loyers plafonds initiaux. Ils pourront augmenter le loyer jusqu'au niveau maximal admis dans la zone et pour la typologie de logement comme si celui-ci s'appliquait à un logement neuf.

Cette faculté pourrait s'exercer sans avenant à la convention APL initiale et cette mesure serait d'application directe sans nécessiter de décret d'application.

Cette faculté pourra s'exercer en une fois et/ou à chaque relocation.

Il n'est pas prévu de contrôle a priori de cette nouvelle faculté.

Les loyers évolueront ensuite en fonction de l'IRL comme dans le droit commun.

Cette faculté serait cumulable avec le dispositif « seconde vie ».

Elle ne s'appliquera pas aux baux en cours.

B. Un impact économique fort sur les locataires

L'étude d'impact indique qu'environ 35 % des logements sociaux, soit 2 millions d'entre eux, essentiellement des HLM-O (ordinaires) datant d'avant 1977, présenteraient des loyers inférieurs aux plafonds.

Avec un taux de rotation moyen de 7 % et une augmentation moyenne des loyers à la relocation de 15 %, 92 millions d'euros de recettes supplémentaires seraient attendus en 2025.

À l'horizon de 15 ans, hors indexation des loyers, ce seraient 1,2 milliard d'euros qui seraient attendus.

Cette hausse des loyers ne serait qu'en partie compensée par une hausse des APL. En effet, les APL sont calculées sur un loyer plafond théorique différent et bien souvent inférieur au loyer réel. Ainsi, selon l'étude d'impact, en juin 2023, seuls 38 % (900 000) des ménages bénéficiaires des APL ont un loyer inférieur au loyer plafond. **De ce fait, le ministère du logement estime que la hausse des APL ne dépasserait pas 50 % de la hausse des loyers.**

III. La position de la commission - Ne pas faire payer aux locataires le coût de la RLS

La commission n'est pas hostile par principe à donner plus de souplesse aux bailleurs sociaux dans la révision de leurs loyers et la gestion de leur parc, et encore moins à leur redonner des marges de manœuvre.

Cependant, cela ne peut pas et ne doit pas conduire à faire payer aux locataires du parc social le coût de la RLS pour redonner des moyens à des bailleurs, alors que c'est un choix budgétaire de l'État que la commission combat depuis 2017.

Le parc le plus ancien aux loyers les plus faibles présente en outre un enjeu social particulier sur lequel les associations de lutte contre le mal-logement ont alerté les rapporteurs puisque c'est lui qui accueille les ménages les plus précaires et prioritaires. Autoriser la réévaluation sans condition des loyers de ce parc présente donc un nouveau risque d'exclusion des plus fragiles, alors que ce public a déjà du mal à accéder au logement social.

On peut enfin s'inquiéter de l'impact d'une telle mesure sur la mobilité à l'intérieur du parc si un locataire quitte un logement par exemple pour un plus petit qui pourrait être plus cher.

De telles hausses ne seraient d'ailleurs pas légitimes sans rénovation.

Dans son avis, le Conseil d'État s'est d'ailleurs inquiété des impacts et a proposé de préciser par décret en Conseil d'État les conditions dans lesquelles les hausses de loyer pourront être appliquées. L'USH a fait part des mêmes inquiétudes.

Sur proposition des rapporteurs, la commission a donc adopté le COM-182 afin de prévoir que les conditions de réévaluation des loyers à la relocation seront encadrées par un décret en Conseil d'État. Il sera notamment important que ce décret précise les modalités d'association des collectivités locales à cette nouvelle stratégie des loyers, les valeurs maximales de loyer retenues par zone et par type de produit locatif (PLAI, PLUS, et PLS), ainsi que les modulations possibles de ces valeurs en fonction de la localisation et de la qualité des logements.

Par ailleurs, la commission a adopté deux amendements de simplification de M. Menonville (COM-97 et COM-98) qui supprime l'autorisation ou l'information du préfet pour l'augmentation du loyer de 5 % au-delà de l'IRL à la suite d'une réhabilitation et pour les délibérations des bailleurs sociaux sur leur politique de loyer.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 9

Faciliter les opérations immobilières des bailleurs sociaux

Cet article vise à faciliter différentes opérations immobilières des bailleurs sociaux afin de leur permettre de dégager des ressources nouvelles. Il touche plus particulièrement l'activité de copromotion avec des acteurs privés en facilitant la constitution de sociétés civiles de construction vente (SCCV), la possibilité de dissocier la nue-propriété et l'usufruit et celle de vendre des logements aux particuliers à travers la VEFA inversée. Enfin, l'article procède à des simplifications en supprimant pour certaines opérations l'autorisation du préfet ou celles des ministres de l'économie et du logement.

La commission a adopté deux amendements des rapporteurs (COM-186 et COM-185) pour conserver le calcul de la participation des bailleurs dans les SCCV en fonction du nombre de logements, pour adopter des mesures prudentielles, interdire la VEFA inversée aux particuliers et limiter au champ social les ventes en usufruit locatif. La commission a également adopté deux séries de quatre amendements identiques pour permettre aux SEM de détenir des livrets A (COM-1, COM-72, COM-89 et COM-224) et pour faciliter la participation des SEM à des sociétés de projet (COM-2, COM-78, COM-88 et COM-223).

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Les limites des outils de copromotion entre bailleurs et opérateurs privés

A. Le cadre législatif applicable au SCCV

La loi ALUR du 25 mars 2014 a autorisé les bailleurs sociaux et les promoteurs privés à créer des structures juridiques communes, les sociétés civiles de construction vente (SCCV), afin de réaliser des opérations immobilières mixtes sociales et libres.

Il s'agissait d'une disposition expérimentale qui a été pérennisée par la loi ELAN du 23 novembre 2018 et consacrée dans les articles L. 421-1, L. 422-2 et L. 422-3 du code de la construction et de l'habitation (CCH) pour respectivement les offices publics d'HLM, les SAHLM et les CoopHLM.

Les organismes HLM peuvent acquérir à due concurrence de leur apport des logements dans les SCCV dont ils détiennent des parts. Ces sociétés doivent construire au moins 25 % de logements sociaux. Elles sont constituées pour une durée maximum de dix ans. Ces sociétés peuvent réaliser des logements et des locaux professionnels mais pas commerciaux.

Les organismes HLM n'ont pas l'autorisation de réaliser des avances en compte courant au profit de ces SCCV.

À ce jour, selon les informations recueillies par vos rapporteurs et sans que l'on dispose de chiffres, l'utilisation de ce dispositif juridique est très limitée en dehors de grands groupes comme CDC Habitat et Action Logement pour lequel il reste néanmoins marginal.

B. Les limites du cadre juridique des sociétés de vente HLM

Le démembrement de copropriété apparaît de plus en plus comme un outil intéressant pour le monde HLM pour pouvoir faire face aux coûts excessifs du foncier en zone tendue.

Ainsi, en application de l'article L. 253-1 du CCH, l'usufruit locatif social (ULS) permet-il à un opérateur privé de détenir le foncier et de construire puis de céder l'usufruit à un bailleur social pour une durée minimum de 15 ans. Pour l'investisseur privé, cela lui permet de devenir propriétaire pour environ 60 % du prix, tandis que l'opérateur HLM va utiliser l'usufruit pour seulement 40 % du prix, ce qui lui économise d'importants fonds propres et lui permet de dégager beaucoup plus rapidement un excédent de trésorerie sur l'opération. Selon l'étude d'impact du projet de loi, entre 2 000 et 3 000 logements sont produits chaque année en ULS.

Parallèlement, pour faciliter les ventes HLM, la loi « ÉLAN » a prévu en 2018 la création de sociétés de vente HLM qui figurent à l'article L. 422-4 du CCH. Ces sociétés doivent acheter en bloc et mutualiser la charge des ventes. Elles ont aussi pour vocation d'assurer le portage financier des lots durant cette période. Elles déchargent donc les opérateurs HLM à la fois des coûts de vente et elles leurs permettent de reconstituer leurs fonds propres beaucoup plus rapidement.

Une seule société a été créée : l'Organisme national de vente (ONV), filiale d'Action Logement qui a été doté d'un milliard d'euros en fonds propres. Action Logement estime que l'ONV fait économiser de l'ordre de 10 % de frais intermédiaires ce qui est très substantiel.

Mais ces sociétés ne sont pas aujourd'hui autorisées à acheter ou vendre en démembrement de propriété.

C. Régime de la VEFA inversée

Depuis la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, l'article L. 433-2 du CCH autorise ce qui a été appelée la « VEFA inversée », c'est-à-dire la possibilité pour les bailleurs sociaux non pas d'acheter des logements dans le cadre d'une vente en l'état futur d'achèvement à des promoteurs privés mais de vendre en bloc à des opérateurs privés des logements libres issus de leurs propres opérations de construction.

La loi limite la part maximale de logements privés pouvant être vendus dans ce type d'opération mixte à 30 %.

Là aussi, ce dispositif semble rarement utilisé.

D. Les organismes HLM sont soumis à des opérations lourdes et désuètes pour certaines opérations

Les organismes HLM peuvent prendre des parts dans des sociétés de projet d'aménagement ou pouvant conclure une convention de projet urbain partenarial (PUP). Cette acquisition est soumise à l'autorisation du préfet du département où a lieu l'opération. Les organismes HLM n'ont par ailleurs pas le droit d'accorder des avances en compte courant à ces sociétés d'aménagement (L. 423-15 CCH).

En outre, depuis 2011, les organismes HLM doivent déclarer aux ministres de l'économie et du logement, qui peuvent s'y opposer sous quinze jours, les avances en compte courant entre organismes HLM ou à un membre de son groupe et les prêts participatifs consentis par un organismes HLM à un autre (L. 423-15 CCH). Cela représente une vingtaine de cas par an.

Les bailleurs sociaux sont également obligés pour ces mêmes opérations de les déclarer à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et à la société de garantie des organismes d'habitations à loyer modéré contre les risques d'opérations immobilières.

II. Le dispositif envisagé – Favoriser la copromotion entre bailleurs sociaux et opérateurs privés

L'objectif du projet de loi est de faciliter ce type d'opérations qui sont jugées utiles pour soutenir la construction et renforcer le rôle contracyclique des bailleurs dans ces circonstances. Cela présente aussi l'intérêt pour eux d'entretenir leurs compétences de maîtrise d'ouvrage et de percevoir une partie plus importante de la marge de promotion.

A. Améliorer le cadre juridique des SCCV

L'article 9 vise à clarifier le cadre juridique pour l'instant peu pratiqué des SCCV. Il prévoit les modifications suivantes :

- La possibilité de construire des locaux à usage commercial de manière accessoire pour assurer la mixité fonctionnelle des bâtiments (commerce en pied d'immeuble par exemple) ;
- La possibilité d'acquérir des logements locatifs intermédiaires (LLI) en plus des logements locatifs sociaux (LLS) ;
- Les organismes HLM pourront proposer à la SCCV des prestations de service en matière de conception et de programmation dans les conditions du marché comme elles le font déjà auprès de l'opérateur privé ;
- Le calcul de la part maximale de logements sociaux seraient calculés non plus en nombre de logements mais en surface de plancher ;

- Cette surface de logements LLS et LLI marque également la limite de la participation capitalistique des organismes HLM dans la SCCV ;
- Enfin, des avances en compte courant pourront être réalisées dès lors que les organismes HLM détiennent au moins 5 % de la SCCV. Ces fonds ne seront pas issus des activités relevant du service d'intérêt économique général (SIEG) et se feront aux conditions de marché.

B. Généralisation de l'acquisition et de la vente en démembrement de propriété

Pour faciliter les acquisitions dans les zones tendues, l'article 9 veut permettre aux sociétés de vente HLM et donc concrètement à l'ONV qui est la seule aujourd'hui, de recourir à l'usufruit locatif dans l'ancien.

Au lieu d'acheter la totalité d'un logement, l'ONV pourra acquérir uniquement la nue-propriété. L'organisme HLM vendeur conservera le bénéfice de l'usufruit mais pourra mobiliser de nouveaux fonds propres grâce à la vente de la nue-propriété.

L'article 9 prévoit aussi de généraliser ces dispositifs pour les organismes HLM qu'ils conservent l'usufruit et vendent la nue-propriété au sein d'immeubles qu'ils réalisent en VEFA ou qu'ils en soient les acquéreurs dans ce même cadre juridique mais auprès d'un promoteur privé.

L'objectif est de diminuer l'apport en fonds propres du bailleur et de construire un plus grand nombre de logements. L'étude d'impact indique que l'ULS reviendrait à 30 % du prix pour un bailleur (66 000 euros sur 220 000 euros) ce qui permet d'affecter la différence à la production de nouveaux logements.

Dans sa réponse à vos rapporteurs, Action Logement calcule que cette mesure pourrait permettre de produire environ 500 logements de plus par an.

C. Rendre plus attractif le régime de la VEFA inversée

L'article 9 prévoit deux mesures.

Il propose de permettre aux bailleurs sociaux de vendre non plus en bloc à des professionnels mais des logements à l'unité à des particuliers, ce qui pourrait présenter un intérêt en termes d'accession à la propriété.

Il propose ensuite de faire passer de 30 à 50 % le volume maximum de logements pouvant être vendus libres par les bailleurs. Il s'agit là naturellement de faciliter l'équilibre des opérations, la vente des logements libres finançant la construction des logements sociaux.

D. Mesures de simplification

L'article 9 procède à plusieurs simplifications.

Il supprime l'accord préalable du préfet sur les prises de participation des organismes HLM aux sociétés d'aménagement et de leur permettre de leur consentir des avances en compte courant à partir de leurs fonds « hors SIEG ».

Il supprime également les déclarations aux ministres de l'économie et du logement des avances en compte courant et des prêts participatifs entre organismes HLM, et les mêmes obligations d'information de la CGLLS pour ces opérations.

L'ANCOLS continuera d'en assurer un contrôle a posteriori.

Pour mémoire, les activités « hors SIEG » des bailleurs sociaux doivent faire l'objet d'une comptabilité distincte. Depuis 2021, le résultat de ces activités doit figurer à leur bilan. Il s'élèverait nationalement à 700 millions d'euros.

III. La position de la commission - Approbation sans illusion

A. L'assouplissement bienvenu de dispositifs de niche qui ne peuvent cacher les vraies causes de l'affaiblissement de la production de logements sociaux

Le projet de loi procède à plusieurs assouplissements pour favoriser la copromotion entre des bailleurs sociaux et des opérateurs privés pour qu'ils puissent jouer plus facilement un rôle contracyclique dans un secteur de la construction sinistrée.

Il n'y a en soi rien de critiquable à cette suite de mesures techniques.

Mais d'une part, à l'examen, les SCCV, l'ULS ou la VEFA inversée sont des dispositifs de niche dont aucun séparément ni tous cumulés n'auront d'effet significatif pour relancer la production de logements sociaux.

Surtout, la cause de l'effondrement de la production des logements sociaux est ailleurs. Elle n'est pas juridique mais financière et politique depuis qu'en 2018 le gouvernement a mis en place la RLS et prélève chaque année 1,3 milliard d'euros sur les fonds propres des bailleurs sociaux, situation très sensiblement aggravée désormais par la hausse du taux du livret A.

B. Les corrections techniques et de principes apportées par la commission

La commission a adopté sur proposition des rapporteurs plusieurs amendements visant à apporter d'une part des modifications de principe et d'autre part des corrections techniques (COM-185 et COM-186).

La commission a procédé à deux modifications de principe considérant que les bailleurs sociaux ne devaient pas devenir de banals promoteurs privés et qu'il ne fallait pas mélanger les métiers. Elle a ainsi supprimé la possibilité de vendre en VEFA inversée à des particuliers pour ne conserver que la vente en bloc aux professionnels. Elle a également estimé que

les opérations de démembrements de copropriété ne devaient pas non plus conduire à des opérations en dehors du champ social en valorisant par exemple l'usufruit de logements sociaux en zone tendue.

Concernant les aspects techniques, la commission a rétabli le calcul des parts des SCCV en nombre de logements, l'ensemble des acteurs HLM estimant la nouvelle solution plus compliquée et non cohérente avec le décompte fiscal des logements intermédiaires.

Elle a également adopté un amendement pour permettre aux organismes HLM de gérer les logements intermédiaires produits par leurs filiales.

Par ailleurs, la commission a adopté quatre amendements identiques (COM-1, COM-72, COM-89 et COM-224) pour ouvrir la possibilité aux sociétés d'économie mixte qui ont une activité de logement social et/ou intermédiaire de détenir un ou plusieurs livret A.

Cette demande résulte notamment de la transformation de certains offices en SEM du fait des concentrations et restructurations provoquées par la loi ELAN. Dans ce cas, l'organisme doit clôturer son ou ses livrets A et perd les intérêts acquis sur l'année.

Elle est plus particulièrement portée par Fédération des entreprises publiques locales qui regroupe les SEM et les SPL. 125 SEM ont une activité tournée vers le logement abordable qui représente 700 000 logements et 80 % du logement outre-mer. Elles construisent environ 7 000 logements par an, en achètent le même volume en VEFA et réalisent 2 000 acquisitions-améliorations.

Enfin, la commission a adopté quatre amendements identiques (COM-2, COM-78, COM-88 et COM-223) pour faciliter la prise de participation des SEM au sein d'une société de projet filiale en limitant les autorisations nécessaires à la seule collectivité ayant le plus grand nombre de parts et de droits de vote ou en cas d'égalité à celle qui exerce la présidence du conseil d'administration ou du conseil de surveillance.

En la matière, la règle générale, définie par l'article L. 1524-5 du CGCT, prévoit que, à peine de nullité, toute prise de participation directe d'une société d'économie mixte locale dans le capital d'une autre société fait préalablement l'objet d'un **accord exprès des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires disposant d'un siège au conseil d'administration ou au conseil de surveillance** en application du premier alinéa. Il en est de même pour la constitution d'un groupement d'intérêt économique par une société d'économie mixte locale, par une société qu'elle contrôle ou par un groupement d'intérêt économique dont elle détient une part du capital ou des droits de vote. Les prises de participation indirectes qui confèrent à une société contrôlée par une société d'économie mixte locale ou à un groupement d'intérêt économique dont une part de capital ou des droits de vote est détenue par une société d'économie mixte locale au moins 10 % du

capital ou des droits de vote d'une société sont également soumises à cet accord préalable. Les autres prises de participation indirectes font l'objet d'une information par le représentant de la collectivité territoriale ou du groupement actionnaire à la prochaine assemblée délibérante.

En conséquence, aujourd'hui, la création d'une filiale par une SEM suppose l'accord préalable des assemblées délibérantes de chaque collectivité membre de son conseil d'administration sous peine de nullité (instaurée par la loi 3DS). Si ce dispositif peut se comprendre pour les filiales « classiques », il s'avère qu'il ralentit considérablement la constitution de société de projets. Ainsi, lorsqu'une Sem souhaite se positionner sur une opération immobilière, elle peut mettre près d'un an avant de récolter la délibération d'accord de l'ensemble de ses actionnaires (allant jusque 18 actionnaires), tandis que le secteur privé peut réaliser une société de projet en quelques semaines.

La commission a donc considéré que cet amendement offre une simplification importante sans écarter les actionnaires minoritaires puisque ce type de création reste soumis au conseil d'administration qui comprend l'ensemble des collectivités territoriales.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

CHAPITRE IV Faciliter l'accès au logement

Article 10

Améliorer l'accès au logement social des travailleurs des secteurs privé et public

Cet article vise à améliorer l'accès au logement social des travailleurs du secteur privé et du secteur public. Il contient deux dispositions. La première est la possibilité pour le préfet de déléguer son contingent à Action Logement Services pour loger les salariés reconnus prioritaires. La seconde clarifie la clause dite de précarité ou de fonction qui permet, pour certains emplois publics de lier l'attribution d'un logement à la tenue d'un emploi.

La commission a adopté deux amendements. Le COM-94 vise à sécuriser juridiquement la possibilité qu'une personne morale puisse prendre à bail un LLI pour le sous-louer en respectant les plafonds de ressources. Le COM-218 des rapporteurs propose une série de dispositions pour faciliter le logement des salariés du secteur privé et des agents du secteur public.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - L'enjeu du logement des salariés et agents publics

A. Le rôle d'Action Logement au profit des salariés

Action Logement Services est l'une des principales filiales du groupe Action Logement (articles L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation). Elle a la responsabilité de la collecte et de la distribution de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) qui représente 0,45 % de la masse salariale des entreprises de plus de 50 salariés. Une entreprise peut s'acquitter de la PEEC par un versement en numéraire, par des prêts ou en nature. Elle peut également cotiser au-delà de son obligation légale pour acquérir des droits de réservation supplémentaires.

La mission principale d'ALS est d'assurer le logement des salariés.

Action Logement doit participer à hauteur de 25 % des attributions annuelles à la mise en œuvre du droit au logement en accueillant des personnes reconnues prioritaires à ce titre (L. 441-2-3 CCH) ou des autres publics reconnus prioritaires au titre de l'article L. 441-1 du CCH.

De fait, plus de la moitié des ménages reconnus prioritaires au titre du DALO ont un emploi.

L'étude d'impact indique sur 36 départements prioritaires (comptant plus de 50 ménages reconnus DALO), les préfets ont conclu des conventions avec Action Logement, en application de l'article L. 313-26-2 du CCH, dans 18 départements.

Restent exclus de ces conventions :

- les logements situés dans des structures d'hébergement, des foyers ou des structures hôtelières à vocation sociale ;
- les logements faisant l'objet de réservations directes par des entreprises ou des administrations ;
- Les logements non conventionnés.

B. Les dispositions pour le logement des agents publics

L'État dispose de trois leviers.

Le premier est le contingent de 5 % de tous les logements sociaux à la main du préfet pour loger les fonctionnaires. De nombreux élus se plaignent toutefois que l'obligation pour les préfets de loger les ménages prioritaires au titre du droit au logement les conduise à négliger l'attribution de logements aux agents publics.

Le second est la réservation directe de logements par les administrations au profit de bailleurs sociaux. L'article L. 442-7 a été adopté en 1983. Il devait permettre de lier l'attribution à la fonction. Il a introduit, par exception au droit au maintien dans les lieux, une clause de précarité.

Cette clause est toutefois presque complètement tombée en désuétude. Seul le ministère des armées en fait un usage actif contraignant à la libération du logement dans les six mois suivant la mutation ou le départ du service actif.

Enfin, en application de l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques, l'administration qui cède un immeuble avec la décote dite Duflot peut obtenir jusqu'à 10 % des droits de réservation des logements sociaux créés pour ses agents.

C. Deux possibilités existantes de délégation du contingent préfectoral

Les préfets peuvent d'ores et déjà déléguer leur contingent.

Ils peuvent le faire auprès des bailleurs sociaux en application de l'article R. 441-5 du CCH.

L'État peut faire de même auprès des intercommunalités dans le cadre des conventions de délégation des aides à la pierre dès lors que celle-ci prend la responsabilité des attributions DALO et supporte les éventuelles pénalités (L. 301-5-1 CCH).

II. Le dispositif envisagé - Délégation à Action Logement et simplification de la clause de précarité

A. Délégation du contingent préfectoral à Action Logement Services

L'article 10 vient compléter l'article L. 313-26-2 du CCH, pour permettre aux préfets, via une convention, de déléguer tout ou partie de leur contingent à Action Logement Services, à l'exception du « contingent fonctionnaires », pour loger les salariés reconnus prioritaires au titre du DALO ou prioritaires au titre de l'article L. 441-1 du CCH. Cela correspondrait donc à 25 % des logements, 5 % restant à la main des préfets.

Les attributions déléguées devront intégralement respecter cette clause.

B. Simplification de la clause de précarité

L'article L. 442-7 mentionnait un décret qui n'a jamais été pris et qui devait préciser les logements visés et la contrepartie de financement requise. De ce fait, la plupart des ministères y ont renoncé, se trouvant dans l'incapacité de désigner les logements et de mobiliser la clause.

L'article 10, dans son 2°, propose donc de supprimer ces dispositions obsolètes afin de rendre de nouveau possible une politique de logement pour les agents civils de l'État et éviter que des logements réservés ne soient perdus au profit d'agents quittant la fonction publique (retraite, fin de contrat) et au détriment de la volonté d'assurer une proximité entre l'emploi et le logement alors que les agents peuvent être soumis à des astreintes particulières, notamment zone tendue.

III. La position de la commission - Un nécessaire et indispensable élargissement au profit du logement des travailleurs

La commission a adopté deux amendements.

L'amendement COM-218 des rapporteurs a pour objectif d'élargir très sensiblement la portée de l'article 10 afin de favoriser le logement des travailleurs du privé comme du public.

Il comporte six dispositions.

Il ouvre la possibilité pour un employeur de recourir, via une convention avec un bailleur, à **l'usufruit locatif social (ULS) pour assurer le logement de ses salariés**. Cette disposition, promue par le député Dominique Da Silva, intéresse tout particulièrement les petites entreprises de moins de 50 salariés qui pourraient investir dans l'acquisition de biens immobiliers qui seraient ensuite confiés à un bailleur social.

Cet amendement **élargit les possibilités de délégation du contingent préfectoral** pour loger les travailleurs prioritaires dans le cadre de conventions avec les autres bailleurs sociaux qu'Action Logement et les

sociétés d'économie mixte (SEM) ainsi qu'avec des entreprises bénéficiant de réservations. Précisons que c'était déjà le cas, mais dans la partie réglementaire du code pour les bailleurs sociaux, et que c'est déjà prévu pour les EPCI dans la partie législative du code.

L'amendement doit **permettre ensuite à des employeurs, établissements publics, de pouvoir garantir les emprunts des bailleurs et acquérir les droits de réservation associés.** Dans le cas contraire, un employeur, par exemple la RATP, qui consacre une partie de son foncier au logement ne pourra y loger qu'une minorité de ses salariés.

L'amendement prévoit ensuite une **exemption à la gestion en flux pour les employés des sociétés de transport public en zone tendue** car, pour celles-ci, la localisation précise du logement est un élément central leur permettant d'assurer la proximité entre le domicile et le lieu de travail de travailleurs essentiels aux horaires atypiques. C'est une extension de l'exception déjà obtenue par le Sénat dans la loi 3DS au profit du secteur hospitalier et tout particulièrement de l'APHP.

L'amendement élargit ensuite, conformément aux propositions du rapport Amiel (n° 18) **la clause de fonction dans le logement social à toutes les fonctions publiques et, en zones tendues, aux employés des entreprises de transport public.** Aujourd'hui, cette clause n'est appliquée qu'au sein du ministère des Armées. Le projet de loi ne procède à la simplification de cette clause que pour les agents de l'État. Or, le rapport Amiel montrait qu'elle serait très utile pour toute la fonction publique dans tous les cas où les agents sont soumis à des contraintes fortes de mobilité et de liant entre leur logement et leur emploi. Sinon, les logements réservés sont rapidement perdus en raison du maintien dans les lieux malgré une retraite ou une mutation.

Enfin, en application de la proposition n° 16 du rapport Amiel, l'amendement prévoit **l'augmentation de 10 % à 50 % maximum du contingent au profit de l'État en cas de cession d'un foncier avec décote Duflot.** Il supprime le bénéfice de ce contingent à la seule administration qui cède l'immeuble pour l'élargir à tous les agents de l'État. Il paraît en effet juste que l'apport de foncier ou même d'un immeuble via la décote soit plus justement valorisé. Il est aussi apparu que fréquemment, l'administration qui cède son foncier n'est plus présente sur le territoire. Dès lors, lui réserver le bénéfice des réservations n'est ni incitatif ni utile alors que d'autres agents de l'État pourraient en avoir besoin.

La commission a adopté un second amendement COM-94 de M. Menonville qui a pour but de sécuriser juridiquement le fait qu'une personne morale puisse prendre à bail un logement intermédiaire qu'elle sous-loue en respectant les conditions de ressources à une personne physique qui en fait sa résidence principale.

L'objectif est ici de permettre aux acteurs institutionnels du LLI, comme CDC Habitat, de sous-louer "en bloc" des logements à des employeurs

publics ou privés des logements pour en garantir la jouissance à leurs agents ou salariés dans le cadre d'accords durables et ayant une certaine échelle, comme l'a fait CDC Habitat avec les CHU de Bordeaux ou de Montpellier. Ce serait évidemment de nature à apporter une sécurité et un cadre de moyen terme favorable à ce type d'investissements et au développement du LLI.

Comme le souligne l'exposé des motifs, une telle faculté existe déjà dans le logement social (L.442-8 CCH).

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 10 bis (nouveau)

Possibilité pour les établissements de santé de prendre des participations et de créer des filiales pour gérer et valoriser leur patrimoine immobilier

Cet article vise à permettre aux établissements publics de santé de prendre des participations et de créer des filiales pour gérer et valoriser leur patrimoine immobilier

La commission a adopté cet article additionnel après l'article 10.

La commission a adopté l'amendement COM-90 de M. Menonville qui vise à donner aux établissements publics de santé un outil de rationalisation et de gestion de leur patrimoine immobilier, pour leur permettre de développer et de gérer un patrimoine de logements à destination de leurs agents à l'heure où ceux-ci sont particulièrement touchés par l'envolée des prix en zone tendue.

Il permet d'accélérer la rationalisation du patrimoine immobilier de ces établissements par une démarche décentralisée responsabilisant les gestionnaires comme cela a été réalisé par exemple par La Poste dès 2005 avec la création de Poste Immo qui a réalisé, à partir du patrimoine postal devenu inutile à l'exploitation, des opérations de construction de logements ou de transformation en logements contribuant ainsi à la revitalisation des territoires.

Les hôpitaux sont souvent les premiers employeurs de leur ville et sont aussi des « entreprises sociales » qu'il est artificiel de vouloir gérer intégralement dans les limites étroites du régime des établissements publics administratifs.

Cet amendement rapproche les établissements publics de santé :

- des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel visés par l'article L. 711-1 du code de l'éducation, qui peuvent, pour contribuer à la gestion et à la valorisation de leur patrimoine immobilier et prendre des participations, participer à des groupements et créer des filiales ;

- et des établissements publics à caractère scientifique et technologique visés par l'article L. 321-4 du code de la recherche, qui peuvent déjà prendre des participations et constituer des filiales sans autre limitation que le principe de spécialité.

La commission a adopté cet article additionnel après l'article 10.

Article 11

Sévériser les critères de fin de droit dans le parc social en zone tendue

Cet article vise à renforcer la mobilité dans le parc social en sévérant les critères de la fin du droit au maintien dans les lieux en abaissant le plafond de ressources, en ajoutant un examen du patrimoine et en contraignant les bailleurs à mener ce réexamen périodique et à en rendre compte sous peine de sanctions.

La commission a adopté deux amendements pour supprimer les nouvelles sanctions à l'encontre des bailleurs (COM-184 des rapporteurs) et pour aligner le zonage d'application entre les différentes catégories de bailleurs (COM-117 de M. Menonville).

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Un réexamen périodique de situation tous les trois ans depuis la loi ELAN qui ne compense pas la baisse de la mobilité dans le parc social

A. Demande croissante de logements sociaux, mais baisse de la mobilité

Fin 2023, 2,6 millions de ménages sont en demande de logement social. Leur nombre a augmenté de 26 % depuis 2016.

1,8 million sont des primo-demandeurs.

Corrélativement, la mobilité est en fort recul. Entre 2020 et 2022, elle est passée de 6,4 % à 5 % en zone A, de 9,4 % à 7,2 % en zone B1, de 10,7 % à 7,8 % en zone B2 et de 11,7 % à 8,7 % en zone C.

Ces taux ont encore baissé en 2023 (4,5 % en zone A, 6,2 % en zone B1) et, corrélativement, le nombre d'attribution a baissé passant de 450 000 à 390 000 entre 2019 et 2023 au niveau national.

L'ancienneté moyenne des demandes s'élève désormais à 22 mois en 2023.

B. Le réexamen périodique de la situation d'occupation des logements

L'attribution d'un logement social est conditionnée au respect d'un plafond de ressources (article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation) qui varie en fonction du type de logement, du plus social au moins social et au fait de ne pas disposer déjà d'un patrimoine immobilier permettant de s'y loger ou d'avoir des ressources suffisantes pour louer dans le parc privé (L. 441-2-2 CCH).

Depuis 2018, en application de l'article L. 442-5-2 du CCH, les commissions d'attribution des logements (CAL) sont également chargées

d'examiner l'occupation des logements et sont devenues des CALEOL. Dans les zones tendues, elles procèdent à cet examen tous les trois ans. Il revient aux bailleurs de transmettre à la CALEOL les dossiers des locataires qui sont dans une des situations suivantes :

- sur-occupation du logement telle que définie à l'article L. 822-10¹ ;
- sous-occupation du logement telle que définie à l'article L. 621-2 ;
- reconnaissance d'un handicap ou d'une perte d'autonomie nécessitant l'attribution d'un logement adapté ou à l'inverse disparition de ce besoin ;
- dépassement du plafond de ressources applicable au logement.

Sur la base de l'avis émis par la commission, le bailleur procède avec le locataire à un examen de sa situation et des possibilités d'évolution de son parcours résidentiel. Cela peut aboutir à recommander l'accession à la propriété.

Ce réexamen peut conduire à la perte du droit au maintien dans les lieux dans les quatre cas suivants :

- le logement situé en zone tendue est sous-occupé et le locataire a refusé trois offres de relogement proposé par le bailleur (L. 442-3-1 CCH) ;
- le locataire n'a plus besoin d'un logement adapté au handicap et a refusé trois offres de relogement (L. 442-3-2 CCH) ;
- le dépassement de 150 % des plafonds de ressources PLS durant deux années consécutives en zone tendue (L. 442-3-3 et L. 482-3 CCH) ;
- la non-réponse pendant deux années consécutives à l'enquête sur les ressources alors que le logement est situé en zone tendue (L. 442-3-4 CCH).

II. Le dispositif envisagé - Un durcissement des critères de maintien dans le parc social

A. Le durcissement et l'élargissement des critères

Afin de réaliser son objectif d'accélérer la mobilité dans le parc social vers le LLI et l'accession à la propriété, le gouvernement prévoit les dispositions suivantes au sein de l'article 11 :

- diminuer de 150 % à 120 % le seuil de dépassement des plafonds de ressources du prêt locatif social (PLS) à partir duquel la perte du droit au maintien dans les lieux s'applique ;
- étendre la perte du droit au maintien dans les lieux aux cas où le locataire est propriétaire d'un bien lui permettant de subvenir à ses besoins ou de se loger dans le parc privé. Le respect de cette condition est déjà requis

¹ La norme d'occupation est d'une pièce de séjour, une pièce pour un couple ou un parent isolé, une pièce pour deux enfants de même sexe ou de moins de 7 ans, sinon une pièce par enfant.

lors de l'examen du dossier de candidature pour une première attribution dans le parc social (L. 441-2-2 CCH).

Dans ce cas, le bail prendrait fin 18 mois après le 1^{er} janvier de l'année qui suit cette constatation.

Ces évolutions n'affecteraient pas les personnes de plus 65 ans et les personnes handicapées ou accueillant une personne handicapée ainsi que celles habitant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV).

B. Nouvelles obligations et sanctions contre les bailleurs

L'article 11 prévoit que les bailleurs devront communiquer tous les ans à la CALEOL et au préfet les résultats du réexamen des situations des locataires au sein de leur bilan annuel relatif aux attributions.

Afin de s'assurer que les bailleurs sociaux s'acquittent de cette obligation de réexamen, le gouvernement prévoit deux sanctions pécuniaires qui pourraient être prononcées par l'ANCOLS (L. 342-14 CCH modifié) :

- jusqu'à 18 mois de loyers en principal par logement si le bailleur ne met pas en œuvre son obligation de mettre fin au droit de maintien dans les lieux. Cette sanction serait du même niveau que celle prévue pour le non-respect des règles d'attribution ;

- une sanction de 1 000 euros par logement en cas de non-respect par le bailleur de son obligation de réexamen tous les trois ans des conditions d'occupation et de rapport à la CALEOL. Cette sanction est identique à celle déjà existante à l'article L. 411-10 du CCH en cas d'absence de transmission des données relatives au parc de logements sociaux.

L'ensemble de ces dispositions sont applicables aux OHLM comme aux SEM.

L'article 11 serait applicable au 1^{er} janvier 2025 si le projet de loi était adopté avant la fin 2024.

III. La position de la commission - Une mesure de justice sociale mais à l'impact incertain et sans doute très faible

A. Un impact très incertain

L'étude d'impact indique que 103 000 ménages locataires du parc social ont des ressources supérieures aux plafonds PLS et que 30 000 d'entre eux auraient des ressources comprises entre 120 % et 150 %.

Mais le gouvernement n'est pas à même d'indiquer combien parmi eux seraient réellement touchés car habitant en zone tendue mais pas dans un QPV, étant âgés de moins de 65 ans, n'étant pas handicapé ou chargé d'une personne handicapée et disposant de ces revenus pendant plus de deux ans.

Les éléments transmis par CDC Habitat conforte cette incertitude. Dans le parc social de ce bailleur (180 000 logements), seuls sept locataires

auraient des ressources supérieures à 150 % du plafond. En appliquant un seuil de 120 % et compte tenu des critères de protection, seuls dix à vingt locataires seraient concernés.

Cela fait tomber, s'il en était besoin, le mythe d'un logement social occupé par un grand nombre de Français aisés qui n'auraient aucun droit à y résider.

Le ministère du logement a également indiqué aux rapporteurs que, à ce jour, il ne dispose pas d'un recul suffisant sur l'application de la mesure créée par la loi « ELAN » et applicable depuis 2019, puisque les réexamens n'ont pas pu être réalisés pendant la crise covid et l'ANCOLS ne disposera pas d'information fiabilisée avant 2025.

Dès lors, on ne peut qu'être étonné que l'étude d'impact évoque l'objectif d'augmenter d'un point la mobilité dans le parc social, soit 47 000 attributions supplémentaires.

B. Supprimer les sanctions et aligner les zonages d'application entre bailleurs

La commission a adopté deux amendements.

L'amendement COM-184 des rapporteurs supprime les sanctions nouvelles à l'encontre des bailleurs. Même si les sanctions envisagées n'ont rien d'anormal en termes de montant puisqu'elles correspondent à ce qui existe déjà. Les rapporteurs ont estimé qu'elles étaient complètement inopportunes et qu'il était tout à fait contreproductif de manier ainsi le bâton là où la carotte et l'accompagnement sont nécessaires pour que les organismes HLM puissent produire un plus grand nombre de logements sociaux.

La commission a également adopté l'amendement COM-117 de M. Menonville qui procède à une coordination juridique qui n'a pas été faite en 2017 lors de l'adoption de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté pour la définition des « zones tendues » dans lesquelles s'applique la remise en cause du droit au maintien dans les lieux en cas de sous-occupation. Les SEM étaient restées au zonage de 1948...

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 12

Renforcer l'impact du supplément de loyer de solidarité (SLS)

Cet article vise à renforcer l'impact du supplément de loyer de solidarité (SLS) comme incitation à la mobilité dans le parc social en abaissant son seuil de déclenchement dès que les ressources des locataires dépassent 120 % des plafonds, en supprimant l'exemption de SLS dans certains PLH, en portant à 50 % la part du SLS qui revient au bailleur et en organisant un échange automatique d'information avec l'administration fiscale.

La commission a adopté l'amendement COM-181 des rapporteurs pour mieux encadrer l'abaissement du seuil du SLS.

I. La situation actuelle - Le SLS, une mesure de justice incitant à la mobilité dans le parc social

A. Le fonctionnement du SLS

L'attribution d'un logement social est conditionnée au respect d'un plafond de ressources (article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation) qui varie en fonction du type de logement, du plus social au moins social.

Les revenus des locataires sont ensuite examinés chaque année (L. 441-9 et L. 442-5 CCH).

Lorsque ces revenus dépassent de 20 % le plafond d'attribution, les ménages sont redevables du supplément de loyer de solidarité, le SLS, plus communément appelé « surloyer ».

Le SLS a été créé en 1958¹.

C'est à la fois un outil de justice sociale et d'incitation au départ en faisant la liaison entre le parc privé et le parc social.

Le montant du surloyer n'est conservé par le bailleur qu'à hauteur de 15 %, 85 % sont reversés à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Il concerne aujourd'hui en moyenne 3 % des locataires, soit un peu plus de 80 000 ménages payant un montant moyen supplémentaire de 136 euros par mois.

Le montant du SLS et du loyer est plafonné à 30 % des ressources du locataire. Seuls 3 113 locataires sont dans cette situation.

Au total, le SLS représente 133 millions annuels supplémentaires, dont seuls 20 millions reviennent aux bailleurs.

¹ Décret n° 58-1470 du 31 décembre 1958.

Tableau - SLS : total des revenus annuels à partir duquel il s'applique (province)				
Personnes logées		Montant des revenus annuels à partir duquel le SLS est dû		
		Logement PLAI	Logement PLUS	Logement PLS
1	1 personne seule	14 942 €	27 170 €	35 321 €
2	2 personnes	21 771 €	36 285 €	47 171 €
	Jeune couple, 2 personnes mariées ou partenaires de Pacs ou concubins, sans enfant, dont la somme des âges révolus n'excède pas 55 ans	26 181 €	43 634 €	56 724 €
	1 personne + 1 personne à charge	26 181 €	43 634 €	56 724 €
	3 personnes	26 181 €	43 634 €	56 724 €
	1 personne + 2 personnes à charge	29 131 €	52 678 €	68 482 €
	4 personnes	29 131 €	52 678 €	68 482 €
	1 personne + 3 personnes à charge	34 084 €	61 969 €	80 559 €
	5 personnes	34 084 €	61 969 €	80 559 €
	1 personne + 4 personnes à charge	38 412 €	69 840 €	90 792 €

Tableau - Total des revenus annuels à partir duquel le SLS est dû (Paris et communes limitrophes)				
Personnes logées		Montant des revenus annuels à partir duquel le surloyer est dû		
		Logement PLAI	Logement PLUS	Logement PLS
1	1 personne seule	17 194 €	31 252 €	40 628 €
2	2 personnes	28 026 €	46 710 €	60 723 €
	Jeune couple, 2 personnes mariées ou partenaires de Pacs ou concubins, sans enfant, dont la somme des âges révolus n'excède pas 55 ans	26 181 €	61 230 €	79 599 €
	1 personne + 1 personne à charge	26 181 €	61 230 €	79 599 €
3	3 personnes	26 181 €	61 230 €	79 599 €
	1 personne + 2 personnes à charge	40 213 €	73 105 €	95 036 €
4	4 personnes	40 213 €	73 105 €	95 036 €
	1 personne + 3 personnes à charge	47 835 €	86 978 €	113 071 €
5	5 personnes	47 835 €	86 978 €	113 071 €
	1 personne + 4 personnes à charge	53 833 €	97 874 €	127 236 €

B. Les exceptions

Afin de préserver la mixité sociale, certaines zones ont toutefois été exemptées du SLS, représentant 38,8 % des logements sociaux. Il s'agit :

- des quartiers prioritaires de la politique de la ville (L. 441-3 CCH), 29,5 %,
- des zones de revitalisation rurales, 5,1 %,
- dans des zones définies par les plans locaux de l'habitat, 3,7 % (170 000 logements).

Par ailleurs, les allocataires des APL ne sont pas assujettis au SLS (L. 441-9 CCH).

Les titulaires d'une carte d'invalidité se voient appliquer des plafonds plus élevés :

Tableau - Surloyer : total des revenus annuels à partir duquel il est dû lorsqu'au moins une personne à la carte mobilité inclusion invalidité (province)			
Personnes logées	Montant des revenus annuels à partir duquel le surloyer est dû		
	Logement PLAI	Logement PLUS	Logement PLS
1 personne	21 771 €	36 285 €	47 171 €
2 personnes	26 181 €	43 634 €	56 724 €
3 personnes	29 131 €	52 678 €	68 482 €
4 personnes	34 084 €	61 969 €	80 559 €
5 personnes	38 412 €	69 840 €	90 792 €

Tableau - Total des revenus annuels à partir duquel le SLS est dû lorsqu'au moins une personne a la carte mobilité inclusion invalidité (Paris et communes limitrophes)			
Personnes logées	Montant des revenus annuels à partir duquel le SLS est dû		
	Logement PLAI	Logement PLUS	Logement PLS
1 personne	28 026 €	46 710 €	60 723 €
2 personnes	26 181 €	61 230 €	79 599 €
3 personnes	40 213 €	73 105 €	95 036 €
4 personnes	47 835 €	86 978 €	95 036 €
5 personnes	53 833 €	97 874 €	127 236 €

Source : service-public.fr

Le SLS ne s'applique pas aux immeubles à loyer moyen (ILM) Outre-mer (L. 441-14 CCH).

Le SLS ne s'applique pas non plus aux logements ayant bénéficié d'une subvention de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

II. Le dispositif envisagé – Le renforcement du SLS comme solution pour lutter contre la baisse de la mobilité dans le parc social

A. La baisse de la mobilité dans le parc social

Fin 2023, 2,6 millions de ménages sont en demande de logement social, dont un tiers environ d'une mutation au sein du parc social. Ce nombre a augmenté de 26 % depuis 2016.

Corrélativement, la mobilité est en fort recul. Entre 2020 et 2022, elle est passée de 6,4 % à 5 % en zone A, de 9,4 % à 7,2 % en zone B1, de 10,7 % à 7,8 % en zone B2 et de 11,7 % à 8,7 % en zone C.

B. Le renforcement de l'impact du surloyer

Dans l'article 12 du projet de loi, le gouvernement propose donc :

- d'autoriser un échange d'information automatique entre les bailleurs, à travers le système national d'enregistrement (SNE), et l'administration fiscale pour connaître les ressources des locataires et la liste de leur propriétés immobilières (modification des L. 441-2-1 et L. 441-2-9 CCH) ;

- d'appliquer le surloyer dès que les ressources dépassent les plafonds et non plus lorsqu'ils sont supérieurs de 20 % (L. 441-3 CCH) ;

- de supprimer l'exception qui peut être établie par un PLH (L. 441-3-1 CCH) pour la remplacer par celle résultant de l'identification de résidences à enjeu prioritaire de mixité sociale ;

- de porter à 50 % le montant maximum du SLS devant être versé à la CGLLS (L. 452-4 CCH).

Ces mesures entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2025. Toutefois, l'abaissement du seuil du déclenchement du SLS et les modalités d'échanges d'information entre l'administration fiscale et le GIP SNE nécessiteront un décret en Conseil d'État.

Selon l'étude d'impact, du projet de loi, 131 000 ménages supplémentaires seraient touchés par le SLS, 8 % des locataires dépassant les plafonds de ressources.

L'impact financier n'est pas précisé, car le barème du SLS et tout particulièrement sa pente sont fixés par décret.

III. La position de la commission – Une mesure juste qui demande des aménagements

A. Un impact réel mais modéré

Cette mesure aurait un impact assez important puisque 131 000 nouveaux ménages devraient s'acquitter d'un SLS et on peut penser

que les 80 000 se trouvant au-delà de 120 % devraient s'acquitter d'un montant plus important.

Toutefois, le ministère du logement a indiqué aux rapporteurs que le SLS perçu sur les locataires dépassant les plafonds de moins de 20 % serait inférieur à 10 euros par mois, mais il n'est pas à même d'indiquer l'impact global car il dépendra de la révision du barème du SLS qui se fera par voie réglementaire.

Sur cette seule base, le supplément de ressources ne serait que de 15,7 millions d'euros.

Conjugué à la nouvelle répartition avec la CGLLS, cette réforme pourrait conduire à un supplément de recettes de 55 millions d'euros par an pour les bailleurs sociaux.

CDC Habitat a indiqué à vos rapporteurs que dans son parc social, cela conduirait à quasi doubler le nombre de ménages s'acquittant du SLS, mais n'augmenterait que de 30 % les ressources tirées de celui-ci. La contribution des nouveaux ménages serait de l'ordre de 29 euros par mois.

Le caractère limité de l'augmentation du bail, sachant que le SLS ne s'applique pas aux bénéficiaires des APL, interroge donc sur les effets qui peuvent en être réellement attendus en termes de mobilité.

En réalité, les deux mesures principales de l'article semblent être :

- l'organisation d'échanges informations automatiques entre les bailleurs et l'administration fiscale, ce qui devrait grandement faciliter l'enquête annuelle sur les revenus des locataires ;

- la nouvelle répartition du surloyer entre les bailleurs et la CGLLS, qui elle-même restera à financer.

B. Des aménagements indispensables

Sur proposition des rapporteurs la commission a adopté l'amendement COM-181 qui procède à **quatre modifications**.

À la demande des bailleurs sociaux qui estiment particulièrement complexe l'évaluation du potentiel locatif d'une propriété et de la possibilité grâce à ces revenus d'accéder à un logement adapté dans le parc privé, **l'amendement exige que l'administration fiscale transmette son évaluation** et prévoit que les modalités en seront précisées par décret en Conseil d'État.

Il s'agit de plus de **n'appliquer le SLS qu'aux plafonds de loyer PLUS et d'exclure les PLAI**. Cela n'aurait guère de sens compte tenu de la modestie des ressources de ces locataires et du fait que la plupart d'entre eux, en tant qu'allocataires APL, sont exemptés du SLS.

Il s'agit ensuite **d'éviter des effets de seuil malheureux** et qu'une prime exceptionnelle, telle que la prime de partage de la valeur (prime Macron) qui est désormais imposable, ne conduise au paiement d'un surloyer,

ce que visait à éviter le seuil de déclenchement à 120 % des plafonds. Le gouvernement ne peut pas reprendre d'une main ce qu'il incite les entreprises à donner de l'autre.

Enfin, l'amendement **rétablit la possibilité pour les maires de définir dans leur PLH des zones où le SLS ne s'applique pas**. C'est d'autant plus nécessaire qu'outre le retrait de cette prérogative, le décret portant sur les résidences soumises à enjeu de mixité sociale, qui est sensé la remplacer, n'est toujours pas paru et qu'aucun projet n'a été communiqué aux rapporteurs à l'occasion des travaux préparatoires.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 13

Élargissement du bail mobilité au parc de logements sociaux

Cet article vise à élargir le bail mobilité au parc social.

La commission a adopté l'article sans modification.

I. La situation actuelle - Le bail mobilité est limité au parc privé

A. Le bail mobilité, une création de la loi ELAN dans le parc privé

Suite à un rapport commun de l'inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable de janvier 2016, la loi ELAN¹ a créé le bail mobilité dans le parc privé locatif.

À l'époque, il était fait le constat que le parc de logements meublés était insuffisant pour accueillir les jeunes professionnels et les personnes en mobilité géographique pour des durées de moins d'un an.

Le bail mobilité est aujourd'hui prévu par l'article 25-12 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs.

C'est un contrat de location meublée de courte durée d'un mois à 10 mois maximum, non renouvelable.

Il est exclusivement destiné aux locataires justifiant, à la date de la prise d'effet du bail, être en formation professionnelle, en études supérieures, en contrat d'apprentissage, en stage, en engagement volontaire dans le cadre d'un service civique, en mutation professionnelle ou en mission temporaire dans le cadre de son activité professionnelle.

Il n'y a pas de limite d'âge.

Le propriétaire ne peut demander de dépôt de garantie, mais peut demander une caution type Visale.

L'étude d'impact ne donne pas d'information sur le nombre de baux mobilité signés ou en vigueur. Elle relève toutefois que cette innovation n'a pas permis de répondre à la demande de logement due au quasi triplement du nombre des apprentis.

En effet, le marché locatif français subit l'attraction pour la location touristique de courte durée et le bail mobilité a même pu, dans certaines régions, contribuer à l'optimisation maximale des rendements locatifs, les appartements étant loués en bail mobilité hors saison et en meublé de tourisme pendant la saison touristique.

¹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

B. Le bail mobilité n'est pas autorisé dans le parc social

Dans le parc social, l'article L. 442-8 du code de la construction et de l'habitation (CCH) interdit de louer en meublé ou de sous-louer un logement, meublé ou non, sous quelque forme que ce soit, sous peine d'une amende de 9 000 euros.

Ce principe souffre quelques exceptions :

- les logements-foyers ;
- les colocations solidaires via un intermédiaire agréé (L. 442-8-1 CCH) destinées à l'intermédiation locative, à l'accueil de personnes âgées, handicapées, de moins de trente ans, à des actifs dont la mobilité professionnelle implique un changement de secteur géographique, d'étudiants ou des travailleurs saisonniers ;
- les logements faisant l'objet d'une convention et d'une autorisation spécifiques permettant de réserver tout ou partie des logements d'un programme à des jeunes de moins de trente ans (L. 353-22 CCH). Le bail est d'un an renouvelable, mais les jeunes ne bénéficient pas du droit au maintien dans les lieux, bien que l'accès à ces logements soient soumis au processus normal d'attribution ;
- la sous-location pour six mois à des saisonniers de logements meublés (article L. 444-10 CCH).

II. Le dispositif envisagé – Élargir le bail mobilité au parc social

Comme indiqué, depuis l'adoption de la loi ELAN, le nombre d'apprentis a été multiplié par 2,8 (entre 2017 et 2022).

Or la rémunération des apprentis est faible, le plus souvent inférieure au SMIC, ce qui les rend éligibles aux logements les plus sociaux, les PLAI (plafond 1037 €/mois en province et de 1194 €/mois en Ile-de-France).

Par ailleurs, les dispositions existantes qui permettent d'accueillir ce public ne sont pas pleinement satisfaisantes et pas aussi souples, et le parc privé n'est pas à même de répondre à cette demande. Le gouvernement propose donc d'étendre le bail mobilité au sein du parc social. C'est l'objectif de l'article 13 et du nouvel article L. 442-8-5 du CCH.

Cette extension nécessite certaines adaptations :

- le respect du plafond des ressources et des loyers,
- l'absence de droit de maintien dans les lieux,
- une attribution sans passer par le processus normal pour un logement social nue de longue durée.

Par ailleurs, il pourra être mis en œuvre non seulement par les organismes HLM mais aussi par les collectivités territoriales et les sociétés d'économie mixte (SEM) de construction et de gestion de logements sociaux. C'est le sens du nouvel article L. 353-23 du CCH.

III. La position de la commission - Un impact vraisemblablement très limité

Les auditions des rapporteurs les conduisent à penser que l'usage de cette nouvelle faculté sera tout à fait marginal par les bailleurs sociaux. Cela se fera ponctuellement en fonction de la demande locale et de la structure de leur parc, notamment le volume de petits logements disponibles. Or, ceux-ci sont actuellement les plus demandés et donc les plus rares.

Le Conseil d'État a regretté dans son avis que le risque d'éviction n'ait pas été évalué et suggère que les conditions de mise en œuvre de l'article soient soumises à un décret.

La structure du parc et de la demande et le besoin des bailleurs de limiter au maximum la vacance de leurs logements conduisent à minimiser cette crainte.

Il convient également de préciser que seuls les logements non réservés pourraient faire l'objet de ce nouveau bail. Au total, le ministère estime que moins de 1 % du parc pourrait être concerné. Ces baux ne seront également mis en œuvre que sur une base volontaire par les bailleurs.

Notons également que le ministère indique que l'article L. 353-22 du CCH, qui a un objet proche, n'a donné lieu qu'à 1 081 logements sociaux en 2022.

La commission a donc approuvé cette souplesse supplémentaire tout en regrettant à nouveau le faible effet de ce dispositif pour répondre à la demande des jeunes travailleurs et des personnes en mobilité.

La commission a adopté l'article sans modification.

Article 13 bis (nouveau)
Création des résidences à vocation d'emploi

Cet article vise à créer les résidences à vocation d'emploi, dispositif mixte entre résidence gérée, bail mobilité et logement intermédiaire destiné aux saisonniers et travailleurs en mobilité géographique.

La commission a adopté cet article additionnel.

La commission a adopté l'amendement COM-188 des rapporteurs qui a pour objet de créer un nouveau type de logement pour les salariés en mobilité ou ayant un contrat à durée déterminée : la résidence à vocation d'emploi (RVE).

C'est une proposition du groupe Action Logement qui est apparue pertinente et peut répondre aux besoins des travailleurs en mobilité ou concernés par des contrats de travail de courte, de moyenne ou de longue durée (stage, CDD, intérim, formation en alternance, mutation professionnelle, travailleurs saisonniers...) et qui rencontrent des difficultés croissantes d'accès au logement.

Pour apporter un élément de solution, il est proposé de créer une nouvelle gamme de résidences dans le segment du logement intermédiaire dénommée « résidence à vocation d'emploi », conçue comme une hybridation de la résidence hôtelière à vocation sociale et de la résidence-services.

La RVE serait composée de logements autonomes meublés, loués, avec ou sans services, pour une occupation comprise entre une semaine et dix-huit mois, à des locataires qui devront justifier d'un lien entre l'occupation de la résidence et l'emploi, et avec lesquels serait conclu un bail mobilité prévu par le titre I *ter* de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989.

La durée minimum du séjour étant d'une semaine, la RVE ne serait pas en concurrence avec l'offre hôtelière classique mais supposerait une dérogation à la durée minimale d'un mois requise pour un bail mobilité.

Au surplus, au moins 80 % des logements de la RVE seraient loués à des locataires sous conditions de ressources du logement locatif intermédiaire (LLI) et moyennant un loyer à la nuitée plafonné au LLI également.

Par ailleurs, les employeurs pourraient prendre en location les logements dans la perspective de leur sous-location à leurs salariés ou agents. Ce faisant, la RVE permet aux employeurs de proposer des packages emploi-logement, indispensables pour trouver des travailleurs dans certains secteurs d'activités.

La commission a adopté cet article additionnel.

Article 14

Simplifier la vente de logements sociaux en transférant l'autorisation aux communes et aux métropoles

Cet article vise à faciliter la vente aux locataires de logements sociaux en supprimant l'autorisation du préfet lorsque la vente n'est pas prévue par la convention d'utilité sociale (CUS).

La commission a adopté quatre amendements pour permettre que les logements sociaux vendus "en bloc" ne soient plus soumis à des maxima de loyers et à une attribution sous condition de ressources (COM-91), permettre la vente HLM avec décote de 20 % aux locataires et aux gardiens (COM-197 et COM-120 identiques) et pour soumettre les ventes HLM dans les CUS à l'avis conforme de la commune (COM-183).

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - La vente de logements sociaux plafonne

A. La vente de logements sociaux plafonne

La vente de logements sociaux est autorisée depuis 1965¹. Elle a quatre objectifs : développer l'accèsion à la propriété, favoriser la mixité sociale, permettre aux bailleurs d'optimiser leur patrimoine et dégager des fonds propres pour réaliser des constructions nouvelles.

Ce dernier objectif a pris une importance plus forte depuis la réduction de loyer de solidarité (RLS), décidée en 2017, qui réduit fortement les moyens des bailleurs et la loi « ÉLAN » de 2018². En effet, au cours des débats, a pu être affiché l'objectif d'une cession annuelle d'1 % du parc, soit environ 50 000 logements.

Si le nombre de ventes a doublé depuis 2007, leur nombre plafonne actuellement à 12 000 ou 13 000 par an. En 2021, ces ventes auraient généré un produit de 1,5 milliard d'euros, soit 5 % du produit d'exploitation des bailleurs. Selon l'étude d'impact, ce flux financier serait désormais à même de porter la production de nouveaux logements sur la base du coût unitaire de 150 000 euros par logement et d'un apport de fonds propre de 15 %. Les ventes actuelles permettraient alors, en théorie, de financer la construction de 67 000 nouveaux logements HLM.

Depuis 2020, l'Agence nationale du contrôle du logement social (ANCOLS) assure le suivi statistique des ventes. L'étude d'impact fournit les éléments chiffrés suivants :

¹ Loi n° 65-556 du 10 juillet 1965 relative à l'acquisition d'habitation à loyer modéré à usage locatif par les locataires.

² Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Tableau 1 : total des ventes de logements du parc social entre 2017 et 2021

Année	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de logements vendus	27 700	39 900	34 200	23 300	25 700
<i>évolution</i>		44%	-74%	-32%	70%
... entre OLS	16 700	27 200	20 600	10 800	10 900
... dont vente à des Sociétés de vente HLM (données RPLS)	-	-	550	2 700	1 800
... Ventes à l'ONV (données ONV)			550	2 700	1 900
... sorties du parc social	9 900	10 600	12 100	11 300	13 200
... autres ventes	1 100	2 100	1 500	1 200	1 600

Tableau 2 : ventes correspondant à des sorties du parc social, de 2017 et 2021

Année	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de logements vendus et sortis du parc social	9 900	10 600	12 100	11 300	13 200
<i>évolution</i>		7,0%	14,5%	-6,7%	17,4%
poils dans le parc social	0,20%	0,21%	0,24%	0,22%	0,25%
A des personnes physiques	8 600	9 600	10 900	10 600	11 800
<i>évolution</i>		10,8%	14,2%	-2,6%	10,7%
... dont occupant et descendants/ascendants	3 200	3 300	4 200	3 700	3 900
... dont autres locataires du parc et gardiens	1 300	1 700	2 100	1 800	1 900
... autres	4 000	4 600	4 600	5 100	5 900
A des collectivités territoriales	550	150	100	270	350
PLS de plus de 15 ans vendus à des personnes morales de droit privé	-	-	3	12	7
Autres ventes correspondant à une sortie effective du parc social du logement	680	840	1050	360	1100

Tableau 3 : autorisations de mises en ventes par année, de 2017 et 2021

Année	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre d'autorisations de ventes délivrées durant l'année	-	-	7 300	12 300	19 700
<i>évolution</i>			-	69,4%	59,3%
Stock de logements dont la vente est autorisée au 1er janvier de l'année	-	-	11 900	30 900	33 000
<i>évolution</i>				158,6%	6,7%
Durée <i>moyenne</i> entre l'autorisation de mise en vente et la vente effective (pour les ventes de l'année observée) - en mois	-	-	30	30	27
Durée <i>médiane</i> entre l'autorisation de mise en vente et la vente effective (pour les ventes de l'année observée) - en mois	-	-	22	23	21
Champ : sont exclues les ventes en OLS					
Nombre de logements pour lesquels la date de mise en vente et date de vente sont renseignées	-	-	8 900	8 700	11 600
Pourcentage des ventes	-	-	-	76,8%	87,7%

B. Le cadre juridique

En application de l'article L. 443-11 du code de la construction et de l'habitation (CCH), les logements occupés des bailleurs sociaux ne peuvent être vendus qu'à leurs locataires dès lors qu'ils l'occupent depuis au moins deux ans.

En application de l'article L. 443-7 du CCH¹, cette vente HLM peut se faire sous forme de bail réel solidaire (BRS) lorsque le bailleur social est agréé comme organisme de foncier solidaire (OFS). Dans ce cas et dans les communes soumises à la loi SRU, l'avis du maire et du préfet est requis. Toutefois, cette vente doit aussi être autorisée soit dans le plan de vente inclus dans la convention d'utilité sociale (CUS) signée entre le bailleur et l'État après

¹ Article 106 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification de l'action publique locale.

avis conforme du maire dans les communes déficitaires au titre de la loi SRU, soit au cas par cas. Cette double autorisation paraît lourde et inutile.

Pour mémoire, les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent également vendre des logements ou des ensembles de logements construits ou acquis depuis plus de dix ans à travers un contrat de location-accession et un contrat de vente d'immeuble à rénover.

Il est interdit de vendre des logements et immeubles insuffisamment entretenus. Ces ventes ne doivent pas avoir pour effet de réduire de manière excessive le parc de logements sociaux locatifs existant sur le territoire d'une commune ou d'une agglomération. D'ailleurs, lorsque la commune dans laquelle se situent les logements fait l'objet d'un arrêté de carence sans avoir conclu de contrat de mixité sociale, une vente de logements sociaux n'est possible qu'entre bailleurs sociaux.

Par ailleurs, lorsque la vente a lieu en dehors du plan de mise en vente de la CUS, elle nécessite l'autorisation du préfet qui consulte la commune d'implantation ainsi que les collectivités publiques qui ont accordé un financement ou leur garantie aux emprunts contractés pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration des logements concernés. La commune émet son avis dans un délai de deux mois. Son silence vaut acceptation. En cas d'opposition de la commune qui n'a pas atteint le taux de logements sociaux mentionné à l'article L. 302-5 ou en cas d'opposition de la commune à une cession de logements sociaux qui ne lui permettrait plus d'atteindre le taux précité, la vente n'est pas autorisée. À défaut d'opposition motivée du préfet dans un délai de quatre mois, la vente est autorisée.

Lorsqu'une métropole (cf. chapitre VII du titre Ier du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales ou la métropole de Lyon) a pris la compétence de délivrance aux organismes d'habitations à loyer modéré des agréments d'aliénation de logements prévue à l'article L. 443-7 du CCH, la demande d'autorisation d'aliénation pour des logements qui ne sont pas mentionnés au plan de mise en vente est transmise au président du conseil de la métropole où est situé le logement qui remplit le rôle du préfet dans la procédure.

II. Le dispositif envisagé - Simplifier la procédure de vente au fil de l'eau en la transférant aux communes

L'article 14 propose de supprimer les avis spécifiques du préfet et du maire lors d'une vente en BRS, celles-ci faisant doublon avec une l'autorisation donnée dans le cadre de la CUS ou de la procédure de vente hors CUS.

Une information sera toutefois donnée sur la nature particulière de cette vente et lorsque les ventes HLM donnent lieu à l'application différée du statut de la copropriété.

Plus fondamentalement, l'article prévoit de supprimer le rôle des préfets dans les ventes hors CUS, dite « au fil de l'eau », en faisant des maires les seuls décideurs, qu'ils soient déficitaires au titre de loi SRU ou non. Ce rôle sera dévolu de plein droit aux métropoles qui pouvaient déjà bénéficier d'une délégation.

L'article 14 prévoit, enfin, la compensation de ce transfert. C'est une obligation qui a été rappelée par le Conseil d'État. Néanmoins, l'étude d'impact estime minime l'activité supplémentaire, chaque direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) n'instruirait actuellement que 10 à 30 demandes par an et les communes ont en réalité déjà les ressources humaines nécessaires puisqu'elles sont consultées.

L'article 14 ne revient pas sur l'interdiction des ventes HLM dans les communes carencées.

III. La position de la commission - Une simplification et une décentralisation bienvenue

La commission, sans méconnaître les limites et les risques de la vente HLM a approuvé cette simplification des procédures et cette confiance faite aux élus locaux pour accorder cette autorisation de vente au fil de l'eau.

Toutefois, comme d'autres dispositions du projet de loi, on est bien loin du grand geste décentralisateur, puisque, comme cela est souligné par l'étude d'impact, cela ne correspond qu'à quelques dizaines d'autorisations par département et par an.

On est également bien loin de la relance annoncée de la vente HLM et d'une disposition qui aurait un impact économique compte tenu des volumes annoncés. Il n'est d'ailleurs nullement démontré que la procédure en vigueur, quoique sans doute complexe, voire bégayante, soit la cause de refus de ventes ou de blocages que la solution proposée par le projet de loi lèverait.

La commission a adopté quatre amendements.

Elle a tout d'abord adopté l'amendement COM-183 des rapporteurs afin de soumettre les ventes HLM réalisées dans le cadre des conventions d'utilité sociale à l'avis conforme des maires. Ils ne sont que consultés aujourd'hui. Il convient au contraire qu'ils soient vraiment au cœur du processus, ce que ne fait pas le gouvernement en ne proposant qu'une "mesurette".

Elle a ensuite adopté les COM-197 des rapporteurs et COM-120 de M. Menonville qui ont pour but de favoriser l'accession sociale à la propriété en permettant aux bailleurs sociaux de proposer des prix de vente HLM décotés, jusqu'à 20 %, pour les locataires de logements sociaux du bailleur-vendeur.

Enfin, la commission a adopté l'amendement CPM-91 de M. Menonville afin de permettre que les logements sociaux vendus « en bloc » ne soient plus soumis à des maxima de loyers et à une attribution sous condition de ressources. Il s'agit de corriger un point laissé de côté lors de la loi « ÉLAN ».

En effet, en cas de vente HLM à des particuliers ou à une personne morale non HLM, le logement sort du secteur social. Il est alors logique qu'il ne soit plus soumis à des maxima de loyer et à une attribution sous condition de ressources.

La seule catégorie de vente qui n'est pas incluse dans cette exception est la vente dite en bloc, c'est à dire de plus de cinq logements d'un même immeuble ou ensemble immobilier, vacants ou occupés, à une personne morale de droit privé.

Ceci étant, dans ce cas, dans les logements occupés, les baux et la convention APL demeurent jusqu'au départ des locataires en place.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 15 (nouveau)

**Faciliter le développement des sociétés immobilières
d'accession progressive à la propriété (SCI-APP)**

**Cet article vise à faciliter le recours à des sociétés immobilières
d'accession progressive à la propriété, les SCI-APP.**

La commission a adopté cet article additionnel.

Sur proposition des rapporteurs, la commission a adopté l'amendement COM-212 qui vise à faciliter le développement des sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété (SCI-APP).

Il s'agit d'un mode d'accession sociale à la propriété destinée prioritairement aux ménages n'ayant pas accès aux prêts bancaires, ce qui recouvre dans la réalité un panel de ménages qui pour 25 % sont sous plafond PLAI, 50 % sous plafond PLUS et 25 % sous plafond PLS.

Il a été créé par la loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006.

C'est un modèle sécurisé et fortement solvabilisateur pour les ménages à revenus modestes qui reste méconnu : un organisme HLM construit un immeuble et crée une structure de portage spécifique, la SCI-APP, qui va être dédiée à la gestion de ces logements. Les parts de la société sont partagées entre l'organisme HLM et les ménages locataires. Les ménages achètent progressivement les parts du capital en payant leur loyer qui sert aussi à rembourser le prêt. Une fois l'ensemble des parts acquises par les locataires, la SCI-APP est dissoute.

Très proche des démarches participatives et promu par les Coop HLM, ce dispositif peine à émerger, malgré des premières opérations réussies.

Cet article apporte donc des éléments de simplification au régime juridique de la SCI-APP sur la base des enseignements tirés de ces premières expériences : suppression de la durée maximale de 25 ans, meilleure organisation des reventes et relogement en cours de vie de la SCI-APP ainsi que suppression de clauses inadaptées et propres au logement locatif social comme l'application du surloyer et la remise en cause du droit au maintien dans les lieux au cours de l'opération.

L'article a également pour objet de permettre la combinaison du bail réel solidaire avec le régime de la SCI-APP.

La commission a adopté cet article additionnel.

TRAVAUX EN COMMISSION

**Audition de M. Guillaume Kasbarian, ministre délégué
auprès du ministre de la transition écologique
et de la cohésion des territoires, chargé du logement**
(Mercredi 15 mai 2024)

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous accueillons Guillaume Kasbarian, ministre délégué chargé du logement auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, dans la perspective de l'examen du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, qui a été présenté en conseil des ministres le vendredi 3 mai et dont le Sénat est le premier saisi. Notre commission a d'ailleurs nommé, la semaine passée, **Sophie Primas** et Amel Gacquerre rapporteurs de ce texte.

À vrai dire, monsieur le ministre, c'est sans doute plutôt sur trois, voire quatre ou cinq, textes de loi que nous devrions vous auditionner puisque, selon la méthode du « saucissonnage » que vous revendiquez, vous vous refusez à présenter un projet de loi global sur le logement, lui préférant une série de textes techniques, et si possible des propositions de loi plus rapidement ficelées, sans étude d'impact, avis du Conseil d'État ou consultation du Conseil national de l'habitat (CNH), lequel n'est – il est vrai – pas toujours docile.

Nous examinerons la semaine prochaine deux propositions de loi – la première relative à la régulation des meublés de tourisme, et la seconde facilitant la transformation de locaux tertiaires en logements –, puis un peu moins d'un mois plus tard viendra votre projet de loi. Parallèlement, à l'Assemblée nationale, si la proposition de loi relative au nécessaire encadrement du Haut Conseil de stabilité financière (HCSF) a dû être retirée en cours d'examen en séance par le député Lionel Causse, une autre proposition de loi, déposée par Guillaume Vuilletet et portant sur l'aménagement du calendrier de la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « Climat et résilience », s'annonce. Elle devrait être examinée à l'Assemblée nationale avant l'été et au Sénat à l'automne.

Si le saucissonnage peut être une tactique parlementaire efficace, en situation de majorité relative, elle ne permet pas de présenter au Parlement la vision stratégique du Gouvernement pour le logement dans notre pays, si tant est que le Gouvernement ait une telle vision. Personnellement, je le regrette.

Alors que la France est confrontée à une grave crise du logement, le Gouvernement a pris des mesures qui aggravent la situation en cassant l'investissement locatif et en freinant l'accès à la propriété. Il poursuit sa politique d'affaiblissement des bailleurs sociaux au travers de la réduction de loyer de solidarité (RLS) et laisse le HCSF prendre des mesures contraignantes sur le crédit immobilier dans un marché déjà gelé par la hausse des taux !

Comme en 2017, la rigueur budgétaire frappe le logement, faisant fi de l'effet de levier de nombre de mesures, mais plus fondamentalement du fait que le logement est un bien de première nécessité. Le Gouvernement fait comme s'il ignorait que la crise du logement est devenue non seulement une bombe sociale, comme l'avait craint votre prédécesseur, mais aussi désormais une bombe politique, poussant au vote extrême. Ce n'est pas la stigmatisation des locataires du parc HLM, à quelques semaines des élections, qui changera les choses ! Comme nous l'avons souligné dans un rapport récent avec mes collègues Amel Gacquerre et Viviane Artigalas, une autre politique du logement est possible et souhaitable. L'Allemagne a pris des mesures massives de relance et a mis en place depuis longtemps un statut du bailleur privé, mais évidemment ses finances sont mieux gérées...

Vous voulez « de l'offre, de l'offre, de l'offre ». Mais qu'en est-il de la demande ? Qu'en est-il de la capacité des acteurs à répondre à ces changements de règles ? Surtout, dans combien de temps le remède bien insuffisant que constitue ce projet de loi commencera-t-il à agir ? Combien de temps le malade mettra-t-il à guérir de la crise aiguë dans laquelle il est plongé ?

Quand j'examine le projet de loi que vous nous soumettez, le doute m'assaille, d'autant que le diable se cache dans les détails. Vous dites faire confiance aux maires, mais, comme dans un dîner avec le diable, c'est avec une longue cuillère que vous les traitez ! Vous introduisez le logement intermédiaire dans la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), mais vous maintenez serré un carcan où les sanctions inefficaces et contre-productives priment sur le dialogue, et où les préfets sont poussés à faire du chiffre avec des pénalités plutôt qu'à accompagner les maires et à les aider à construire. Vous voulez redonner du pouvoir aux maires dans les attributions, mais c'est uniquement pour les nouveaux logements et la délégation du contingent préfectoral ne se fera qu'en montrant patte blanche.

Vous voulez redonner des marges de manœuvre aux bailleurs sociaux tant financièrement que réglementairement, en facilitant les ventes de patrimoine, la copromotion, la vente en l'état futur d'achèvement (Vefa) inversée, la production de logements intermédiaires, l'usufruit locatif social, ce qui est assurément utile, mais aussi en autorisant des augmentations exceptionnelles de loyers dans le parc social. Pourtant, le Gouvernement n'a-t-il pas fait voter deux lois de plafonnement des revalorisations de loyers pour protéger le pouvoir d'achat des Français ? Ce qui m'a encore plus étonnée, c'est que, à la page 131 de l'étude d'impact, l'effet de cette mesure est

évalué, à l'horizon de quinze ans, à 1,2 milliard d'euros hors indexation des loyers, soit justement le montant annuel de la RLS ! Il est tout de même un peu fort de constater, d'un côté, que les bailleurs sociaux n'ont plus de capacités d'action, et de l'autre, que l'on fait payer la facture aux locataires ! On voit aussi au travers de ce « détail » qu'une remise en cause de la RLS aurait eu un effet massif et immédiat, même si elle devait être temporaire ou conditionnée, comme nous l'avons évoqué dans le récent rapport de la commission.

C'est dire, monsieur le ministre, que nous ne manquerons pas de décortiquer et d'enrichir le texte que vous allez nous présenter maintenant.

M. Guillaume Kasbarian, ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé du logement. – Je tenais à vous présenter la vision globale du Gouvernement sur la question du logement. J'ai pu mesurer l'expertise de plusieurs membres de cette commission, qui sont à la fois des spécialistes de ce sujet et des porte-voix des territoires, à l'occasion du débat sur la loi visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement.

Lorsque je présidais la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, nous avons réussi à nous accorder, *via* des commissions mixtes paritaires conclusives, sur des textes ambitieux relatifs à des sujets essentiels – nucléaire, énergies renouvelables, zéro artificialisation nette (ZAN), industrie verte. Ce dialogue continu entre les membres des deux assemblées est le premier fondement de ma méthode en matière législative. Je forme le vœu que nous puissions continuer de travailler ainsi sur la proposition de loi relative à la régulation des meublés de tourisme et sur celle facilitant la transformation de locaux tertiaires en logements, et je salue la qualité de vos travaux sur ces deux textes qui seront examinés en séance publique la semaine prochaine. Quant au projet de loi que j'ai présenté en conseil des ministres le 3 mai dernier, il sera prochainement soumis à votre commission.

Vous êtes aux premières loges pour observer les effets de la crise actuelle du logement. Un récent rapport de votre commission en a examiné les déterminants et les impacts. Concernant à la fois l'offre et la demande, elle est le fruit de facteurs structurels, mais aussi, de manière conjoncturelle, de la hausse des taux d'intérêt que nous avons connue ces dernières années. En dix-huit mois, ces taux ont pris 400 points de base. Le secteur du logement est celui qui est le plus sujet à une telle pression.

Partout en Europe, cette situation se fait sentir. J'étais hier en Allemagne, qui est également touchée par la hausse des taux d'intérêt. La France, qui connaît une baisse des transactions et des constructions, ne fait pas exception.

La crise du logement est aussi, plus largement, une crise de l'emploi et de toute l'économie. Elle a des impacts sociaux délétères et pèse sur notre

trajectoire de réindustrialisation et de croissance. Les investissements présentés lors du sommet *Choose France* lundi dernier par le Président de la République ne pourront se faire dans la durée sans construction rapide de logements. Dans cette optique, nous travaillons depuis trois mois sur plusieurs chantiers, dont je vais détailler cinq priorités qui me paraissent les plus directement liées à l'agenda législatif.

Première priorité : l'accès aux logements abordables pour les classes moyennes, qui est au cœur du projet de loi que j'ai présenté en conseil des ministres.

De nombreux territoires ont connu ces dernières années une hausse des prix qui empêche l'accès aux logements abordables et entrave les projets de vie de nombreux Français. Nous devons nous donner les moyens de redresser cette situation. Nous agissons de façon globale pour la création de programmes de logements mixtes à prix réglementés et abordables. Avec Christophe Béchu et Bruno Le Maire, nous avons passé un pacte d'investissement avec les investisseurs institutionnels pour produire 75 000 logements locatifs intermédiaires logement (LLI).

Le logement intermédiaire accueille un public de classes moyennes. Son effet joue à plein dans les zones les plus tendues, où le LLI peut être jusqu'à 30 % inférieur au prix de marché. Nous avons entamé une révision du zonage pour reclasser quelque 800 communes en zone tendue, ce qui permettra à leurs habitants d'avoir davantage accès à des dispositifs d'aide à l'accession, en particulier le prêt à taux zéro (PTZ) et le bail réel solidaire (BRS). Les chapitres I^{er}, III et IV du projet de loi que je défendrai devant vous en juin iront plus loin dans cette direction, en permettant d'intégrer la production de logements intermédiaires dans le dispositif de la loi SRU, en ouvrant la voie à un pilotage plus dynamique de leurs ressources par les bailleurs sociaux ou encore en encourageant l'accession sociale à la propriété.

Deuxième priorité : la simplification des procédures pour relancer l'offre, en actionnant par tous les leviers la construction de nouveaux logements. Les chantiers continuent d'être freinés par des processus administratifs complexes et lourds et des recours abusifs. J'ai d'ores et déjà annoncé cinq chantiers, soit dix mesures, de simplification administrative, dont une grande partie pourra être menée par la voie réglementaire. De prochains paquets de simplification seront annoncés également d'ici à l'été. Je compte sur la coconstruction parlementaire pour aller le plus loin possible en matière de simplification administrative.

Le chapitre II du projet de loi, consacré à cette question, permet au travers de l'article 4 de réduire les délais de recours, qui passent de six à deux mois, et de l'article 6 de favoriser les opérations d'aménagement multisites. Nous devons avoir constamment à l'esprit l'objectif de rendre la vie des artisans et des entreprises du bâtiment et travaux publics (BTP) plus facile,

afin que les projets sortent de terre rapidement. Je sais pouvoir compter sur vos propositions pour que nous y parvenions.

Troisième priorité : construire des logements là où sont les besoins.

La relance de la production de logements doit être ciblée pour répondre aux besoins économiques de nos territoires, en y associant les élus locaux. C'est tout l'esprit du programme des territoires engagés pour le logement, et nous avons annoncé une première vague de 22 lauréats en février dernier. Nous donnerons ainsi un coup d'accélérateur à des programmes stratégiques de création de logements : 30 000 logements sortiront de terre dans ces 22 territoires, dans les trois prochaines années. Nous poursuivrons cette démarche ciblée en cartographiant précisément les besoins de logements associés à nos projets industriels, de réacteur pressurisé européen (EPR) ou de RER métropolitains, et en nous donnant les moyens de produire des logements là où sont nos besoins.

Cette dynamique rejoint notre préoccupation en matière d'aménagement du territoire, et nous portons une politique ambitieuse de réduction par deux de l'artificialisation des sols dans la prochaine décennie. Cette politique est indispensable si nous voulons assurer notre souveraineté agricole et protéger nos terres et face aux aléas climatiques. Il importe plus que jamais, lorsque l'on veut créer une offre nouvelle, de s'appuyer sur des espaces déjà urbanisés. Cet objectif sera au cœur de notre action dans ce domaine, en surélevant l'existant quand c'est possible, ou bien en densifiant les zones pavillonnaires.

Nous souhaitons aussi transformer des zones d'activité en entrée de ville en les densifiant et en mixant leurs fonctionnalités urbaines pour aboutir à une ville plus agréable, plus fonctionnelle, plus écologique. C'est le sens de l'initiative que nous avons lancée avec ma collègue Olivia Grégoire, et dont les premiers lauréats pourraient receler un potentiel de 25 000 logements. À Avignon, par exemple, 900 logements sortiront d'une zone commerciale, dont 150 l'été prochain. Ces grandes zones commerciales, déjà artificialisées, constituent un gisement d'offre de logements.

Le même objectif est au cœur de la proposition de loi visant à faciliter la transformation des bureaux en logements, qui a été adoptée à l'unanimité de l'Assemblée nationale et qui sera prochainement examinée au Sénat. Dans certains territoires, les modes de travail évoluent et un gisement important de logements apparaît de ce fait, qu'il nous faut à tout prix exploiter. En Île-de-France, 4,5 millions de mètres carrés de bureaux vacants sont concernés. Je me félicite de la volonté sénatoriale, et particulièrement de celle de Mme la rapporteure Berthet, de renforcer ce texte en élargissant sa portée et son champ d'application dans une optique de compromis et de confiance accordée aux élus. En cohérence avec les travaux législatifs, je proposerai aux acteurs de la filière des objectifs ambitieux pour massifier la transformation des bureaux en logements.

Quatrième priorité : créer un choc de confiance pour encourager l'offre locative.

La libération de l'offre passe par la réactivation du parc de logements existant, qui est sous-exploité. En année pleine, la construction de l'offre neuve ne représente plus que 1 % de ce parc, et 80 % des logements dont nous disposerons en 2050 existent déjà.

L'attrition du logement dans les zones les plus tendues est une problématique urgente à laquelle nous avons commencé à nous attaquer. Cette dynamique se poursuit encore, concernant localement jusqu'à 20 % ou 30 % du parc locatif, du fait de la hausse de l'immobilier de tourisme, de la transformation d'une partie du parc en résidences secondaires et en meublés de tourisme, mais aussi de la vacance volontaire – des propriétaires choisissent, face à l'insécurité de la mise en location, de laisser leurs biens sans occupant plutôt que de risquer des ennuis ou des difficultés.

Nous devons poursuivre le travail que nous avons déjà entamé pour désinciter, dans les zones à fort besoin, aux usages de l'immobilier à des fins autres que résidentielles. Je me réjouis donc de l'examen en séance publique, la semaine prochaine, de la proposition de loi visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue, présentée par les députés Annaïg Le Meur et Inaki Echaniz, et dont j'étais signataire quand j'étais député. Le Gouvernement est favorable à l'adoption de ce texte utile, souhaité par les élus de nos territoires pour faire face à l'essor de la location de tourisme, qui a pu contribuer à l'attrition du logement. Sur ce sujet comme sur d'autres, je suis convaincu qu'il faut faire confiance aux élus locaux pour prendre les meilleures décisions ; je partage totalement la philosophie de la rapporteure Sylviane Noël, dont je veux saluer l'implication à cet égard.

Cinquième priorité : la transition écologique dans le logement.

Nous devons continuer d'adapter le parc de logements aux exigences écologiques. Concernant la rénovation énergétique de l'habitat, nous continuons d'améliorer et d'optimiser le dispositif. Nous avons travaillé avec les filières du bâtiment pour simplifier les procédures d'agrément dans le cadre du dispositif MaPrimeRénov'. Nous avons ajusté le mode de calcul du diagnostic de performance énergétique pour mieux prendre en compte les consommations énergétiques des petites surfaces, et ainsi nous assurer que 140 000 logements ne sortiront pas indûment au 1^{er} janvier prochain du parc de logements.

Aujourd'hui même, ce 15 mai, l'assouplissement de MaPrimeRénov' entre en vigueur, ce qui comprend notamment la suppression de l'obligation du diagnostic de performance énergétique (DPE) dans le cadre d'une rénovation par geste, ou encore la possibilité de recourir à des travaux monogestes.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Cela a fortement chuté...

M. Guillaume Kasbarian, ministre délégué. – C'est la raison pour laquelle nous avons pris des mesures correctives, madame la présidente.

Les résultats sont là : les inscriptions sur le site MaPrimeRénov' sont en augmentation et le flux y est de plus en plus important. J'incite donc nos concitoyens à déposer un dossier et à engager des travaux de rénovation.

L'Assemblée nationale devrait étudier à la mi-juin une proposition de loi déposée par le député Guillaume Vuilletet et les membres du groupe Renaissance, qui permettra de sécuriser les bailleurs de bonne foi et d'aménager de manière ciblée et pragmatique les travaux de rénovation énergétique, notamment dans les copropriétés, sans pour autant revenir sur le calendrier des obligations énergétiques. J'imagine que la discussion parlementaire sera nourrie...

Nous travaillons avec tous les acteurs de la filière – fabricants de matériaux, plateformes de mise en location, diagnostiqueurs – pour organiser un mouvement commun de restructuration du secteur de la rénovation. J'ai annoncé en avril dernier un pacte de confiance : les premières réunions de travail se sont tenues dans un climat très positif et j'ai fixé l'objectif d'une signature de ce pacte d'ici à l'été prochain.

Je me suis efforcé, depuis ma nomination voilà bientôt cent jours, de mettre en œuvre une feuille de route ambitieuse et exigeante, en utilisant les différents leviers à ma disposition. En dialoguant en permanence avec les acteurs du secteur, les élus locaux et les parlementaires, j'essaie de lever les freins qui empêchent une relance rapide et puissante du secteur. Je souhaite le faire avant tout en bonne intelligence avec les différentes parties prenantes, et notamment les élus qui sont les mieux à même de connaître les besoins de leur territoire. Il nous faut faire confiance aux maires, que nous encourageons à bâtir davantage ; c'est ma philosophie constante. Je souhaite décentraliser et donner un maximum de pouvoir à ces élus.

Avec le présent texte, nous ne voulons rajouter aucune contrainte et proposons exclusivement des dispositions qui simplifient la vie des acteurs et les encouragent à bâtir, dans le droit-fil des travaux de Mme Sophie Primas, que nous avons en grande partie retenus.

Ces chantiers n'épuisent pas l'action de mon ministère. J'aurais pu vous citer aussi l'action que je mène, avec mon administration, en matière d'hébergement dans les outre-mer, les projets destinés à favoriser l'accession à la propriété et les différents chantiers en matière fiscale qui vous seront soumis lors de l'examen du projet de loi de finances. Je suis à votre disposition pour répondre à l'ensemble de vos questions sur les différents textes dont nous débattons ensemble. Je sais pouvoir compter sur la sagesse sénatoriale pour que nous puissions répondre collectivement à la crise du logement, en faisant confiance à l'ensemble des acteurs, en particulier les élus locaux.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Le saucissonnage dont il a été fait mention n’inclut pas le projet de loi de finances ; c’est frustrant, car beaucoup de clés s’y trouvent pour résoudre la crise du logement.

Vous souhaitez développer l’offre de logements abordables, et notamment les logements locatifs intermédiaires. Je partage cet objectif, et suis satisfaite que vous ayez entamé une révision des zonages. Mais pourquoi ne pas rendre éligibles au logement intermédiaire toutes les communes soumises à la loi SRU ? Il y aurait environ 200 communes pour lesquelles le projet de loi n’aurait aucun effet. Comptez-vous mettre en cohérence ces zonages pénalisants ?

Par ailleurs, l’un des obstacles à la production de logement social, dans certaines communes, c’est le ZAN. Comment faire du logement social quand on ne peut pas faire de logement du tout ou quand, sur un foncier disponible, le logement est mis en balance avec un équipement public départemental ou national, ou avec l’implantation d’une entreprise ? Ne faudrait-il pas en tenir compte dans les contrats de mixité sociale et dans la décision de « carencer » une commune ?

Sur la régulation des prix du foncier et de l’immobilier, vous proposez que le droit de préemption urbain (DPU) puisse être utilisé dans les secteurs où les prix sont trop élevés. Pourquoi pas ? C’est toujours un outil supplémentaire à la main des maires, mais j’ai du mal à voir comment ce nouveau DPU pourrait avoir un impact réel sur les prix du foncier et de l’immobilier. Avez-vous exploré d’autres pistes – je pense tout particulièrement aux chartes promoteurs, qui attendent une sécurisation législative – pour réguler réellement les prix du foncier et de l’immobilier ? Si oui, pourquoi n’ont-elles pas été retenues ?

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Je suis ravie parce que nous n’avons jamais autant parlé de logement, ce qui est une très bonne chose. Pour autant, la multiplication des projets et des boîtes à outils techniques ne remplace pas une grande vision sur ce sujet.

Un article du présent projet de loi relatif au développement de l’offre de logements abordables nous tient particulièrement à cœur, celui relatif au pouvoir des maires d’attribution des logements sociaux. Vous dites faire confiance aux maires ; tant mieux. Or le texte prévoit que ce pouvoir ne porte que sur la première attribution d’un logement social neuf. Pourquoi ne leur faire confiance qu’une seule fois ?

Aujourd’hui, la gestion du droit au logement opposable (Dalo) est remise en question. Certains disent que le préfet doit garder la main pour garantir l’attribution de logements aux ménages concernés. Pourquoi ne pas faire confiance aux maires en leur confiant cette gestion ? Actuellement, le dispositif empêche les maires de loger des habitants déjà présents dans leur commune, parce qu’ils sont obligés d’accueillir des personnes venant d’ailleurs. Quelle est votre position sur ce sujet ?

À la lecture de l'avis du Conseil d'État, on se rend compte que l'un des articles du projet de loi, qui devait faciliter l'accession à la propriété, a été abandonné. N'est-ce pas l'un des angles morts de ce texte ? L'Institut Montaigne soulignait récemment que la véritable aspiration des classes moyennes était non pas l'accès au logement intermédiaire, mais l'accession à la propriété. Dès lors, ne manquez-vous pas la cible ?

Certes, l'article 14 du projet de loi facilite un peu la vente HLM, mais il ne faut pas oublier les restrictions sur le PTZ et la suppression de l'APL (aide personnalisée au logement) accession. Ne doit-on pas avancer sur le sujet des acquisitions utilisant les outils de démembrement de propriété ?

Vous connaissez bien la problématique du logement des salariés et des travailleurs de première ligne ; or ce texte comporte peu de dispositions permettant d'avancer sur ce sujet. Vous proposez de donner la possibilité aux préfets de déléguer leurs contingents au bénéfice des salariés à Action Logement. Cette disposition ne me dérange pas, au contraire, car nous reconnaissons les mérites de ce groupe paritaire. Mais n'y a-t-il pas d'autres acteurs volontaires ? Que fait-on pour les agents hospitaliers, ceux des transports en commun, les éboueurs et les autres travailleurs, qu'ils relèvent ou non du secteur public ? Ont-ils été oubliés ?

M. Guillaume Kasbarian, ministre délégué. – Madame la rapporteure Primas, la tradition veut que peu d'articles traitant de fiscalité figurent dans les textes législatifs non fiscaux, ce qui explique le saucissonnage. Il y a cependant des exceptions : la proposition de loi relative à la régulation des meublés de tourisme et celle visant à faciliter la transformation de locaux tertiaires en logements comportent des dispositions fiscales. Il n'y en a pas dans ce projet de loi, et je l'assume.

Pour ce qui concerne le zonage, il est vrai que 200 communes soumises à la loi SRU ne peuvent pas produire des LLI, ce qui est un problème. Nous allons faire en sorte de les ajouter aux 800 communes pour lesquelles le zonage a été révisé : c'est une bonne idée, je vous rejoins sur ce point.

S'agissant du ZAN, l'objectif de renforcement des contrats de mixité sociale est intéressant. Vous avez raison, il faut prendre en compte les difficultés que rencontrent certaines communes pour construire. Il convient d'objectiver les contraintes – risque d'incendie et de feux de forêt, plan de prévention des risques d'inondation (PPRI), artificialisation des sols, capacité à construire, etc. – qui empêchent des communes d'atteindre leurs objectifs de construction de logements.

Sur la préemption, nous avons mis en place un dispositif qui a été validé par le Conseil d'État. La question est compliquée parce que le droit de propriété est un principe à valeur constitutionnelle. Fallait-il bloquer les prix des transactions ? Cette mesure aurait été excessive et sans doute sanctionnée par le Conseil constitutionnel. Nous avons donc permis aux communes qui le souhaitent de préempter, sans bloquer lesdits prix. D'autres outils peuvent-ils

être utilisés ? Vous avez évoqué les chartes promoteurs ; c'est une bonne idée à laquelle nous pouvons réfléchir. Les accroches sont suffisantes dans le projet de loi pour assurer leur sécurisation juridique ; je suis ouvert sur le sujet.

Madame la rapporteure Gacquerre, pour ce qui concerne l'attribution de logements, le projet de loi permettra aux maires de trier les profils qui lui sont proposés pour l'ensemble des contingents, y compris ceux qui relèvent du Dalo. Action Logement, le préfet, les fonctionnaires et les réservataires auront toujours, chacun, leur contingent, mais les maires auront la possibilité de mettre un veto, en motivant leur décision, et donc d'avoir un poids décisionnel. La rédaction que nous avons proposée permet déjà de satisfaire votre intention : le maire est au cœur du processus d'attribution, y compris sur les profils Dalo du contingent préfectoral. Pour autant, si vous souhaitez améliorer le dispositif, nous pouvons en discuter ensemble.

En évoquant l'accession à la propriété, vous avez mis le doigt sur une mesure que nous aurions souhaité introduire dans le texte initial, mais nous nous sommes rendu compte qu'elle avait un impact fiscal ; cet article 14, qui a été supprimé, prévoyait de raccourcir le délai à l'issue duquel il est possible d'acheter son LLI. Aujourd'hui, les locataires de LLI doivent attendre dix ou quinze ans avant de pouvoir acheter leur logement ; dans une logique d'accélération de l'accession à la propriété, nous voulions que ce délai passe à cinq ans. Nous souhaitons inscrire cette belle mesure dans le prochain projet de loi de finances, car nous voulons avancer sur ce point. Je suis ouvert à d'autres propositions de nature réglementaire qui permettraient d'accélérer l'accession à la propriété.

Pour faciliter l'accession à la propriété des locataires du parc social et la vente de logements sociaux, nous voulons transférer l'autorisation préfectorale aux maires, dans une logique de décentralisation et, là encore, de confiance faite au maire. Aujourd'hui, le préfet donne l'autorisation quand le maire ne donne qu'un avis ; nous souhaitons que ce soit le maire qui décide.

Les mesures législatives ne sont pas seules en jeu lorsqu'il s'agit de favoriser l'accession à la propriété, surtout dans le contexte actuel de hausse des taux d'intérêt. Ce qui la freine principalement, ce sont tout de même les taux d'intérêt ! Tout ne passe pas par la voie législative. Il s'agit d'encourager les banques à trouver de nouveaux mécanismes de financement plus flexibles, par exemple les prêts *in fine* ou les montages permettant d'acheter les murs d'un logement, mais pas le terrain. Il y a un frein culturel dans ce domaine ; nous pourrions étudier ce que font en la matière d'autres pays européens, qui connaissent des montages financiers plus innovants.

Le prêt à taux zéro n'a pas disparu : il a été recentré sur l'achat d'un logement neuf collectif. Le projet de loi de finances prévoit ainsi 40 000 PTZ.

Je suis très sensibilisé à la question du logement des travailleurs, et souhaite que des logements sociaux leur soient attribués plus facilement. À cet égard, le projet de loi prévoit un conventionnement avec Action Logement,

qui fait un très beau travail en fournissant des logements aux salariés des entreprises qui en ont le plus besoin. Faut-il l'étendre à d'autres acteurs ? Pourquoi pas, dès lors que les logements vont aux salariés ? Si tel est le cas, il est possible d'envisager un élargissement de l'article.

Vous avez évoqué la situation des fonctionnaires. Le député David Amiel m'a remis, ainsi qu'à Stanislas Guerini, un rapport préconisant de bonnes mesures auxquelles je souscris et que je souhaite faire prospérer, mais qui nécessitent de mener des concertations – c'est la raison pour laquelle nous ne les avons pas intégrées dans ce texte initial. L'une d'entre elles porte sur la clause de fonction, qui permet d'encourager l'investissement des acteurs publics dans le logement. Il y a dans le projet de loi des accroches qui vous permettront de travailler sur le sujet, et les députés pourront aussi apporter leur pierre à l'édifice.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Pourquoi ne faire confiance aux maires qu'au moment de la première attribution d'un programme ?

M. Guillaume Kasbarian, ministre délégué. – La rédaction du texte répond à une logique d'encouragement à la construction de logements sociaux.

Mme Viviane Artigalas. – Ma question concerne l'article 1^{er} du projet de loi.

La loi SRU a déjà été assouplie par la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi 3DS, qui a supprimé la date butoir de la fin 2025 pour atteindre le taux légal de 20 % ou 25 % de logements sociaux, assoupli les conditions de rattrapage pour les communes retardataires, élargi les conditions d'exemption, et prévu la possibilité de conclure un contrat de mixité sociale pour adapter localement les taux cibles de logements sociaux. À l'époque, mon groupe et moi-même avons soutenu ces mesures portées par la ministre Emmanuelle Wargon. Aucune évaluation n'a été faite de ces ajustements, que ce soit auprès des communes concernées, des préfets chargés de faire appliquer ces mesures, de la commission nationale SRU ou de l'Union sociale pour l'habitat (USH). Je m'interroge donc sur le bien-fondé de cette nouvelle modification de la loi SRU.

Pour ce qui concerne les modalités d'aménagement prévues dans les contrats de mixité sociale, c'est-à-dire la baisse des objectifs de rattrapage, une commune pourra-t-elle cumuler cet aménagement de 2022 avec la possibilité d'atteindre les objectifs de rattrapage par la production de logements intermédiaires prévue à l'article 1^{er} ? Si tel est le cas, il ne va plus rester grand-chose des objectifs de construction de logements sociaux.

Mme Martine Berthet. – Pourquoi ce projet de loi ne comporte-t-il pas de mesures en faveur du recyclage foncier et de la requalification urbaine, qui sont pourtant des gisements importants pour la production de logements ?

M. Guillaume Kasbarian, ministre délégué. – Madame Artigalas, la loi 3DS a effectivement pérennisé la loi SRU, dans une logique de consolidation de ce texte datant de l’an 2000, et non de déconstruction ou de détricotage de ladite loi.

Nous proposons que soient maintenus les objectifs et les mécanismes de déficit et de carence prévus dans la loi SRU, et que, dans les flux de rattrapage qui sont conférés aux maires concernés, une part de 25 %, donc minoritaire, puisse être consacrée au logement locatif intermédiaire. Le LLI a en effet des vertus : il est susceptible de bénéficier aux classes moyennes dont les revenus sont trop importants pour qu’ils puissent accéder à un logement social – je rappelle que 2 millions de personnes attendent pendant des années un logement HLM. Par ailleurs, le prix des LLI est de 20 % à 25 % moins élevé que le prix de marché.

Aujourd’hui, on demande aux travailleurs des classes moyennes de se débrouiller pour se loger dans le parc privé ; nous leur proposons une autre solution, qu’il convient de saluer. Par ailleurs, le logement intermédiaire permet d’équilibrer des opérations qui comportent du logement social. Lorsqu’elles intègrent une part de LLI, celles-ci sont économiquement plus viables. Si tel n’était pas le cas, des programmes de logement, y compris social, ne sortiraient pas de terre ! Par ailleurs, le fait d’intégrer dans un grand ensemble du logement social et du logement intermédiaire favorise la mixité sociale.

Le dispositif que nous proposons est très pragmatique. Nous continuons à fixer des objectifs de rattrapage et de construction, et nous n’empêchons pas un maire de construire 100 % de logement social s’il le souhaite. Mais s’il souhaite « panacher » son offre, il pourra construire, sur 1 000 logements sociaux, jusqu’à 250 logements intermédiaires et 750 logements sociaux. À la fin des fins, on construira plus de logements, on favorisera la mixité sociale et on répondra à la demande des travailleurs des classes moyennes qui se trouve dans une sorte de *no man’s land*. Voilà pourquoi nous voulons développer le logement intermédiaire.

Si j’avais modifié les mécanismes de carence, supprimé les objectifs assignés aux communes ou relevé le seuil de la loi SRU, vous auriez pu nous reprocher de détricoter celle-ci. Or ce n’est pas ce que prévoit l’article 1^{er}. Il s’agit non pas d’un détricotage, mais d’un ajustement qui permettra à tous les Français de bénéficier d’une offre abordable.

Pour répondre à votre dernière question, le cumul que vous évoquez sera possible, le LLI étant plafonné dans le rattrapage.

Madame Berthet, nous avons l’ambition de réutiliser le foncier déjà existant, de reconstruire la ville sur la ville et d’utiliser les friches commerciales pour les transformer en logements. Olivia Grégoire et moi-même avons priorisé 74 zones commerciales, lesquelles recèlent un

potentiel de 25 000 logements supplémentaires. Ces zones étant déjà artificialisées, nous n'allons pas nous priver de cette possibilité de les recycler.

Par ailleurs, nous souhaitons accélérer la densification du foncier déjà utilisé et artificialisé des lotissements, en concertation avec les maires.

En matière de foncier disponible, si les friches industrielles posent un problème, car elles ne se trouvent pas systématiquement dans des zones où l'on peut construire des habitations, en revanche, la transformation des bureaux en logements constitue un gisement énorme.

Nous devons mobiliser des espaces déjà artificialisés afin d'augmenter l'offre de logements et d'éviter de supprimer des terres agricoles, que nous devons préserver pour conserver notre souveraineté alimentaire et notre capacité productive et exportatrice agricole.

M. Frédéric Buval. – Du fait de la crise actuelle du logement, nos concitoyens, en particulier ceux qui sont locataires, ont de plus en plus de mal à accéder à la propriété. L'accession à la propriété demeure pourtant, pour de nombreux foyers, un facteur d'intégration. Ce projet de loi permettra-t-il aux locataires d'accéder à la propriété ? Quelles mesures le Gouvernement envisage-t-il de prendre pour faciliter l'accession à la propriété des primo-accédants ?

De nombreuses voix se sont élevées pour dénoncer un détricotage de la loi SRU. Quels garde-fous le texte prévoit-il ?

M. Yannick Jadot. – Concernant la rénovation, nous y travaillons depuis longtemps, mais malheureusement, depuis les lois Borloo, l'instabilité permanente des règles et des budgets fait que la rénovation est un échec depuis près de vingt ans. La logique est claire : la déstabilisation des règles entraîne une moindre consommation du budget et, à chaque coup de rabet budgétaire, on gratte de l'argent sur le budget de la rénovation en prétextant qu'il n'a pas été consommé.

Ma question porte sur l'article 1^{er}. Nous avons suffisamment d'expérience pour ne pas considérer que la crise du logement a démarré avec la hausse des taux d'intérêt. Pour ce qui concerne les LLI, on sait que seuls 3 % des 2,6 millions de ménages qui sont en demande de logement social dépassent le plafond du prêt locatif social (PLS). Vous êtes peut-être en train d'ouvrir davantage le logement intermédiaire aux classes moyennes – et nous voulons que tout le monde puisse accéder à un logement peu cher –, mais reconnaissez que cela va se faire au détriment de ceux qui ont encore moins de moyens. Vous dites qu'il est indispensable de prévoir du LLI pour rentabiliser une opération de construction. Effectivement, face au manque de moyens, il faut rentabiliser et donc vendre : au final, ceux qui sont les moins favorisés accèdent encore moins au logement social, lequel devient de plus en plus rare.

M. Bernard Buis. – Le rapport Woerth sera bientôt publié. Considérez-vous que les élus locaux ont assez de compétences en matière de logement ? Ne devrions-nous pas décentraliser les compétences liées à ce secteur ?

M. Guillaume Kasbarian, ministre délégué. – Monsieur Buval, en ce qui concerne les primo-accédants, nous avons souhaité permettre aux locataires de logements intermédiaires d'acheter plus rapidement leur bien – dès cinq ans. Cette disposition ne figurera pas dans le projet de loi que je présente, mais dans le projet de loi de finances.

Sur la primo-accession, le PTZ existe toujours et d'autres dispositions nouvelles pourraient être prévues lors du prochain PLF pour donner un coup de pouce à des jeunes qui souhaitent accéder à la propriété, mais ne le peuvent pas du fait de la hausse des taux. Un mécanisme leur permettant d'obtenir un pécule de départ pour réduire la facture bancaire, reposant sur une aide intergénérationnelle au sein des familles, est actuellement à l'étude.

Je l'ai dit, nul esprit de détricotage dans l'article 1^{er} : cet article raisonnable, ciblé, permet d'ouvrir aux LLI le flux de rattrapage des communes concernées par la loi SRU.

Monsieur Jadot, je rappelle que nous mettons 4 milliards d'euros sur la table pour la rénovation ! Le sujet est non pas de ponctionner ce budget, mais plutôt de l'atteindre, car celui de 2023 n'a pas été consommé.

C'est pourquoi, en début d'année, nous avons décidé, avec Christophe Béchu, d'ouvrir MaPrimeRénov' aux travaux monogestes, à des personnes n'ayant pas encore fait leur DPE, et d'ouvrir l'accès aux maisons classées « F » et « G ». Ces mesures entrent en vigueur aujourd'hui même. Elles ont été très critiquées, mais elles visent à simplifier et à élargir l'accès au dispositif, afin de permettre à un maximum de Français de faire leurs travaux de rénovation et d'éviter d'avoir en fin d'année un budget sous-consommé.

Par ailleurs, les accompagnateurs sur le terrain seront beaucoup plus nombreux : l'accélération des procédures permettra d'homologuer des milliers de structures d'ici à l'été.

Enfin, nous avons également simplifié les labellisations pour les artisans.

Concernant l'article 1^{er} sur le LLI, je souhaite déconstruire l'argument selon lequel il ne concernerait qu'une minorité de Français, ceux qui seraient au-dessus du plafond du logement social et en dessous du plafond du LLI. Tous ceux qui sont sous le plafond du logement social peuvent aussi demander un LLI. Au total, cela représente environ 80 % de la population. Ce produit est important pour les classes moyennes, mais il n'est pas encore assez développé : nous avons 5,5 millions de logements sociaux – leur nombre est de 1 million en Allemagne –, contre seulement 140 000 LLI. Les ménages des classes moyennes qui sont techniquement éligibles au logement social n'en

auront pas en raison de la règle de priorisation : ils doivent se débrouiller sur le marché privé. Nous voulons donc encourager le recours à ce produit pour tous ceux qui gagnent de zéro euro au plafond du LLI, tout en continuant à construire plus de logements sociaux – nous avons toujours des objectifs ambitieux en la matière.

Nous voulons également augmenter la circulation au sein du parc : l'évaluation des revenus et du patrimoine des locataires du parc social est une mesure non pas de stigmatisation de ces derniers, mais de bonne gestion.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Tout dépend où l'on met le curseur !

M. Guillaume Kasbarian, ministre délégué. – Nous en discuterons ensemble.

Lorsqu'on a 2 millions de personnes en attente d'un logement social, il est normal de se poser la question pour ceux qui ont durablement dépassé de 20 % les plafonds, déjà très élevés, ou qui ont hérité d'un bien d'une valeur équivalente à leur logement. C'est une mesure de bon sens, qui devrait être largement saluée, y compris par la gauche, pour donner le logement social à ceux qui en ont le plus besoin.

Monsieur Buis, concernant la décentralisation, je suis aligné sur les propositions de M. Woerth. Ce projet de loi ne contient aucune contrainte nouvelle pour les maires : il leur donne au contraire des outils supplémentaires, au travers de l'article 1^{er} sur la loi SRU – il est possible d'inclure du LLI dans les objectifs de rattrapage –, du droit de préemption élargi, de leur poids dans l'attribution des logements sociaux, et de l'autorisation de la vente de logements sociaux.

Dans d'autres textes encore, nous donnons la main aux élus locaux. C'est le cas dans la proposition de loi visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif, avec des outils de régulation, de quotas ou de compensation, et dans la proposition de loi visant à faciliter la transformation des bureaux en logements, avec le permis réversible.

Dans l'ensemble des textes que je porte, ce sont des mesures qui visent à remettre les élus locaux, notamment les maires, au cœur du dispositif, dans une logique de décentralisation. Je suis ouvert à la discussion pour aller encore plus loin. Je serai toujours à vos côtés pour donner de nouveaux outils aux élus locaux, afin de faciliter l'aménagement de leurs territoires et d'augmenter l'offre de logements.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – En ce qui concerne le logement intermédiaire, j'entends ce que vous dites. Mais l'objectif n'est pas de faire entrer des personnes dans le logement intermédiaire pour qu'elles se précarisent davantage ou aient plus de difficultés à assumer le loyer et les charges. Si le logement intermédiaire présente un intérêt, notamment dans les

zones tendues, il faut aussi tenir compte de la capacité de nos concitoyens à assumer les dépenses contraintes au regard de leurs revenus.

Par ailleurs, concernant la mobilité dans le parc social, j'attire votre attention sur les difficultés que vont rencontrer les bailleurs sociaux pour évaluer chaque situation particulière. Cela mobilisera beaucoup de moyens humains et matériels, notamment pour obtenir des pièces qui n'étaient pas forcément exigées auparavant et faire le lien avec l'administration fiscale pour les déclarations GMBI (Gérer mes biens immobiliers). « L'aspiration » d'une partie des fonds propres des bailleurs sociaux pour faire ces évaluations pourrait les mettre en difficulté financière.

M. Guillaume Kasbarian, ministre délégué. – Je comprends vos préoccupations, mais permettez-moi de rappeler quelques éléments factuels. Aujourd'hui, sur 140 000 demandes de logements sociaux émanant de ménages au-dessus des plafonds du prêt locatif à usage social (PLUS), seules 8 000 sont satisfaites. Cela revient à dire aux classes moyennes de se débrouiller. Développer le logement intermédiaire leur offre une solution supplémentaire, plutôt que de les renvoyer vers le parc libre.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Je préfère cette réponse à celle que vous nous avez faite précédemment !

M. Guillaume Kasbarian, ministre délégué. – En ce qui concerne les moyens des bailleurs sociaux, je suis ouvert à toute proposition de simplification, notamment pour les commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (Caleol). Cela permettrait de faire diminuer les coûts de gestion.

Nous faciliterons les choses au maximum pour les bailleurs sociaux, y compris par des transmissions accélérées, voire automatiques, d'informations détenues par le fisc. La question est de savoir si nous sommes d'accord sur le principe, ce qui semble être le cas d'une partie des bailleurs sociaux.

Des marges de manœuvre existent aussi pour leur donner plus de moyens. La moitié des loyers sont aujourd'hui sous les plafonds réglementaires nationaux du fait du conventionnement APL local. Un article du projet de loi permettra aux bailleurs, pour les nouveaux entrants, de déroger aux conventions APL et d'appliquer les plafonds réglementaires nationaux. Cela représente plusieurs centaines de millions d'euros de ressources supplémentaires potentielles.

Les bailleurs sociaux pourront également faire deux fois plus de logements intermédiaires – leur taux passerait de 10 % à 20 % –, recourir à la Vefa inversée, réaliser des opérations de copromotion avec les promoteurs. Nous avons travaillé avec la pluralité du monde HLM, et certains grands bailleurs sociaux nous ont encouragés à proposer des dispositions leur donnant davantage de moyens d'action et de ressources pour produire plus de logements.

M. Jean-Claude Tissot. – Un chiffre m’a interpellé : en 2022, sur près de 420 000 logements sociaux attribués, seuls 5,8 % ont bénéficié à des ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo. Dans un rapport de janvier 2022, la Cour des comptes a appelé à une réforme du droit au logement opposable et a pointé que « pour de trop nombreux ménages, le Dalo n’est pas encore un droit effectif et le risque qu’il devienne un droit source de désillusions augmente ». Elle recommandait de sanctionner les bailleurs refusant sans motif valable d’attribuer un logement à un ménage Dalo et de mieux accompagner les demandeurs.

Or, comme vous l’avez très clairement expliqué, avec votre projet de loi, vous facilitez uniquement le logement intermédiaire pour les classes moyennes supérieures, tout en durcissant les critères d’accès au logement social pour les ménages modestes, avec le plafonnement et les suppléments de loyers.

Ne pensez-vous pas que l’urgence devrait être de répondre réellement aux demandes Dalo ?

M. Denis Bouad. – En 2023, nous n’avons produit que 82 000 logements sociaux, contre 124 000 en 2016, alors même que nous atteignons le triste record de 2,6 millions de demandeurs. Vous annoncez des mesures, comme la transformation de bureaux en logements, qui ne concerne pas mon département – je n’habite pas la région parisienne –, ou la construction de logements intermédiaires. La différence avec un logement social représente 300 euros de pouvoir d’achat, comme l’a rappelé Mme la présidente. Vous avez évoqué les surloyers : parlons-nous encore de mixité sociale ?

Tout cela m’inquiète et les chiffres que j’ai rappelés ne peuvent être dissociés des choix politiques menés depuis 2017 : RLS, hausse de la TVA, prélèvement sur Action Logement, mise à mal de la capacité financière des bailleurs sociaux... Sans compter que la Fédération française du bâtiment prévoit 150 000 suppressions d’emplois dans l’année à venir ; en incluant les promoteurs, agents immobiliers et autres acteurs du logement, ce sont plus de 300 000 emplois menacés.

Face à la baisse des rentrées fiscales et à la crise dans le BTP, vos services ou ceux de Bercy ont-ils évalué l’impact budgétaire et économique de vos politiques

Mme Anne-Catherine Loisier. – Monsieur le ministre, je salue votre annonce du jour sur MaPrimeRénov’. Revenir sur certaines décisions inopportunes est important pour permettre à nos concitoyens de s’engager dans des réhabilitations.

J’aurai deux questions complémentaires.

Combien de logements estimez-vous rendre disponibles avec le dispositif des surloyers ?

Nous avons entendu dire que les taux devraient baisser au début du mois de juin. Vos interventions semblent infirmer cette rumeur. Pouvez-vous clarifier ce point ?

M. Guillaume Kasbarian, ministre délégué. – Monsieur Tissot, concernant le Dalo, le parc social joue pleinement son rôle d'accueil des personnes précaires. En effet, 70 % des attributions se situent sous les plafonds du prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), avec un record de 24 500 attributions aux ménages Dalo et 32 000 aux sortants d'hébergement grâce au plan Logement d'abord en 2022.

Quant à la nécessité de construire davantage de logements sociaux, nous en convenons ! La France figure parmi les pays européens qui en comptent le plus. Toutefois, face à une demande très importante, il est indispensable d'en construire davantage, tout en veillant à une bonne gestion.

Monsieur Bouad, je comprends que tous les dispositifs ne correspondent pas forcément à votre territoire rural. La transformation de bureaux en logements, par exemple, n'est pas la question principale dans le Gard, mais cette mesure est importante pour les zones tendues comme l'Île-de-France. D'autres dispositions, telles que celles contenues dans la proposition de loi visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif, pourraient davantage vous concerner.

Concernant les surloyers, rappelons que les plafonds sont très élevés, puisque deux tiers des Français sont éligibles au logement social. Dans le Gard, un surloyer ne s'appliquera qu'à partir de 2 698 euros nets mensuels pour une personne seule, 3 603 euros pour un couple sans enfant, 3 939 euros avec un enfant et 5 231 euros avec deux enfants. À Paris, ce dernier seuil atteint 7 260 euros. Est-il scandaleux de demander un surloyer à des personnes ayant ces niveaux de revenus, alors que 2 millions de personnes, bien en deçà de ces plafonds, attendent depuis des années ? C'est une mesure de justice sociale. En Allemagne, il existe plusieurs tarifications en fonction des seuils de revenus. Quand on dépasse un certain niveau, on passe dans la catégorie supérieure.

Nous faisons une évaluation fiscale des mesures que nous prenons. Ainsi, le dispositif Pinel, qui aura permis de construire 500 000 logements depuis sa création jusqu'à la fin 2024, date à laquelle il sera arrêté, aura coûté au total 25 milliards d'euros jusqu'en 2036, soit environ 50 000 euros d'argent public par logement. Toutes les politiques publiques sont évaluées, et nous les examinerons une par une lors du PLF. Soyez assurés de ma vigilance quant au bon usage de l'argent public, auquel je suis très attaché.

Madame Loisier, concernant le supplément de loyer de solidarité (SLS), 130 000 logements sont concernés sur un parc de 5,5 millions, pour des montants faibles.

Enfin, sur les taux, vous avez raison, les choses évoluent. Les banques nous ont indiqué en février dernier que « le robinet du crédit se rouvrait ».

Elles continuent de tenir ce discours. Les chiffres du crédit, bien qu'encore faibles par rapport à ceux d'il y a deux ans, augmentent d'un mois sur l'autre. Les taux sont passés sous le seuil symbolique des 4 %. Espérons une baisse des taux de la Banque centrale européenne dans l'année à venir, ce qui faciliterait grandement l'accès à la propriété. La situation s'améliore par rapport à l'année dernière, et je vous encourage à dire à nos concitoyens de refaire leurs simulations de demande de crédit, même en cas de refus précédent.

Mme Marianne Margaté. - Permettez-moi d'exprimer mes inquiétudes sur ce projet de loi qui vise à développer l'offre de « logements abordables » ; vous avez précisé qu'il visait les classes moyennes. Il omet totalement la question du logement social, pourtant au cœur des enjeux actuels.

Au-delà du détricotage de la loi SRU, ce sont les mesures visant les locataires qui m'alarment : fin du bail facilitée, surloyer, hausse du loyer. Les locataires devront payer le prix du désengagement de l'État dans le logement social. Demain, les loyers financeront encore davantage la construction de logements sociaux, opposant les locataires entre eux, alors que le véritable problème réside dans le niveau insuffisant de construction de ces logements en France.

Quand vous évoquez les classes moyennes, de qui parlez-vous exactement ? Selon l'Insee, une personne seule appartenant à la classe moyenne gagne entre 1 530 et 2 700 euros. Ces personnes trouvent légitimement leur place dans le logement social, en particulier en PLUS et en PLS. Les orienter vers du LLI ne fera que les fragiliser davantage. Étrangler les classes moyennes est profondément injuste.

Quels sont les objectifs du Gouvernement en matière de construction de logements sociaux pour les années à venir ? Les chiffres sont extrêmement bas, tant en agréments qu'en construction.

Mme Antoinette Guhl. - Je m'interroge sur votre définition des classes moyennes, qui me semble erronée. Prenons l'exemple de Paris : 71 % des demandeurs de logement social ont un revenu inférieur aux plafonds du prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), soit 31 000 euros pour un ménage de quatre personnes. Il s'agit donc de demandeurs de logements sociaux et très sociaux. Ceux à qui vous répondez au travers le logement intermédiaire ne représentent que 3 % des demandeurs. Vous faites le choix de répondre à 3 % des demandeurs, au détriment des 71 % que j'ai évoqués puisque vous avez fait un arbitrage.

Quand vous prétendez vouloir rendre le logement abordable aux classes moyennes, vous trompez votre auditoire. Défendre le logement social, voilà ce qui rend réellement le logement abordable aux classes moyennes.

Par ailleurs, quelle place accordez-vous aux bailleurs sociaux dans votre politique du logement ? Avec votre projet de loi, je constate que vous les aidez à optimiser leur politique de loyers, autrement dit à gagner un peu plus

d'argent sur leur activité actuelle. Vous les incitez également à vendre ce patrimoine de logement social, c'est-à-dire le patrimoine de ceux qui n'en ont pas.

M. Christian Redon-Sarrazy. – Nous avons souvent évoqué le patrimoine public géré par les maires, avec notamment la reconquête d'un certain nombre d'habitations dans le cadre du ZAN ou la transformation de bâtiments publics en logements. Toutes ces opérations ont un coût en ingénierie et en préparation de dossiers. Aujourd'hui, nous allons encore demander aux maires d'être à l'initiative d'un certain nombre de démarches, mais ils n'ont pas les moyens pour le faire. Quel appui pourrait leur être apporté pour qu'ils puissent répondre à ces ambitions légitimes, traduites dans les différents textes que nous allons examiner, dans ce contexte de manque criant de moyens ?

M. Guillaume Kasbarian, ministre délégué. – Madame Margaté, je ne parviendrai pas à vous convaincre que je ne suis pas en train de détricoter la loi SRU. J'ai l'impression de toucher à une vache sacrée, alors qu'elle a été modifiée dix fois depuis sa création.

M. Yannick Jadot. – On veut juste qu'elle soit appliquée !

M. Guillaume Kasbarian, ministre délégué. – Les législateurs que vous êtes ou vos prédécesseurs ne se sont pas privés d'y toucher. Je veux bien qu'on m'accuse de tous les maux, mais je rappelle que nous sommes simplement en train d'ajuster la trajectoire de rattrapage en intégrant une part minoritaire, jusqu'à 25 %, de logements intermédiaires pour compléter de nouveaux objectifs de création de logements. Nous ne sommes pas en train de désinciter à la construction !

Vous affirmez que les classes moyennes trouvent leur place dans le logement social, mais c'est théorique ! La réalité, c'est que 2 millions de demandeurs attendent des années leur logement social, et que 65 % des Français y sont éligibles ! Sur 30 millions de ménages logés, il y a 5,5 millions de logements sociaux et 2 millions de demandeurs. Je vous parie que nous assisterons, dans les mois qui viennent, à une augmentation du nombre de demandeurs de logements sociaux. Car nous débattons des plafonds d'accessibilité au logement social, et certains ménages découvrent qu'ils y sont éligibles.

M. Yannick Jadot. – Il y a un petit sujet de pouvoir d'achat dans notre pays !

M. Guillaume Kasbarian, ministre délégué. – Bien sûr, il faut construire plus de logements sociaux pour répondre à la demande. Je ne dis pas le contraire, sinon je n'aurais pas prévu, à l'article 1^{er} du projet de loi, des mécanismes d'incitation à la construction de ces logements. On construit toujours plus de logements sociaux...

M. Daniel Salmon. – On en construit de moins en moins !

M. Guillaume Kasbarian, ministre délégué. – ... et nous voulons simplifier la vie des bailleurs sociaux pour qu'ils continuent à construire.

Mais il faut aussi mieux gérer le parc existant. Madame Margaté, vous dites que nous allons mettre des locataires à la porte, mais il faudra avoir des revenus supérieurs de 20 % aux plafonds d'éligibilité pendant plus de deux années consécutives, et nous laissons dix-huit mois au locataire pour se retourner ! En Île-de-France, pour le droit au maintien dans les lieux, c'est 3 724 euros nets mensuels pour un célibataire, 5 566 euros pour un couple sans enfant, 6 083 euros pour un couple avec un enfant et 8 015 euros pour un couple avec deux enfants.

Je veux bien que l'on n'ait pas la même définition des classes moyennes, mais il me paraît normal de dire à des ménages ayant ces niveaux de revenus de laisser la place à des personnes qui attendent depuis des années d'avoir un logement social ! Qui protégeons-nous ? C'est une mesure de bon sens qui aurait dû être prise depuis belle lurette ! La gauche elle-même a pris des mesures pour augmenter les surloyers : Mme Cosse est la dernière ministre à l'avoir fait. Il ne faudrait pas remettre en cause le droit à un logement à vie, mais quand nous avons 2 millions de demandeurs, il ne faut pas seulement construire davantage, il faut prendre des mesures de bonne gestion.

Madame Guhl, vous évoquez un taux de 3 %, mais vous prenez en compte seulement ceux qui demandent un logement social, et pas ceux qui n'ont plus le courage de le faire. De nombreuses personnes techniquement éligibles à un logement social ne font pas de dossier, car elles savent qu'elles ne l'obtiendront jamais. Nous développons le logement intermédiaire pour répondre à ces personnes des classes moyennes qui ont besoin de se loger à un prix réduit par rapport au prix du marché. Ce n'est pas moi qui trompe le public, mais vous ! Expliquer que le logement intermédiaire ne concerne que les classes supérieures, c'est faux ; qu'il ne répond pas à un besoin, c'est aussi faux ; que tout le monde peut avoir un logement social, c'est encore faux, car ils vont attendre de nombreuses années. Cette situation n'est pas de mon fait : cela dure depuis bien longtemps.

M. Yannick Jadot. – Personne ne dit le contraire !

M. Guillaume Kasbarian, ministre délégué. – Monsieur Redon-Sarrazy, nous souhaitons donner aux maires bâtisseurs plus de moyens et les encourager à construire, en leur attribuant un poids plus important dans le mécanisme d'attribution et en prenant des mesures de simplification en ce qui concerne le PLU. Je suis favorable à toute mesure allant dans ce sens.

D'ailleurs, je n'aime pas que l'on stigmatise les maires non bâtisseurs ; j'entends parfois des expressions extrêmement violentes, comme celle de « maires délinquants ». Certains maires voudraient construire, mais rencontrent quelques difficultés pour le faire. Ce n'est pas à la chambre des territoires que je vais l'apprendre : il faut respecter les élus qui, dans leur

immense majorité, ont envie de construire plus de logements, y compris du logement social et du logement abordable. Nous souhaitons, j'y insiste, leur simplifier la vie. C'est exactement le sens du projet de loi. N'hésitez pas à me proposer des mesures qui vont en ce sens pour les accompagner au mieux !

- Présidence de Mme Viviane Artigalas, vice-présidente -

Mme Viviane Artigalas, présidente. – Monsieur le ministre, je tiens à souligner qu'aucun d'entre nous n'est opposé à la construction de logements intermédiaires. Toutes les catégories de logements sont essentielles pour accueillir nos concitoyens, et nous manquons de logements dans tous les secteurs. Ce que nous souhaitons, c'est que la construction de logements intermédiaires ne se fasse pas au détriment de celle des logements sociaux.

M. Fabien Gay. – Je suis d'accord avec de nombreuses remarques qui ont été faites. Nous ne parviendrons pas à nous convaincre mutuellement, monsieur le ministre. Le débat devra porter sur ce qu'on entend par « logement social » et sur les personnes y ayant droit.

Vous nous dites qu'on va construire – un peu – et qu'une bonne gestion est nécessaire. Combien de locataires dépassent pendant deux ans de 20 % le montant de revenus que vous avez indiqué ?

M. Rémi Cardon. – Intéressant !

M. Fabien Gay. – Je pense que c'est un piège et qu'en réalité seules 1 000 ou 2 000 personnes sont concernées en France... Donnez-nous des chiffres concrets ! Si cela concerne 100 000 personnes, il y a matière à débat ; mais si cela ne touche que 2 000 personnes, ce n'est pas avec cela que nous résoudrons la crise du logement ! Nous devons donc revenir au débat initial : combien construit-on de logements sociaux en France chaque année ?

M. Guillaume Kasbarian, ministre délégué. – Je vous remercie d'avoir précisé, madame la présidente, que personne n'était contre le LLI, car en entendant les fausses représentations qui sont véhiculées sur le logement intermédiaire, j'ai parfois des doutes... Je le rappelle, les bailleurs sociaux se sont engagés, dans le cadre d'un pacte, à construire des logements intermédiaires.

Monsieur Gay, vous m'interrogez sur les chiffres. En ce qui concerne les revenus, ils sont normalement évalués chaque année. Actuellement, 8 % du parc social est occupé par des personnes dépassant le plafond de ressources. En excluant les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), cela représente 200 000 logements. Parmi eux, 80 000 logements sont occupés par des personnes dépassant de 20 % le plafond de ressources. La seule donnée qui nous manque, c'est celle concernant le patrimoine éventuel, acquis ou hérité, des locataires, car il n'est pas mesuré. Personne ne peut vous répondre sur ce point.

C'est ce que vise à corriger le projet de loi. La gauche devrait se réjouir d'une telle mesure ! Ce n'est pas antinomique avec le fait de construire plus. Qui essayons-nous de protéger ? Les personnes dont les revenus sont supérieurs de 20 % aux plafonds déjà très élevés ou qui ont hérité d'un patrimoine et qui pourraient se débrouiller pour se loger dans le parc privé ? Il ne s'agit pas d'un piège ! C'est une mesure de justice sociale, qui permettra d'accélérer la file d'attente pour ceux qui attendent depuis des années. Car on parle d'évaluer le patrimoine et le revenu de ceux qui sont dans les déciles 8, 9, 10. La gauche s'offusque d'une telle mesure, alors qu'elle relève du bon sens et de la bonne gestion.

Concernant les objectifs de construction, je vous rassure : ils sont ambitieux et territorialisés. J'ai évoqué les 22 territoires engagés pour le logement, soit 30 000 logements d'ici à 2027. Le Pacte pour le logement intermédiaire représente 75 000 logements que les acteurs, y compris les bailleurs sociaux et l'USH, se sont engagés à construire dans les trois ans à venir. Dans les zones commerciales, nous prévoyons 25 000 logements supplémentaires.

Nous territorialisons la politique du logement là où il y en a le plus besoin. Sur chaque élément - zones commerciales, LLI, territoires engagés -, nous publions des chiffres et avons des objectifs ambitieux de construction de logements pour tous les Français.

Mme Viviane Artigalas, présidente. - Merci, monsieur le ministre, de votre intervention. Les débats ont été vifs ; nous les poursuivrons en commission et en séance.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Examen du rapport
(Mercredi 5 juin)

Réunie le mercredi 5 juin 2024, la commission a examiné le rapport de Mmes Sophie Primas et Amel Gacquerre sur le projet de loi n°573 (2023-2024) relatif au développement de l'offre de logements abordables.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous examinons le rapport sur le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, annoncé de longue date par le Gouvernement, qui a déposé ce texte en premier au Sénat, le 6 mai dernier.

Le projet de loi comporte 14 articles et 223 amendements ont été déposés à ce stade. Je tiens à préciser que 12 amendements ont été déclarés irrecevables en application de l'article 40 de la Constitution. Je remercie nos rapporteurs, Amel Gacquerre et Sophie Primas, pour l'important travail préparatoire qu'elles ont accompli dans des délais relativement courts.

L'examen du projet de loi en séance publique débutera le mardi 18 juin à 14 h 30 et se poursuivra les 19 et 20 juin.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Ce projet de loi donne l'impression que la montagne a accouché d'une souris. En effet, l'année 2023 s'achevait sur la perspective d'un grand projet de loi Logement, alors que celui que nous avons sous les yeux reste bien modeste et n'aura pas l'impact que certains voudraient lui prêter. L'instabilité gouvernementale – sept ministres du logement en sept ans –, l'absence de majorité et surtout l'absence de marge de manœuvre budgétaire par rapport aux décisions prises en défaveur du logement depuis 2018 sont les causes de ce manque d'ampleur.

Il s'agit d'un projet de loi d'un nouveau type, composé d'« accroches » permettant de développer un processus législatif itératif, sous la contrainte de l'article 45. Si le procédé est habile, il n'est pas certain qu'il soit efficace pour résoudre la crise du logement. C'est d'une stratégie dont nous avons besoin, et nous la cherchons en vain dans ce texte qui, sauf exception, collectionne des mesures de faible portée.

Le projet de loi vise à développer le logement intermédiaire pour répondre aux difficultés de logement des classes moyennes. Cependant, ces dernières aspirent essentiellement à devenir propriétaires et, depuis 2017, le Gouvernement a supprimé l'aide personnalisée au logement (APL) Accession et restreint l'usage du prêt à taux zéro (PTZ).

Le Gouvernement veut libérer l'investissement dans le domaine du logement abordable, mais aucune des mesures proposées ne compense le poids de la réduction de loyer de solidarité (RLS), qui représente 1,3 milliard d'euros par an, ni la hausse de la TVA dans le parc social, ni la suppression du dispositif Pinel pour l'investissement locatif dans le parc privé.

Le Gouvernement souhaite déclencher un choc d'offre et de simplification pour permettre de construire plus vite et plus facilement, mais c'est à l'inverse que l'on assiste depuis 2017, alors que s'empilent les nouvelles normes telles que la RE 2020 et le « zéro artificialisation nette » (ZAN).

Le Gouvernement voudrait aussi que les maires soient des bâtisseurs, mais il a supprimé la taxe d'habitation et baissé la dotation globale de fonctionnement (DGF), et ne compense qu'en partie les exonérations de taxe foncière sur le logement social. Les maires n'en peuvent plus et il y aura bientôt plus de recours que de logements construits.

Enfin, le Gouvernement dit vouloir faciliter l'accès au logement des Français, mais ne fait que remettre en cause le maintien dans le parc social d'un petit nombre d'entre eux, qui est sans proportion avec celui des demandeurs, lequel a augmenté de plus d'un quart depuis 2017.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'article 1^{er} doit donner corps à l'engagement du Premier ministre d'intégrer les logements intermédiaires à la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Dans les faits, ils ne seraient intégrés que dans le flux de rattrapage sans intégrer le stock des logements sociaux, ce qui aurait le double impact paradoxal d'un effet d'éviction sur le logement social à court terme – d'un maximum de 9 000 logements par an – et d'une augmentation des objectifs de production à long terme, en raison de l'accroissement du nombre de résidences principales.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'article 2 répond à l'annonce faite par le Premier ministre lors de sa déclaration de politique générale : « donner aux maires la main pour la première attribution dans les nouveaux logements sociaux construits sur leur commune. » Cependant, si le projet de loi vise à donner la main aux maires, il ne prévoit pas de la lâcher tout à fait. À cet égard, le texte va moins loin que la proposition de loi que Sophie Primas avait présentée et qui a été adoptée par le Sénat en octobre dernier. Les premières attributions de nouveaux logements sociaux ne représentent qu'environ 17 % du total annuel des attributions et s'élèvent à un peu plus de 70 000.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Les articles 3, 4, 5 et 6 contiennent quelques mesures visant à accélérer la production de logements.

L'article 4 prévoit ainsi de réduire les délais du contentieux de l'urbanisme et l'article 5 vise à accélérer la production de logements dans les zones déjà urbanisées en facilitant la transformation des lotissements et des zones d'activité économique. L'article 6, qui vise à accélérer la construction de logements neufs, prévoit de créer un permis d'aménager « multisites » pour les lotissements, étendant le dispositif qui avait été créé en 2018 mais uniquement dans le cadre des opérations de revitalisation de territoire (ORT) et des projets partenariaux d'aménagement (PPA).

L'article 3 traite le problème de la flambée des prix du foncier et de l'immobilier. Il est ainsi prévu d'autoriser les maires à exercer le droit de préemption urbain (DPU) pour motif de régulation des marchés foncier et immobilier, sans devoir justifier *a priori* de l'utilisation qui sera faite des biens préemptés. Cette nouvelle modalité sera limitée aux secteurs dans lesquels les prix sont déjà élevés et à des cessions de biens réalisées au-dessus des prix de marché.

Les articles 7 et 9 comprennent des mesures techniques visant à faciliter les activités de promotion immobilière des bailleurs sociaux, notamment avec des acteurs privés. Il est question de sociétés civiles de construction vente, de vente en l'état futur d'achèvement (Vefa) inversée, de vente en démembrement de propriété ou d'avances en compte courant à des filiales. Mais ces mesures de niche n'auront qu'un impact limité. Action Logement indiquait notamment que la mesure portant sur la vente en démembrement ne devrait créer que 500 logements par an.

L'article 8 est l'un des plus importants du projet de loi en ce qu'il autorise les bailleurs à augmenter, sans condition, les loyers des logements anciens à hauteur de ceux des logements neufs, à l'occasion des relocations. Cette mesure concerne 2 millions de logements anciens et pourrait générer 95 millions d'euros de recettes supplémentaires dès 2025 et 1,2 milliard d'euros à l'horizon de quinze ans. Seule la moitié sera compensée par les aides personnelles au logement (APL). Dans le contexte actuel, cette mesure suscite l'interrogation de tous. Ces réévaluations ne semblent pas illégitimes, mais est-ce aux locataires de redonner aux bailleurs les marges de manœuvre financières que l'État leur a retirées il y a sept ans ?

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Les articles 10 et 13 visent à faciliter le logement des salariés. L'article 10 prévoit une délégation sous condition à Action Logement du contingent préfectoral. Il clarifie également la clause liant la fonction au logement social pour les agents publics, qui existe depuis 1983.

L'article 13 tend à autoriser le bail mobilité dans le parc social, essentiellement pour les jeunes travailleurs. L'impact de cette mesure sera vraisemblablement très limité puisqu'elle ne devrait créer qu'un millier de logements.

Les articles 11 et 12 ont pour objet d'inciter les locataires du parc social à la mobilité *via* le surloyer et la remise en cause du droit au maintien dans le logement. Le paiement du supplément de loyer de solidarité (SLS) interviendra dès que les ressources dépasseront les plafonds de ressources applicables à l'attribution de ces logements, alors que l'assujettissement au SLS suppose aujourd'hui de dépasser ce seuil d'au moins 20 %. Cette mesure toucherait 130 000 ménages, mais le supplément ne serait que de 10 euros par mois.

Concernant le durcissement des conditions de maintien dans les lieux, l'abaissement du plafond de ressources toucherait théoriquement 30 000 ménages, mais il faut exclure ceux qui sont handicapés, qui ont plus de 65 ans, qui vivent dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), qui ne sont pas en zone tendue et ne dépassent pas le plafond pendant deux années consécutives. Les responsables de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) Habitat, que nous avons entendus, ont indiqué que, sur 180 000 logements sociaux, une vingtaine seulement pourrait être concernée.

Enfin, l'article 14 prévoit d'apporter une petite simplification aux ventes HLM en dehors des conventions d'utilité sociale (CUS), en supprimant l'autorisation du préfet pour la confier aux maires. Cette mesure ne s'appliquerait qu'à une vingtaine de ventes par département et par an.

Ce projet de loi est donc bien loin d'avoir l'ampleur que lui prêtent certaines déclarations et ne permettra pas de répondre à la crise du logement. Nous avons donc souhaité lui donner plus d'envergure, afin qu'il puisse répondre aux besoins des Français, des maires et des opérateurs du logement.

Nous reviendrons plus précisément sur nos amendements lors de l'examen des articles, mais voudrions d'ores et déjà en présenter la philosophie et souligner que nous avons repris un nombre significatif de vos propositions.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Concernant l'article 1^{er} et la loi SRU, nous souhaitons aller très au-delà de ce que propose le Gouvernement, dans la droite ligne du rapport remis par Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard, en 2021, et des amendements votés par le Sénat dans le cadre de l'examen de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS), dont bon nombre n'ont pu être conservés en commission mixte paritaire. Il est d'ailleurs regrettable que, malgré le vote de la loi, le Gouvernement ait appliqué au bilan du triennat 2020-2022 l'ancien taux de référence de rattrapage, fixé à 50 % du déficit de logements locatifs sociaux, au lieu du taux de 33 % établi par la loi 3DS, tout en usant des sanctions nouvelles – majoration de 400 % des pénalités et taux plancher –, sans avoir recours aux possibilités de souplesse adoptées. La combinaison de l'irréalisme de l'objectif et du durcissement des sanctions provoque l'incompréhension et l'exaspération des maires.

La loi SRU doit être appliquée en fonction des contraintes locales et de l'histoire des communes. De plus, l'État doit être un partenaire plutôt qu'un donneur de leçons qui prend des sanctions tout en étant incapable de faire mieux que les maires, même lorsqu'il reprend la main sur les décisions d'urbanisme. Certes, le logement social doit être plus important et mieux réparti sur le territoire, mais, en la matière, le pragmatisme sera plus utile que l'idéologie.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – En ce qui concerne l'article 2 et le pouvoir d'attribution des maires, nous refusons la confiance en pointillé que l'État souhaite accorder à ces derniers. Les maires doivent avoir un vrai pouvoir d'opposition, fondé sur la cotation de la demande et de l'état du parc de leur commune. Les maires ne sont pas d'irresponsables clientélistes. Il s'agit non pas de changer les règles d'attribution ou les priorités, mais de donner la possibilité aux maires de loger ceux qui font valoir leur droit au logement opposable (Dalo) sur leur territoire et d'attribuer un logement à ceux qui viennent les voir. Il s'agit de leur redonner la main.

La logique est la même en ce qui concerne l'article 14, qui porte sur les ventes HLM : nous proposons de soumettre toutes les ventes à l'avis conforme du maire, y compris dans le cadre des CUS.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Je crains que les espoirs placés par le ministre en l'article 3 ne soient infondés. Même si certains élus réclament ce nouveau droit de préemption, il ne permettra sans doute pas de faire baisser les prix puisque le juge ne pourra pas imposer une décote par rapport au prix du marché – une telle décote serait considérée comme attentatoire au droit de propriété. La mesure ne permettra sans doute pas non plus d'enrayer facilement les spirales inflationnistes, car les biens seront acquis au prix du marché. Or ce DPU ne s'appliquera que dans les secteurs où les prix sont déjà élevés. Les préemptions demeureront donc coûteuses pour les collectivités et ne pourront pas être réalisées à répétition. Néanmoins, ce droit pourrait s'avérer utile ponctuellement. À défaut de faire du bien, du moins ne devrait-il pas faire de mal.

Nous avons souhaité mieux l'adapter aux réalités locales, en levant l'obligation de faire du logement social avec les biens préemptés et en prévoyant une utilisation de ces biens pour créer des logements adaptés aux besoins des territoires, conformément aux orientations du programme local de l'habitat (PLH) quand il existe.

Nous avons également tenu à « muscler » le reste du volet urbanisme, compris dans les articles 4, 5 et 6, en gardant à l'esprit une ligne directrice : permettre aux différents acteurs de mieux dialoguer en amont, pour réduire les délais d'instruction formelle et les risques de recours. Nous proposerons donc des dispositions visant à favoriser le recours à la procédure de concertation et à encourager tous les acteurs à se mettre autour de la table. Ce mode d'organisation est déjà adopté ponctuellement à l'initiative des maires.

Nous souhaitons également renforcer et sécuriser l'action des maires. À cet égard, nous proposons d'étendre à tout le territoire la possibilité de déroger au plan local d'urbanisme (PLU), qui n'existe aujourd'hui qu'en zone tendue. Il s'agit d'une demande forte de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) et nous avons bien vu, lors de l'examen de la proposition de loi visant à faciliter la transformation des bureaux en logements, que cette problématique prévaut également dans les

petites villes ou les centres-bourgs, notamment pour les opérations de requalification urbaine.

Nous proposerons aussi de redonner davantage la main aux collectivités sur le sujet du stationnement, sur lequel plusieurs amendements ont été déposés par nos collègues.

Concernant les articles 7, 8, 9, 11 et 12, nous souhaitons mieux encadrer les nouveaux dispositifs proposés. À cet égard, je donnerai quelques exemples.

D'abord, le projet de loi prévoit de faciliter les avances en compte courant faites aux filiales des bailleurs sociaux, ce qui constitue plutôt une bonne mesure. Cependant, nous avons souhaité maintenir la nécessité d'informer la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), dans le cas où le bailleur serait en difficulté.

Ensuite, le projet de loi tend à faciliter certaines formes de ventes, comme la Vefa inversée ou l'usufruit, ce qui semble pertinent, tant qu'on ne dénature pas l'activité principale des bailleurs sociaux en les transformant en promoteurs privés. Il nous a donc semblé que la Vefa inversée de logements neufs et libres aux particuliers devait rester interdite.

Par ailleurs, les mesures d'augmentation des loyers dans le parc social devront être soumises à un décret en Conseil d'État, qui pourrait notamment les conditionner à une rénovation du logement.

Enfin, il ne semble pas injuste de demander aux locataires HLM qui gagnent le plus de contribuer de façon plus importante ou de justifier de leur situation. En revanche, nous avons voulu préciser que cette mesure ne s'appliquerait pas aux locataires bénéficiant d'un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) ou de la « prime Macron ». Nous avons aussi voulu nous assurer que l'administration fiscale fournirait aux bailleurs les informations dont ils auront besoin en la matière.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Concernant le logement des salariés et les articles 10 et 13, le projet de loi paraît une fois encore bien pauvre, et nous avons décidé de faire des propositions substantielles.

D'abord, nous avons souhaité élargir les délégations du contingent préfectoral aux autres bailleurs qu'Action Logement, dans un souci de clarté et d'égalité de traitement.

Ensuite, nous avons voulu faciliter le logement des travailleurs de première ligne, notamment d'entreprises de transport public comme la RATP. Il n'est pas normal qu'en réalisant à leurs frais et sur leur propre foncier des logements pour leurs salariés, l'essentiel finisse par échapper à ces entreprises. Dans la loi 3DS, notre commission avait fait passer des dispositions en faveur de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) et nous poursuivons dans cette direction.

Il nous a également semblé pertinent de retenir deux propositions du rapport du député David Amiel, visant à favoriser le logement des agents publics. Nous proposons ainsi d'élargir la clause de fonction dans le parc social aux fonctions publiques locales et hospitalières. Nous souhaitons aussi majorer fortement les droits de réservation lorsque l'État cède son foncier en les portant de 10 % à 50 % des logements sociaux du programme, pour tenir compte de la réalité de l'effort financier réalisé.

Ensuite, nous proposons de mettre en place le dispositif de l'usufruit locatif social employeur, qui est demandé par l'Union des entreprises de proximité (U2P). Comptant moins de 50 salariés, ces dernières sont sous les radars d'Action Logement, mais veulent pouvoir agir dans ce domaine ; ne leur fermons pas la porte.

Enfin, pour les saisonniers et l'ensemble des travailleurs en mobilité, nous avons retenu la proposition d'Action Logement de créer des résidences spécifiques, dans le champ du logement intermédiaire et du bail mobilité, pour les accueillir entre une semaine et 18 mois.

Je terminerai par deux mesures en faveur de l'accession sociale à la propriété, qui a été oubliée dans ce projet de loi. Nous souhaitons rétablir la possibilité de vendre un logement social aux locataires du parc avec une décote de 20 %, supprimée par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (« Élan »). Nous proposons également de faciliter l'essor des sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété, qui sont principalement portées par les coopératives d'HLM et permettent à des personnes n'ayant pas accès aux prêts bancaires de devenir propriétaires au bout de 25 ou 40 ans.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Nous proposons d'enrichir ce projet de loi de manière significative et jouons ainsi pleinement notre rôle de législateur, pour apporter aux Français des solutions et faciliter leur accès au logement. Compte tenu des limites de l'exercice et des contraintes du texte, mais aussi du choix de ne retenir aucune mesure fiscale, il ne s'agit pas d'un big bang. Cependant, cette série de mesures pourrait entraîner de réels changements.

Mme Viviane Artigalas. – Je suis d'accord avec vous sur ce point : ce texte ne répond à aucune stratégie et cette loi ne répondra pas aux enjeux de la crise du logement. Cependant, si vous regrettez ce qui ne s'y trouve pas, je regrette aussi ce qui s'y trouve. À cet égard, nous avons demandé la suppression des articles 1^{er} et 2, qui nous semblent inacceptables. Nous voterons donc contre tous les amendements proposés pour les modifier.

Les autres articles contiennent parfois des éléments intéressants, notamment lorsqu'ils visent à construire davantage. Cependant, les mesures proposées ne vont pas assez loin et restent trop diffuses.

Enfin, aucune des propositions de notre rapport n'a été reprise. Je suis déçue par ce texte ; l'ampleur de la crise du logement et les propositions du Gouvernement rendent impossible le travail dans un esprit constructif.

M. Yannick Jadot. – Nous partageons un diagnostic : cette loi ne résoudra pas la crise du logement, ce qui est très grave compte tenu de la situation dans laquelle nous sommes.

En revanche, nous contestons la gestion qui est faite de la pénurie. Pour répondre à la pénurie d'investissements, le texte prévoit de vendre davantage et d'augmenter les loyers et, pour répondre à la pénurie de logements sociaux, il prévoit de réduire la part des populations les plus vulnérables. Le projet de loi sera voté au détriment des 2,6 millions de familles qui ont besoin d'accéder à des logements décents. Nous aurons un débat politique fort en séance.

Enfin, nous pensons qu'il n'y a pas matière à améliorer les articles 1^{er} et 2, qui sont fondamentalement contestables.

Mme Marianne Margaté. – Certes, il ne s'agit pas d'une grande loi Logement, mais ce qui la sous-tend est particulièrement grave puisqu'il s'agit de renoncer à toute politique de logement financée par l'État dans l'optique d'assurer à chacun la possibilité d'accéder à un logement décent. Ce projet de loi traduit donc un choix grave.

Comme l'ont dit les intervenants précédents, certains articles ne peuvent pas être adaptés.

Ce texte détricote la loi SRU et fragilise la mixité sociale. Il n'est pas en faveur des classes moyennes, qu'il contribuera à appauvrir, ni en faveur des classes populaires puisqu'il prévoit l'augmentation des loyers. Il est particulièrement nocif, fragilise notre pacte républicain et porte une lourde responsabilité.

M. Philippe Grosvalet. – Nous pouvons partager le constat, mais ne pas être en phase avec les solutions à mettre en œuvre, comme dans le cas de la loi SRU, qui dessine deux camps : d'un côté, ceux qui voudraient libéraliser davantage et, d'un autre, ceux qui veulent contraindre parce que les inégalités sont fortes en France en matière de logement, particulièrement en matière de logement social. Détricoter la loi SRU revient à remettre en cause l'un des éléments du pacte national : loger tout le monde et notamment les plus démunis. Nous aurons à ce sujet un débat politique, qui ne sera pas seulement idéologique.

Des mesures pourraient améliorer un peu les choses, mais, au regard de l'ampleur du problème, certaines constituent plutôt de fausses solutions, comme l'abaissement du seuil de surloyer.

Le Premier ministre a annoncé un choc de l'offre, mais aucune proposition n'est faite en la matière. La question du foncier représente la base de notre capacité à produire des logements ; sans stratégie foncière, il n'y a

pas de politique du logement. Cette question de la stratégie pose aussi celle du « ZAN » puisqu'il faut à la fois respecter l'objectif de sobriété foncière, tout en créant des emplois et héberger celles et ceux qui les occuperont.

Enfin, en matière de logement, il faut distinguer les territoires, les mouvements démographiques variant d'un lieu à l'autre et les préoccupations n'étant pas les mêmes dans les zones urbaines, rurales ou littorales.

Mme Martine Berthet. – Certes, ce texte n'est pas la grande loi Logement que nous attendions, mais il nous permettra d'avancer sur certains sujets, notamment grâce aux ajouts des rapporteurs. Ce sera le cas sur les pouvoirs accordés aux maires, sur la réduction des délais d'instruction ou sur les résidences pour les saisonniers.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Ce texte va raviver le clivage droite-gauche, qui existe bien dans notre pays, même si le Président de la République a voulu le gommer, et qui est sain pour la démocratie. Le débat ne sera pas forcément idéologique, mais, sur des sujets tels que la loi SRU, il reste assez dogmatique. Ainsi, il est toujours question de « détricotage », alors que la loi SRU n'est pas remise en cause. L'objectif est seulement de prendre en considération ce que vivent les maires.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Nous sommes d'accord sur le constat et partageons aussi un objectif : la volonté de produire du logement social. Il s'agissait d'ailleurs de l'un des éléments forts de la mission d'information transpartisane sur le sujet.

Il ne s'agit pas de vouloir détricoter la loi SRU, mais de prendre en compte la réalité de nos territoires et nos maires. J'entends dire parfois que ces derniers ne voudraient pas construire, mais ce n'est pas le cas. Ils sont seulement confrontés à des contraintes. Produire plus de logements nécessite certaines marges financières, qui sont limitées dans le contexte budgétaire actuel et compte tenu du gel de la DGF. La crainte et la frilosité existent, mais restent exceptionnelles.

Marianne Margaté a employé les termes « grave » et « nocif », que je peux entendre. Cependant, il faut remettre les choses en perspective en ce qui concerne l'impact de cette loi, qui reste très limité malgré les grands effets de manche auxquels nous assistons.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Il ne s'agit pas d'une loi qui fait du mal, compte tenu de son ampleur et du nombre de personnes touchées. Cependant, elle ne fait pas du bien à la construction alors que nous avons besoin de détonateurs dans ce domaine.

Nous plaçons beaucoup d'espoirs dans les contrats de mixité sociale (CMS), qui doivent être portés par l'État de façon locale et travaillés avec les élus locaux. L'État doit apporter des solutions aux maires et ne pas seulement agir en censeur. Il faut que les CMS soient à la main des préfets, qui devront

discuter avec les maires et prendre en considération leur réalité ; c'est la condition pour que ces derniers aient confiance et se remettent à construire.

J'en viens à l'élément budgétaire. D'abord, de nombreuses communes n'ont plus de DGF. Il faut aussi prendre en compte le stock de logements sociaux pour lesquels l'exonération de la taxe foncière n'est pas compensée. Enfin, la compensation de la taxe d'habitation n'est pas dynamique et ne prend pas en considération les nouveaux habitants. Or le projet de loi ne traite pas de ces problématiques lourdes.

En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, la commission des affaires économiques doit arrêter le périmètre indicatif du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables. Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives à l'application de l'article 55 de la loi SRU ; aux procédures d'attribution des logements sociaux, aux droits des réservataires et au logement des travailleurs dans le parc social ; au DPU ; au contentieux de l'urbanisme ; à toute mesure relative à la réglementation de l'urbanisme propre à faciliter et à accélérer la réalisation de logements ; aux opérations de transformation urbaine ; à la modification des documents de lotissement ; au permis d'aménager multisites ; aux modalités de détention et de gestion par les bailleurs sociaux de logements locatifs intermédiaires ; aux modalités d'avances en compte courant des bailleurs sociaux à leurs filiales ; aux sociétés civiles de construction vente ; aux sociétés de vente HLM ; aux conditions de vente ou d'achat en démembrement de propriété par des bailleurs sociaux ; aux mécanismes dits de Vefa inversée ; aux bénéfices des bailleurs sociaux ; au lien entre le logement social et l'emploi dans la fonction publique ; aux modalités de révision des loyers HLM ; aux modalités de calcul du SLS et de reversement à la CGLLS ; aux modalités de réexamen du droit à maintien dans les lieux ; à la transmission de données entre l'administration fiscale et les bailleurs sociaux dans les deux objectifs ci-dessus ; au bail mobilité ; et aux conditions de recueil de l'avis des maires dans le processus de vente de logements sociaux dans leur commune.

Ne sont notamment pas susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives aux dispositions d'ordre général ou spécifiques relatives aux procédures d'urbanisme, lorsqu'elles sont dépourvues de lien avec l'une des dispositions citées ci-dessus ; aux dispositions d'ordre général ou spécifiques relatives aux architectes des bâtiments de France, lorsqu'elles sont dépourvues de lien avec l'une des dispositions citées ci-dessus ; aux contrats de construction des maisons individuelles ; à la révision des valeurs locatives ; aux conditions de décence et d'habitabilité des logements ; à la taxe sur les logements vacants ; à l'encadrement des loyers ; au fonctionnement interne ou aux structures fédérales des bailleurs sociaux ; à l'extension du dispositif fiscal Denormandie

dans l'ancien ; et aux délais d'instruction de l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Motion

Mme Marianne Margaté. – La motion COM-225 vise à déclarer irrecevable le projet de loi, en raison des atteintes portées au droit au logement, qui a pourtant valeur constitutionnelle, comme en attestent les alinéas 10 et 11 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, intégrés au bloc de constitutionnalité.

L'article 1^{er} vise à réduire les objectifs de construction de logements locatifs sociaux. De plus, l'article 8 encouragera les bailleurs sociaux à augmenter les loyers des logements du parc social pour atteindre les plafonds. Les articles 11 et 12 contribueront aussi à rehausser le coût des loyers en imposant un surloyer. Enfin, l'article 10 prévoit la possibilité de déléguer le contingent préfectoral à Action Logement, alors que ce dernier ne remplit pas ses objectifs de relogement des publics prioritaires. Ce projet de loi aggravera la crise du logement.

La motion COM-225 n'est pas adoptée.

Division additionnelle avant l'article 1^{er}

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-61 prévoit que le Gouvernement publie une loi de programmation d'urgence pour le logement abordable. Nous n'avons pas de divergence sur le fond. Cependant, dans un texte de loi, il s'agirait d'une injonction faite au Gouvernement. L'amendement tombera sous le coup d'une irrecevabilité au titre de l'article 41 de la Constitution s'il est représenté en séance. L'avis ne peut donc qu'être défavorable.

L'amendement COM-61 n'est pas adopté.

Article 1^{er}

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques de suppression COM-51, COM-111, COM-141 et COM-157. Il n'est pas illégitime de prendre en compte le logement locatif intermédiaire (LLI) dans le spectre du logement abordable, même si cela doit être encadré. De plus, il nous semble nécessaire d'apporter des améliorations à la loi SRU pour laisser une plus large part au dialogue et à la négociation entre le maire et le préfet.

Les amendements identiques COM-51, COM-111, COM-141 et COM-157 ne sont pas adoptés.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-180 prévoit une nouvelle rédaction de l'article 1^{er} et introduit plusieurs modifications des conditions d'application de l'article 55 de la loi SRU.

Il s'agit pour l'essentiel de modifications issues du rapport de la commission portant sur une évaluation de la loi SRU, présenté par Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard, et adopté par la commission au printemps 2021. Ces modifications avaient fait l'objet d'amendements votés par notre commission et par le Sénat dans le cadre de la loi 3DS. Nous conservons donc une position cohérente et équilibrée.

D'abord, l'amendement modifie les conditions d'exemption en arrêtant de présumer que l'appartenance géographique d'une commune à une agglomération de plus de 30 000 habitants suffit à démontrer qu'elle n'est pas isolée.

Concernant le rattrapage et l'intégration des LLI, l'amendement tend à exclure ces logements du décompte des résidences principales pour éviter qu'ils ne viennent accroître les obligations de construction de logements sociaux, ce qui serait désincitatif. L'objectif poursuivi par le Gouvernement est de provoquer la construction.

Par ailleurs, afin d'éviter l'effet d'éviction pour les logements en prêt locatif à usage social (PLUS), l'amendement limite le volume maximum de LLI et de prêts locatifs sociaux (PLS) à 30 % au lieu de 40 %.

L'amendement vise aussi à supprimer la condition d'avoir signé un CMS pour pouvoir utiliser cette faculté de rattrapage puisque seules 160 communes ont signé un tel contrat.

Il tend à fixer un seuil d'entrée à cette faculté de comptabiliser les LLI dans le rattrapage à la moitié de l'objectif et non à 10 points d'écart, soit 12,5 % pour les communes ayant un objectif de 25 %.

Enfin, il sort les baux réels solidaires (BRS) du décompte des PLS dans le cadre du rattrapage pour faciliter le développement de la formule. Une telle mesure est très demandée, notamment par la maire de Rennes ou le vice-président de la métropole de Lyon, également président de l'association des élus engagés dans les organismes de foncier solidaire (OFS). La mesure est cohérente avec la position de la commission en faveur des OFS et des BRS.

Concernant le CMS, l'amendement vise à supprimer le taux minimal de rattrapage de 25 % et le nombre maximal de contrats pouvant être conclus. Ces éléments relèveront de la négociation entre les maires et les préfets.

Nous proposons également que les difficultés propres au ZAN soient prises en compte dans le cadre de la signature d'un CMS, pour la définition des objectifs de rattrapage et pour prendre un éventuel arrêté de carence.

Concernant la carence, l'amendement prévoit de supprimer nombre de sanctions inutiles et inefficaces, pour lesquelles les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) n'ont pas les moyens de remplacer les communes. En outre, les pénalités de carence ne peuvent avoir pour objectif ou résultat d'appauvrir les communes, ce qui est désormais le cas dans nombre de collectivités en raison du taux plancher, institué en 2021. Elles doivent au contraire permettre de fléchir et de sanctuariser des moyens pour le logement social sur un territoire déficitaire. Nous sommes donc opposées au versement de la pénalité au Fonds national des aides à la pierre (Fnap) et proposons un versement local aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou aux établissements publics fonciers (EPF), solution qui paraît plus simple qu'une consignation ou un séquestre.

Enfin, l'amendement procède à la suppression de la commission nationale SRU, qui s'interpose trop souvent entre les maires et les préfets, et a conduit à imposer des décisions nationales injustifiées contre des accords locaux parfaitement travaillés.

Nous proposons donc l'adoption de cet amendement, qui fera tomber les suivants puisqu'il propose une réécriture de l'article.

L'amendement COM-132 vise à réécrire l'ensemble de la partie du code de la construction et de l'habitation relative à la loi SRU. Il prévoit d'adopter une logique de flux et non de stock.

L'amendement COM-133 est une variante du précédent.

L'amendement COM-73 vise à supprimer l'inclusion dans le rattrapage d'une proportion allant jusqu'à 40 % de logements LLI et PLS. Il est satisfait par l'amendement de la commission.

L'amendement COM-13 rectifié vise à imposer le même objectif de logements sociaux aux communes appartenant au même EPCI. Il pourrait faire l'objet d'un avis favorable en séance s'il était réécrit.

L'amendement COM-14 tend à inclure les logements des saisonniers dans le rattrapage dans le quota de 40 % de LLI et PLS. Notre amendement à l'article 13 prévoit la création de nouvelles résidences qui leur seront consacrées.

L'amendement COM-86 vise à généraliser les CMS à l'échelle des intercommunalités. Il ne s'agit pas de la bonne solution puisque la décision de construction relève du maire et que celle de conclure un tel contrat avec le préfet doit rester volontaire.

L'amendement COM-121 a pour objet de porter à 30 % le volume de LLI pouvant être construit, ce qui est contraire à la position de la commission.

L'amendement COM-17 rectifié prévoit d'inclure les logements des saisonniers dans le rattrapage dans le quota de 25 % de LLI.

L'amendement COM-19 rectifié *bis* vise à ne pas plafonner à 25 % le volume de LLI en zones tendues.

M. Yannick Jadot. – Il va nous falloir être créatifs pour trouver un autre mot que « détricotage »... Mais notre pensée reste ferme sur ce point.

L'amendement COM-180 est adopté. En conséquence, les amendements COM-132, COM-133, COM-73, COM-13 rectifié, COM-14, COM-86, COM-121, COM-17 rectifié et COM-19 rectifié bis deviennent sans objet.

L'article 1^{er} est ainsi rédigé.

Après l'article 1^{er}

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-151 vise à porter à 30 % l'objectif de logements sociaux dans les communes les plus tendues. Avis défavorable.

L'amendement COM-151 n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-152 tend à inclure les résidences secondaires pour un quart de leur nombre dans le décompte des résidences principales. Avis défavorable.

L'amendement COM-152 n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-25 rectifié vise à exclure les résidences principales situées en zone inconstructible du décompte de la loi SRU. Une telle exclusion ne serait pas pertinente puisque le taux des logements sociaux est apprécié au niveau de la commune et non d'une zone ou d'un quartier. Avis défavorable.

L'amendement COM-25 rectifié n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-20 rectifié tend à inclure le « logement social de fait » à l'inventaire SRU, considérant probablement que c'est la nature des personnes habitant un logement qui devrait faire son caractère social plutôt que la façon dont a été financée la pierre.

Néanmoins, il serait très difficile d'identifier chaque année les logements non conventionnés et ces publics. On risquerait également d'inclure des logements présentant une faible qualité énergétique ou d'habitabilité. Avis défavorable.

L'amendement COM-20 rectifié n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-27 rectifié, qui vise à faire reposer le calcul du pourcentage de logements sociaux à atteindre non plus sur le stock, mais sur le flux.

L'amendement COM-27 rectifié n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L’amendement COM-136 tend à supprimer l’objectif de rattrapage de 33 % du déficit et, là encore, à retenir l’idée de flux plutôt que de stock. Avis défavorable.

L'amendement COM-136 n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L’amendement COM-83 vise à rétablir l’agrément, supprimé en 2021, des LLI par les collectivités délégataires des aides à la pierre. Ce retour en arrière ne nous paraît pas souhaitable. Avis défavorable.

L'amendement COM-83 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-84.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Demande de retrait de l’amendement COM-173, qui a pour objet d’intégrer à hauteur de 50 % les LLI dans le décompte des logements sociaux.

L'amendement COM-173 est retiré.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Les auteurs de l’amendement COM-75 rectifié, qui souhaitent plafonner le montant du prélèvement financier lorsqu’une commune est déficitaire au montant de son épargne brute, soulèvent une vraie question, mais, en l’état, l’avis est défavorable.

L'amendement COM-75 rectifié n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-23 rectifié, qui vise à exempter les communes des zones tendues de toute obligation de construction de logements sociaux.

L'amendement COM-23 rectifié n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L’amendement COM-12, qui tend à prendre en compte la nécessité pour les communes touristiques de cumuler l’ensemble des critères d’exemption pour inconstructibilité pour décider d’une éventuelle exemption à la loi SRU, est satisfait, puisque c’est déjà le cas pour toutes les communes.

L'amendement COM-12 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-18 rectifié.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L’amendement COM-24 rectifié bis, qui vise à exempter du dispositif SRU les communes dont 50 % du territoire est soumis au cumul de plusieurs interdictions de construire, est déjà satisfait. Avis défavorable.

L'amendement COM-24 rectifié bis n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L’amendement COM-76 rectifié tend à exclure les villes thermales classées comme stations de tourisme de l’application de la loi SRU. Rien ne justifie une telle exception d’autant que les logements touristiques, qui ne sont pas considérés comme des résidences principales, n’entrent pas dans le stock du décompte. Avis défavorable.

L'amendement COM-76 rectifié n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-85 rectifié vise à exempter les communes nouvelles entrantes dans la loi SRU de tout prélèvement pendant dix ans. Mais sa rédaction conduirait à leur exemption pure et simple pendant dix ans. Ces communes sont déjà exonérées pendant trois ans, et des objectifs de rattrapage plus faibles leur sont consentis les six premières années. Avis défavorable

L'amendement COM-85 rectifié n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Demande de retrait de l'amendement COM-138 rectifié *bis*, qui est déjà satisfait par la rédaction de l'article 1^{er}.

L'amendement COM-138 rectifié bis est retiré.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Les amendements identiques COM-140 rectifié *bis* et COM-176 prévoient que l'exemption pour inconstructibilité s'appliquerait dès qu'une partie significative du territoire de la commune serait inconstructible. Une telle formulation est à la fois trop large et trop floue. Par ailleurs, nous avons décidé de prendre en compte les difficultés posées par le ZAN dans les objectifs de rattrapage. Demande de retrait ou avis défavorable.

Les amendements identiques COM-140 rectifié bis et COM-176 sont retirés.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-29 rectifié tend à interdire aux préfets de prendre en compte les projets de construction de logements sociaux en cours pour ne retenir que les permis accordés. C'est inutilement restrictif. Avis défavorable.

L'amendement COM-29 rectifié n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Comme nous venons de supprimer la reprise par le préfet des autorisations d'urbanisme dans les communes carencées, l'amendement COM-28 rectifié n'a plus d'objet. Avis défavorable.

L'amendement COM-28 rectifié n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Les auteurs des amendements identiques COM-103 rectifié *bis* et COM-175 proposent que la majoration de la pénalité en cas de carence soit consignée auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Il nous est apparu plus simple de retenir la règle commune d'un versement à l'établissement public de coopération intercommunale ou à l'établissement public foncier au profit du logement social. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

Les amendements identiques COM-103 rectifié bis et COM-175 sont retirés.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-30 rectifié, qui tend à imposer un avis conforme du maire lorsque, dans

le cadre des sanctions accompagnant l'arrêté de carence, le préfet définit les secteurs dans lesquels il reprend aux maires ses prérogatives en matière d'urbanisme.

L'amendement COM-30 rectifié n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-153 tend à rétablir une sanction en cas de carence, en l'espèce l'interdiction qui serait faite au maire de proposer l'attribution de logements sociaux sur sa commune, dont le Sénat avait obtenu la suppression dans le cadre de la loi 3DS. Une telle sanction était apparue très improductive : c'est justement le pouvoir d'attribution qui encourage les maires à construire et leur permet de faire accepter le logement social dans leur commune. Cet amendement est orthogonal avec les positions de la majorité sénatoriale.

M. Yannick Jadot. – « Orthogonal » ? C'est un peu sévère...

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Avis défavorable.

L'amendement COM-153 n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-26 rectifié tend à créer une commission départementale qui jouerait localement le rôle de la commission nationale. Nous avons supprimé la commission nationale ; ne créons pas une commission départementale. Avis défavorable.

L'amendement COM-26 rectifié n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-100 et COM-101.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Les amendements identiques COM-110 rectifié *bis* et COM-177, qui visent à supprimer l'objectif minimum de 25 % de taux de rattrapage dans les contrats de mixité sociale, sont satisfaits par la rédaction de l'article 1^{er} que nous venons d'adopter. Avis défavorable.

Les amendements identiques COM-110 rectifié bis et COM-177 sont retirés.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-95 tend à modifier en profondeur le fonctionnement du contrat de mixité sociale intercommunal. L'objectif serait défini en fonction de la demande insatisfaite de logements sociaux et de l'effort de construction de ceux-ci. Cette solution présente plusieurs inconvénients, dont le fait de fixer des objectifs généraux au niveau intercommunal. Et la demande insatisfaite n'est pas un bon critère, puisqu'elle est par nature très faible là où il y a peu de logements sociaux. Avis défavorable.

L'amendement COM-95 n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-102 vise à interdire au préfet de demander de manière exhaustive une présentation des projets de la commune en matière de construction de logements sociaux et à l'obliger à indiquer comment l'État viendra soutenir ces projets. Sur le premier point, rien dans la loi n'impose ce type de contrainte. Sur le second, il s'agit de mettre en évidence la situation de maires sommés d'accueillir des

populations supplémentaires sans moyens ni aides ; c'est plus une prise de position politique qu'une solution pratique. Nous avons suivi une voie un peu différente : libéraliser le contrat de mixité sociale. Avis défavorable.

L'amendement COM-102 n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-134, qui tend à rendre automatique le recours à un contrat de mixité sociale. Nous pensons qu'il doit y avoir un dialogue entre la commune et le préfet.

L'amendement COM-134 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-135 et COM-137.

Article 2

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Avis défavorable sur les amendements identiques COM-52, COM-142 et COM-158, qui visent à supprimer l'article 2, auquel nous sommes, pour notre part, très attachées. Il nous paraît fondamental que les maires soient au centre des attributions et se réapproprient le sujet alors qu'un véritable sentiment de dépossession s'est installé avec la gestion en flux.

Les amendements identiques COM-52, COM-142 et COM-158 ne sont pas adoptés.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Notre amendement COM-179 tend, pour l'essentiel, à procéder au rétablissement des dispositions de la proposition de loi présentée par Sophie Primas et votée par le Sénat au mois d'octobre dernier.

Ce texte visait à replacer les maires au cœur du processus d'attribution. Ils sont en effet les premiers responsables de la construction de logements sociaux, mais aussi de l'accueil des populations. Il est donc logique qu'ils soient au centre de la « politique de peuplement ».

Nous proposons de rétablir le droit d'opposition motivée du maire pour l'ensemble des attributions, et pas seulement la première.

Pour tenir compte des fréquentes commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (Caleol) pluricommunales, voire départementales, nous proposons que la présidence de l'instance soit assurée par un élu désigné par ses pairs. Nous souhaitons aussi supprimer la possibilité que la présidence soit assurée par les membres de l'organisme d'HLM en cas d'absence du maire.

Nous proposons en outre de supprimer l'exclusion des communes carencées de la possibilité de mener des primo-attributions d'un programme de logement social alors que c'est dans ce type de situation que l'incitation sera la plus forte.

Par ailleurs, comme dans le cas général, le droit d'opposition du maire ne serait pas limité.

Nous prévoyons également la délégation systématique du contingent préfectoral pour les primo-attributions, et non au bon vouloir des préfets.

Enfin, notre amendement tend à réintroduire l'article 2 de la proposition de loi de Sophie Primas, qui prévoyait les modalités de concertation préparant la primo-attribution, et à procéder à la correction d'une erreur de référence. Son adoption ferait tomber les amendements COM-99, COM-214, COM-21 rectifié et COM-122.

L'amendement COM-179 est adopté. L'amendement COM-122 est retiré. En conséquence, les amendements COM-99, COM-214 et COM-21 rectifié deviennent sans objet.

Après l'article 2

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. - L'amendement COM-109 rectifié *bis* tend à faire du maire le chef de file de la gestion en flux et lui donner compétence pour orienter les logements entre les différents réservataires en fonction de leurs droits. Or les maires ne sont pas à même d'exercer une telle prérogative. En outre, ce serait méconnaître les compétences de l'intercommunalité. En réalité, les bailleurs sont les mieux positionnés pour jouer un tel rôle. Demande de retrait ou avis défavorable.

L'amendement COM-109 rectifié bis est retiré.

Article 3

Mme Sophie Primas, rapporteur. - Notre amendement de clarification COM-192 vise à supprimer une mention relative au droit de préemption urbain. En effet, une telle rédaction entre en contradiction avec les alinéas suivants, aux termes desquels ce nouveau droit pourra être exercé dans des secteurs où les prix sont élevés, uniquement dans le cas d'aliénation de biens à des prix encore supérieurs.

L'amendement COM-192 est adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. - Notre amendement COM-191 vise, conformément d'ailleurs aux souhaits du Conseil d'État, à préciser quels critères devront être pris en compte pour déterminer les secteurs dans lesquels pourra être exercé le DPU pour régulation du marché. Nous en proposons plusieurs. La liste n'est pas exhaustive.

L'amendement COM-191 est adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. - L'amendement COM-216 rectifié tend à introduire un alinéa pour ouvrir cette nouvelle modalité d'exercice du DPU aux communes insulaires métropolitaines. Or ces dernières ne sont pas exclues du dispositif par la rédaction actuelle du texte. Avis défavorable.

L'amendement COM-216 rectifié n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Notre amendement COM-193 prévoit qu'un décret en Conseil d'État précisera les éléments devant être pris en compte pour évaluer le caractère excessif des conditions d'aliénation d'un bien, afin de mettre en œuvre le nouveau DPU. Les maires ont besoin d'être sécurisés.

L'amendement COM-193 est adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Notre amendement COM-194 vise à étendre le champ des projets pouvant être réalisés avec les biens acquis par l'exercice du droit de préemption. Alors que cette nouvelle condition d'exercice du droit de préemption vise à corriger les effets de marché, le texte du Gouvernement prévoit de réserver le profit de ce droit de préemption aux seuls organismes de logement social.

Or, du moment que le projet qui sera réalisé avec les biens issus de la préemption contribue à l'accès au logement et à la mixité sociale, désigner les bénéficiaires paraît inutilement restrictif. En revanche, il est proposé que lorsque l'aliénation se fait au profit d'une personne privée, la cession doit faire l'objet d'une délibération motivée du conseil municipal ou, le cas échéant, d'une décision motivée du délégataire du droit de préemption. Il est aussi prévu que la collectivité titulaire du droit de préemption puisse procéder elle-même à la réalisation du projet.

L'amendement procède également à des aménagements rédactionnels.

L'amendement COM-194 est adopté, de même que l'amendement de coordination juridique COM-198.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-143 est assez intéressant.

M. Yannick Jadot. – Ah ! J'espère que cela figurera au compte rendu de nos travaux.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – La loi « Élan » a ouvert la possibilité d'occupation temporaire de locaux vacants « par l'occupation de résidents temporaires, notamment à des fins de logement, d'hébergement, d'insertion et d'accompagnement social ». L'utilisation du dispositif d'occupation temporaire proposé par l'amendement est optionnelle pour les collectivités. Nous ne voyons donc pas de raison de nous opposer à cet amendement, qui tend à élargir les conditions d'occupation temporaire du bien, notamment pour de l'hébergement.

Par ailleurs, il sera tout à fait possible, et même nécessaire, de prévoir dans la convention d'occupation que la cession du bien, ou une étape prédéterminée de la réalisation du projet de réalisation de logements pérennes, fera cesser le droit à occupation, empêchant ainsi que soient retardées les opérations. Avis favorable.

L'amendement COM-143 est adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Notre amendement COM-195 prévoit que le nouveau droit de préemption peut être délégué à l'EPCI.

L'amendement COM-195 est adopté, de même que les amendements rédactionnels COM-189 et COM-190.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Notre amendement COM-196 vise à faire en sorte que la mesure transitoire ou expérimentale prévue à l'article 3 puisse être évaluée.

L'amendement COM-196 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 3

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-40, dont l'adoption aurait pour conséquence de restreindre la possibilité des collectivités d'agir sur le foncier.

L'amendement COM-40 n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-41 prévoit une dispense de déclaration d'intention d'aliéner (DIA) en cas de modification non substantielle des conditions de vente. Aujourd'hui, si le propriétaire d'un bien soumis au droit de préemption n'a pas réalisé la vente de son bien dans le délai de trois ans à compter de la renonciation au droit de préemption, il dépose une nouvelle déclaration d'intention d'aliéner. Ce délai est tout à fait logique, et la charge n'est pas disproportionnée pour le vendeur. Avis défavorable.

L'amendement COM-41 n'est pas adopté.

L'amendement COM-59 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-60 prévoit de fixer dans le PLU des dispositions concernant des plafonds de prix de vente de logements, que l'on trouve actuellement dans les « chartes promoteur ». Il n'est pas souhaitable d'imposer des dispositions aussi rigides dans le PLU. Avis défavorable.

L'amendement COM-60 n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-87 rectifié *bis* a pour objet le décompte de l'artificialisation pour les constructions de logements sociaux dans les communes manquant de foncier. Ce desserrement est bienvenu pour concilier les contraintes contradictoires qui pèsent sur les communes. Avis favorable.

L'amendement COM-87 rectifié bis et devient article additionnel.

Les amendements COM-124 et COM-125 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-154 vise à permettre la réquisition, après avis du maire, par le préfet d'un logement vacant, inoccupé ou insuffisamment occupé depuis plus de vingt-quatre mois pour un an renouvelable. Le caractère flou et insuffisamment encadré de la mesure nous laisse très dubitatives : le dispositif frapperait aussi bien les propriétaires que les logements loués, et la réquisition serait exercée pour une durée indéterminée. Avis très défavorable.

L'amendement COM-154 n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Notre amendement COM-208 est un peu un amendement d'appel.

Alors que les communes ont un droit de priorité pour l'accès aux biens immobiliers de l'État, lorsque ce dernier s'en sépare, elles ne peuvent pas en bénéficier tant que l'État n'en décide pas l'aliénation. Pour cette raison, il est proposé que l'État doive se justifier lorsqu'une commune souhaite acquérir des biens de l'État désaffectés situés sur son territoire et qu'il ne fait pas droit à sa demande.

Par ailleurs, même quand le principe de la cession est acté, la conclusion de la cession et la mise à disposition du bien peuvent prendre des années. Il est donc proposé que l'État fournisse dans ce cas un calendrier prévisionnel de mise à disposition du bien, ainsi qu'un récapitulatif des diverses autorisations requises.

L'amendement COM-208 est adopté et devient article additionnel.

Article 4

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Les amendements identiques COM-104 rectifié *bis*, COM-144 et COM-159 tendent à supprimer l'article 4. S'il y a en effet beaucoup de choses à supprimer dans cet article, la parallélisation des délais gracieux et contentieux nous paraît intéressante. Demande de retrait ou avis défavorable.

Les amendements identiques COM-104 rectifié bis, COM-144 et COM-159 ne sont pas adoptés.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – À nos yeux, il manque un volet « amont » dans le texte du Gouvernement pour accélérer la production de logements. Notre amendement COM-202 vise à créer un certificat de projet sur le modèle du certificat de projet « friches » pour les projets de réalisation de plus de cinquante logements et à instituer, de manière facultative, autour du maire, une conférence de pré-instruction réunissant autour d'un porteur de projets l'ensemble des administrations appelées à accorder les autorisations nécessaires.

L'amendement COM-202 est adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Notre amendement COM-201 prévoit que si un porteur de projet a décidé, en accord avec le maire, d'organiser une concertation sur le projet en amont de la demande de permis, comme l'y autorise le code de l'urbanisme, et si cette association n'y a pas effectivement participé, elle ne pourra pas introduire un recours contre l'autorisation d'urbanisme relative à ce projet. Il s'agit, là encore, de donner la priorité à la concertation en amont.

L'amendement COM-201 est adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Le Gouvernement propose d'étendre la présomption d'urgence aux référés contre des refus d'autorisation d'urbanisme. Or cette présomption d'urgence semble difficile à établir de manière générale, systématique et indiscriminée pour un refus d'autorisation d'urbanisme. Notre amendement COM-199 tend donc à supprimer cette disposition.

L'amendement COM-199 est adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-37 concerne la parallélisation des délais de recours pour les refus d'autorisation d'urbanisme. Cette précision semble inutile. Avis défavorable.

L'amendement COM-37 n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Notre amendement COM-200 tend à rétablir le délai d'instruction des recours gracieux à deux mois, le délai d'un mois nous semblant trop court.

L'amendement COM-200 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-82 n'a plus d'objet.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Notre amendement COM-203 prévoit la participation du public par voie électronique pour les projets de logement en zones tendues. Ce dispositif existe déjà pour les territoires d'accélération pour le logement. Nous proposons d'aller plus loin.

L'amendement COM-203 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 4

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Les amendements identiques COM-8 rectifié et COM-50 rectifié concernent la publication des avis des architectes des bâtiments de France (ABF). Cela paraît un peu excessif. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

Les amendements identiques COM-8 rectifié et COM-50 rectifié ne sont pas adoptés.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L’amendement COM-35, qui vise à cristalliser les règles d’urbanisme, est satisfait par le droit existant. Avis défavorable.

L’amendement COM-35 n’est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Les amendements identiques COM-10 rectifié et COM-43 visent à supprimer l’étude préalable de réversibilité avant construction rendue obligatoire par la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

À l’heure de la sobriété foncière, et alors que nous venons d’adopter une loi pour encourager la création de logements par requalification de bâtiments existants, il me semble complètement inopportun de supprimer cette étude préalable. Au demeurant, les bâtiments concernés représentent une minorité de projets. Mais il s’agit de surfaces considérables. Au regard de leur ampleur, le coût de l’étude préalable représente peu de choses. Avis défavorable.

Les amendements identiques COM-10 rectifié et COM-43 ne sont pas adoptés.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Avis favorable à l’amendement COM-49 rectifié, qui concerne la suppression de la protection au titre des abords des monuments historiques par défaut.

L’amendement COM-49 rectifié est adopté et devient article additionnel.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L’amendement COM-62 prévoit que le silence vaut accord pour les recours gracieux contre les avis des ABF. Or cette règle ne s’applique jamais pour les recours gracieux. Avis défavorable.

L’amendement COM-62 n’est pas adopté.

Les amendements COM-65 et COM-129 sont déclarés irrecevables en application de l’article 45 de la Constitution.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Notre amendement COM-207 rectifié prévoit, d’une part, que l’ABF devra prendre en compte, dans ses avis, les objectifs d’accès au logement fixés pour le territoire dans le programme local de l’habitat ou, à défaut, l’objectif général d’accès au logement et, d’autre part, que sera constituée une base de données nationale des avis des ABF rendus à compter du 1^{er} janvier 2024, afin de permettre aux porteurs de projets de mieux anticiper cette étape.

L’amendement COM-207 rectifié est adopté et devient article additionnel.

Article 5

L’amendement de précision COM-205 est adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-126, qui prévoit des modifications de zonage à l'intérieur du PLU sans révision, semble contraire à l'esprit du PLU et extrêmement permissif. Avis très défavorable.

L'amendement COM-126 n'est pas adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 5

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-112 rectifié *bis* concerne une disposition très particulière du littoral en Languedoc-Roussillon. Avis défavorable, afin de pouvoir retravailler l'amendement d'ici à l'examen en séance.

L'amendement COM-112 rectifié bis n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-127 tend à réduire le délai de mise à disposition du public à deux semaines dans le cadre de la modification simplifiée. Cela nous semble vraiment très court. Avis défavorable.

L'amendement COM-127 n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Notre amendement COM-209 et l'amendement identique COM-107 rectifié *ter* visent à permettre des dérogations de petite ampleur hors des zones tendues. Les difficultés deviennent récurrentes dans les petites villes et les centres-bourgs.

Les amendements identiques COM-209 et COM-107 rectifié ter sont adoptés et deviennent article additionnel.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Les locataires de logements locatifs sociaux ne sont pas tenus de louer les places de parking mises à disposition dans leurs résidences. Cela aboutit dans certains cas à un engorgement des places de stationnement publiques. Notre amendement COM-210 prévoit que, dans les quartiers où il n'est pas possible de réaliser des places de stationnement public supplémentaires, les locataires de logements sociaux peuvent être tenus de garer leur véhicule sur les places liées à leurs logements.

L'amendement COM-210 est adopté et devient article additionnel.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Notre amendement COM-211 vise à préciser la notion de « proximité » de places de stationnement dans le PLU, voire de permettre aux maires d'y déroger si nécessaire.

L'amendement COM-211 est adopté et devient article additionnel.

Article 6

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Avis défavorable sur les amendements identiques COM-7 rectifié et COM-31, qui visent à supprimer la condition de demandeur unique, ainsi que sur l’amendement COM-32.

Les amendements identiques COM-7 rectifié et COM-31 ne sont pas adoptés, non plus que l’amendement COM-32. L’amendement rédactionnel COM-206 est adopté.

L’article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l’article 6

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Avis très défavorable sur les amendements COM-34 et COM-6 rectifié, dont l’adoption reviendrait à donner les pouvoirs du maire aux architectes.

L’amendement COM-34 n’est pas adopté, non plus que l’amendement COM-6 rectifié.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Les amendements identiques COM-9 rectifié et COM-42 visent à supprimer l’étude préalable d’optimisation de la densité, introduite par la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Le PLU comporte déjà des dispositions en matière de densité. Avis favorable.

Les amendements identiques COM-9 rectifié et COM-42 sont adoptés et deviennent article additionnel.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-44, qui est en contradiction avec les règles du PLU.

L’amendement COM-44 n’est pas adopté.

L’amendement COM-45 et les amendements identiques COM-4 rectifié et COM-46 sont déclarés irrecevables en application de l’article 45 de la Constitution.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-47, qui prévoit une baisse de l’indemnité d’immobilisation du foncier.

L’amendement COM-47 n’est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L’amendement COM-63 concerne la substitution de droit des places de vélo aux obligations en matière de stationnement motorisé. C’est totalement méconnaître les besoins des habitants. Avis défavorable.

L’amendement COM-63 n’est pas adopté, non plus que l’amendement COM-67 et l’amendement COM-68.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Les amendements COM-15 rectifié *sexies* et COM-123 visent à supprimer la possibilité pour le PLU d’édicter des règles relatives aux places de stationnements pour les LLI. Cela

me semble trop restrictif et contraire à la liberté de chaque commune. Avis défavorable.

Les amendements COM-15 rectifié sexies et COM-123 ne sont pas adoptés.

Les amendements identiques COM-5 rectifié et COM-64 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-66, relatif au contrôle du préfet pour les refus d'autorisation d'urbanisme.

L'amendement COM-66 n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-71 vise à rendre les dérogations au PLU, qui peuvent pour l'instant être accordées par le maire au cas par cas, de plein droit. Une telle disposition irait à rebours de tous les efforts de flexibilisation du PLU. Avis défavorable.

L'amendement COM-71 n'est pas adopté.

Article 7

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-145 vise à supprimer la possibilité octroyée aux bailleurs sociaux de posséder dans leur parc jusqu'à 20 % de LLI. Le taux autorisé est aujourd'hui de 10 %, ils veulent bien monter jusqu'à 15 % et doutent de toute façon de pouvoir atteindre 20 %. Nous sommes donc défavorables à cet amendement.

L'amendement COM-145 n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Notre amendement COM-187 comporte deux modifications souhaitées par les bailleurs sociaux.

En premier lieu, il vise à s'assurer qu'une avance en compte courant consenti par un organisme d'HLM ne sera pas de nature à menacer sa viabilité ou à aller à l'encontre d'un protocole de prévention ou de consolidation conclu avec la CGLLS. Il impose donc l'information de cette dernière.

En second lieu, il permet aux organismes de logements sociaux d'être gestionnaires des LLI que produisent ou acquièrent leurs filiales. La situation actuelle est en effet contre-productive, car les programmes sont le plus souvent mixtes, comprenant des logements locatifs sociaux et des LLI.

L'amendement COM-187 est adopté.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 7

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-96 a des répercussions financières. Comme nous nous sommes interdit de telles dispositions, nous y sommes défavorables.

L'amendement COM-96 n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-167 rectifié tend à supprimer la condition qui impose d'avoir reçu un agrément du ministre du budget pour bénéficier du crédit d'impôt en faveur des investissements productifs neufs réalisés outre-mer sur les investissements dans le logement locatif intermédiaire.

Un tel amendement a déjà été rejeté dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024. Au-delà de la simplification qui est mise en avant, il soulève des enjeux propres aux investissements défiscalisés outre-mer, où le régime du LLI est un peu différent. Nous en demandons le retrait afin de solliciter l'avis du Gouvernement en séance sur cette disposition.

L'amendement COM-167 rectifié est retiré.

Article 8

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Les amendements identiques COM-53, COM-146 et COM-160 visent à supprimer l'article 8. Nous y sommes opposés, d'autant que nous prévoyons d'encadrer davantage son dispositif.

Les amendements identiques COM-53, COM-146 et COM-160 ne sont pas adoptés.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-97 vise à affranchir les bailleurs de l'autorisation administrative pour augmenter leurs loyers de 5 % à la suite d'une réhabilitation en cours de bail. Nous sommes favorables à cette simplification.

L'amendement COM-97 est adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Notre amendement COM-182 vise à faire préciser par décret les modalités de la réévaluation des loyers en cas de relocation. Y figureraient notamment les obligations pour les bailleurs, qui ne doivent pouvoir augmenter les loyers sans contrepartie.

Mme Viviane Artigalas. – Nous sommes opposés à cet article, mais favorables à cette restriction ; par conséquent, nous nous abstenons sur cet amendement.

L'amendement COM-182 est adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Nous sommes défavorables à l'amendement COM-81, ainsi qu'à l'amendement COM-79.

L'amendement COM-81 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-79.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-98 vise à supprimer le contrôle préfectoral *a priori* des délibérations des offices d'HLM relatives au loyer. Ces procédures nous apparaissant lourdes et inutiles, nous sommes favorables à cet amendement.

L'amendement COM-98 est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Le projet de loi lie le plafond de la participation d'un organisme d'HLM à une société immobilière non plus au pourcentage du nombre des logements, mais au pourcentage de la surface de plancher. Les organismes d'HLM jugent cette solution beaucoup trop contraignante ; surtout, elle diffère de tous les autres modes de calcul actuels. Par ailleurs, le décompte par nombre de logements reste utilisé au niveau fiscal pour les logements intermédiaires. C'est aussi celui de la loi SRU.

Nous proposons donc, par l'amendement COM-186, de revenir au décompte par nombre de logements.

L'amendement COM-186 est adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Notre amendement COM-185 opère plusieurs modifications et précisions au sein de l'article 9, qui ressortent de nos auditions des bailleurs sociaux et de l'Alliance pour le logement.

Tout d'abord, il vise à s'assurer que les avances en compte courant réalisées par les organismes d'HLM ne sont pas de nature à les mettre en péril ou à aller à l'encontre d'un protocole de prévention ou de consolidation conclue avec la CGLLS. Il prévoit donc une information obligatoire de cet organisme. Nous avons déjà procédé à un ajout similaire à l'article 7.

Ensuite, nous souhaitons éviter que les démembrements de copropriété facilités par le projet de loi et de nature à doter les organismes HLM de fonds propres supplémentaires ne les conduisent pas à mener des opérations en dehors de leur vocation en cédant l'usufruit à des acteurs hors du champ du logement abordable ; on peut penser à l'usufruit d'un logement d'HLM dans le VII^e arrondissement de Paris...

Enfin, l'amendement tend à supprimer la possibilité offerte aux organismes d'HLM de vendre à des particuliers, comme des promoteurs privés, les appartements produits. Ce n'est ni leur vocation ni leur souhait.

Les amendements COM-38, COM-128, COM-11 rectifié et COM-33 visent à supprimer des dispositions relatives à la Vefa inversée. Ils nous paraissent satisfaits par notre amendement.

L'amendement COM-185 est adopté. En conséquence, les amendements COM-38, COM-128, COM-11 rectifié et COM-33 deviennent sans objet.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Les amendements identiques COM-1 rectifié, COM-72, COM-89 rectifié et COM-224 ouvrent la possibilité aux sociétés d'économie mixte (SEM) qui ont une activité de logement social ou intermédiaire de détenir un ou plusieurs livrets A. Nous y sommes favorables.

Les amendements identiques COM-1 rectifié, COM-72, COM-89 rectifié et COM-224 sont adoptés.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – Les amendements identiques COM-2 rectifié, COM-78, COM-88 rectifié et COM-223 visent à faciliter la prise de participation des SEM au sein d'une société de projet filiale en limitant les autorisations nécessaires à la seule collectivité ayant le plus grand nombre de parts et de droits de vote ou, en cas d'égalité, à celle qui exerce la présidence du conseil d'administration ou du conseil de surveillance. La procédure actuelle est très lourde, requérant jusqu'à 18 autorisations ! Cela nuit aux SEM et aux collectivités vis-à-vis d'opérateurs privés qui n'ont besoin que d'une autorisation. Avis favorable.

Les amendements identiques COM-2 rectifié, COM-78, COM-88 rectifié et COM-223 sont adoptés.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 9

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-48 tend à supprimer la faculté pour un particulier, dans le contrat préliminaire de Vefa, de revenir sur sa décision d'exécuter lui-même certains travaux de finition ou l'installation de certains équipements. Avis défavorable.

L'amendement COM-48 n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-115 rectifié *quater* vise à limiter les protections prévues pour les acheteurs en Vefa aux seuls particuliers et à renvoyer les professionnels au contrat signé entre eux. Séduisante en première approche, cette disposition est en fait trop large et générale, car elle porte sur tout un chapitre du code de la construction et de l'habitation qui ne traite pas que de la Vefa. Avis défavorable.

L'amendement COM-115 rectifié quater n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteur. – L'amendement COM-113 rectifié *quater* interdit, sous peine de nullité, toute vente en l'état futur d'achèvement en dessous de son prix de revient.

Plusieurs promoteurs font part de ce phénomène. Dans les programmes mixtes, les bailleurs sociaux achèteraient des logements en dessous de leur prix de revient au promoteur, qui doit se rattraper sur la partie libre du programme. Toutefois, les ententes sont déjà punies par le droit en vigueur. L'amendement ne modifie donc pas réellement l'état du droit. Il vaut mieux faire appliquer la loi que la faire grossir ! Avis défavorable.

L'amendement COM-113 rectifié quater n'est pas adopté.

Article 10

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Notre amendement COM-218 a pour objet d'élargir très sensiblement la portée de l'article 10 afin de favoriser le logement des travailleurs, au travers de plusieurs modifications.

Il ouvre la possibilité pour un employeur de recourir, *via* une convention avec un bailleur, à l'usufruit locatif social (ULS) pour assurer le logement de ses salariés. Cette disposition intéresse tout particulièrement les entreprises de moins de 50 salariés.

Il vise à élargir les possibilités de délégation du contingent préfectoral pour loger les travailleurs prioritaires dans le cadre de conventions avec les autres bailleurs sociaux qu'Action Logement et les sociétés d'économie mixte, ainsi qu'avec des entreprises bénéficiant de réservations.

Il permet à des établissements publics employeurs de pouvoir garantir les emprunts des bailleurs et acquérir les droits de réservation associés.

Il prévoit une exemption à la gestion en flux pour les employés des sociétés de transport public en zone tendue. En effet, pour celles-ci, la localisation précise du logement est un élément central leur permettant d'assurer la proximité entre le domicile et le lieu de travail de travailleurs essentiels aux horaires atypiques.

Nous proposons aussi, conformément aux recommandations du rapport de David Amiel, d'élargir la clause de fonction dans le logement social à toutes les fonctions publiques et, en zones tendues, aux employés des entreprises de transport public. Aujourd'hui, cette clause n'est appliquée qu'au sein du ministère des armées. Le projet de loi ne procède à la simplification de cette clause que pour les agents de l'État. Or le rapport Amiel montrait qu'elle serait très utile pour toute la fonction publique dans tous les cas où les agents sont soumis à des contraintes fortes de mobilité et de lien entre leur logement et leur emploi. Sinon, les logements réservés sont rapidement perdus en raison du maintien dans les lieux de leurs occupants malgré une retraite ou une mutation.

Enfin, en application de la recommandation n° 16 du rapport Amiel, l'amendement prévoit l'augmentation de 10 % à 50 % maximum du contingent au profit de l'État en cas de cession d'un foncier avec décote Duflot. Il élargit le bénéfice de ce contingent, aujourd'hui limité à la seule administration qui cède l'immeuble, à tous les agents de l'État. Il paraît en effet juste que l'apport de foncier *via* la décote soit mieux valorisé. Il est aussi apparu que, fréquemment, l'administration qui cède son foncier n'est plus présente sur le territoire. Dès lors, lui réserver le bénéfice des réservations n'est ni incitatif ni utile alors que d'autres agents de l'État pourraient en avoir besoin.

L'amendement COM-218 est adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Les amendements identiques COM-54 et COM-147 suppriment la possibilité pour le préfet de déléguer à Action Logement Services (ALS) tout ou partie de son contingent pour loger les salariés faisant partie des publics reconnus prioritaires.

Nous ne partageons pas cette appréciation : 300 000 salariés faisant partie des publics prioritaires sont en attente sur la plateforme de demande de logements d'Action Logement Immobilier.

Selon les informations que nous avons recueillies, en 2023, sur les 81 871 logements sociaux d'ALS, 40 % ont bénéficié à des publics bénéficiant du Dalo ou prioritaires. C'est 78 % en Île-de-France, 46,7 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Corse, 44,9 % en Centre-Val de Loire et 39 % en Occitanie. Par ailleurs, les filiales immobilières d'Action Logement Immobilier ont logé 14 978 ménages Dalo ou prioritaires sur un total de 37 894 logements concernés et Foncière Logement a logé 337 ménages Dalo ou prioritaires sur un total de 2 090 logements concernés.

La disposition du projet de loi nous apparaît donc légitime. Il nous semble même que les salariés pourraient se voir reconnaître une priorité au sein du parc d'Action Logement qui est financé par les entreprises sur la masse salariale. Pour éviter toute critique visant un éventuel privilège en faveur d'Action Logement, nous avons d'ailleurs élargi les possibilités de délégation. Nous sommes donc défavorables à ces amendements.

Les amendements identiques COM-54 et COM-147 ne sont pas adoptés.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-94 a pour objet de sécuriser juridiquement la prise à bail par une personne morale d'un logement intermédiaire qu'elle sous-loue, en respectant les conditions de ressources à une personne physique qui en fait sa résidence principale. Nous y sommes favorables.

L'amendement COM-94 est adopté.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 10

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Nous avons beaucoup discuté, même entre nous, de l'amendement COM-156, qui a pour objet d'obtenir que les redevances des logements foyers qui englobent loyers et charges soient réévaluées de manière plus adaptée qu'aujourd'hui.

Le sujet mérite d'être soulevé, puisque la réévaluation des charges, notamment en termes d'énergie, n'a pas été aussi dynamique que les coûts réels, ce qui a mis en difficulté des gestionnaires. Il faut donc trouver une meilleure solution.

Si l'objet de l'amendement nous paraît intéressant, sa rédaction semble toutefois trop imprécise. Nous invitons donc M. Jadot à le retirer pour

que nous puissions avoir ce débat en séance et que le Gouvernement puisse répondre à vos arguments et présenter sa solution.

L'amendement COM-156 est retiré.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-80 rectifié *quinquies* vise à permettre aux entreprises employant des travailleurs saisonniers de déduire la TVA afférente à la construction, l'acquisition ou l'entretien des logements qu'elle leur met à disposition gracieusement. L'idée est intéressante au vu de l'acuité du problème du logement des saisonniers et de ses conséquences sur des pans entiers de l'économie. Nous faisons donc des propositions pour y remédier, comme la création de résidences spécifiques, mais nous avons choisi de ne pas inclure de mesures fiscales dans ce texte. Voilà pourquoi nous demandons le retrait de cet amendement ; à défaut, nous y serons défavorables.

L'amendement COM-80 rectifié quinquies n'est pas adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-90 permet aux établissements publics de santé de prendre des participations et de créer des filiales pour gérer et valoriser leur patrimoine immobilier.

Nous y sommes favorables, tout en soulignant que nous pourrions, d'ici à la séance publique, être amenés à proposer des modifications au dispositif proposé de manière à l'améliorer.

L'amendement COM-90 est adopté et devient article additionnel.

Article 11

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Les amendements identiques COM-57 et COM-161 visent à supprimer cet article.

Nous rejoignons leurs auteurs sur les sanctions proposées pour les bailleurs sociaux, que nous proposerons de supprimer, ainsi que sur la nécessité de mieux encadrer ce sujet, ce pourquoi nous avons déposé un amendement à l'article 12 visant à garantir que les bailleurs disposent vraiment des informations leur permettant de remplir cette mission.

Toutefois, comme nous soutenons le reste des dispositions de cet article, nous ne pouvons qu'être défavorables à ces amendements de suppression.

Les amendements identiques COM-57 et COM-161 ne sont pas adoptés.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Notre amendement COM-184 vise à supprimer les sanctions nouvelles à l'encontre des bailleurs, qui ont plus besoin d'accompagnement que de sanctions.

L'amendement COM-184 est adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-213 tend à supprimer l'abaissement du seuil de réévaluation du maintien dans les lieux.

Nous avons déjà évoqué les raisons pour lesquelles nous n'y sommes pas favorables et avons choisi une voie médiane.

L'amendement COM-213 n'est pas adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-116 vise à permettre la résiliation d'un bail social *via* une ordonnance de référé. Il nous semble exagéré d'adopter une telle disposition sans étude d'impact. Avis défavorable.

L'amendement COM-116 n'est pas adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure, président. – L'amendement COM-118 vise à généraliser l'information de la Caleol, sans nouvelle attribution formalisée, pour les SEM et les sociétés immobilières d'outre-mer (Sidom) au même titre que pour les organismes d'HLM. Nous y sommes défavorables.

L'amendement COM-118 n'est pas adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-117 vise à aligner le zonage des zones tendues s'appliquant aux organismes d'HLM et aux SEM dans le cadre de l'évaluation de la sous-occupation des logements. Nous sommes favorables à cette coordination juridique.

L'amendement COM-117 est adopté.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-162 vise à supprimer l'article 12, donc l'application du SLS dès le dépassement du plafond. Cette mesure nous paraît juste dans son principe, même si elle doit être mieux encadrée, comme nous le proposons par l'amendement suivant. Avis défavorable.

L'amendement COM-162 n'est pas adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Notre amendement COM-181 vise donc à mieux encadrer l'abaissement du seuil du SLS.

Nous ne sommes pas opposées à cet abaissement, qui aura vraisemblablement un impact très mesuré sur les locataires concernés, de l'ordre de 10 euros par mois selon les informations transmises par le ministère. Cette disposition mérite toutefois des précisions et un meilleur encadrement.

À la demande des bailleurs sociaux, qui jugent particulièrement complexe l'évaluation du potentiel locatif d'une propriété et de la possibilité d'accéder grâce à ces revenus à un logement adapté dans le parc privé, nous imposons que l'administration fiscale transmette son évaluation, en prévoyant que ses modalités seront précisées par décret en Conseil d'État.

En outre, aux termes de notre amendement, le SLS ne s'appliquerait qu'aux plafonds de loyer PLUS et les PLAI en seraient exclus. Les inclure n'aurait guère de sens compte tenu de la modestie des ressources de ces locataires et du fait que la plupart d'entre eux, en tant que bénéficiaires des APL, sont exemptés du SLS.

Nous souhaitons ensuite éviter des effets de seuil malheureux. Il ne faut pas qu'une prime exceptionnelle, telle la prime de partage de la valeur, qui est désormais imposable, conduise au paiement d'un surloyer, ce que visait à éviter le seuil de déclenchement fixé à 120 % des plafonds. Le Gouvernement ne peut pas reprendre d'une main ce qu'il incite les entreprises à donner de l'autre.

Enfin, l'amendement rétablit la possibilité pour les maires de définir dans leur programme local de l'habitat (PLH) des zones où le SLS ne s'applique pas.

L'adoption de cet amendement rendra sans objet les amendements identiques COM-55 et COM-148 et l'amendement COM-139, qui visent à supprimer l'abaissement du seuil de déclenchement du SLS, ce à quoi nous sommes défavorables, ainsi que les amendements identiques COM-77, COM-106 rectifié *bis* et COM-172 et l'amendement COM-74, qui visent à rétablir la possibilité pour les maires de définir des zones de non-application du SLS, disposition satisfaite par notre amendement.

L'amendement COM-181 est adopté. En conséquence, les amendements identiques COM-55 et COM-148, l'amendement COM-139, les amendements identiques COM-77, COM-106 rectifié bis et COM-172 et l'amendement COM-74 deviennent sans objet.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-219 rectifié vise à supprimer les reversements à la CGLLS au titre des surloyers perçus outre-mer par les bailleurs sociaux, dans l'esprit des observations du rapport sur le logement produit en 2021 par la délégation aux outre-mer, dont Micheline Jacques, Guillaume Gontard et Victorin Lurel étaient les auteurs.

Il nous semble que la rédaction proposée devrait être retravaillée d'ici à l'examen du texte en séance ; nous sommes en l'état défavorables à cet amendement, mais nous invitons la délégation aux outre-mer à s'en saisir.

L'amendement COM-219 rectifié n'est pas adopté.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 13

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Les amendements identiques COM-56 et COM-149 visent à supprimer l'article 13, qui ouvre le bail mobilité au logement social. À nos yeux, cette ouverture est une souplesse supplémentaire qui peut apporter des solutions aux jeunes et aux travailleurs en mobilité. Avis défavorable.

Les amendements identiques COM-56 et COM-149 ne sont pas adoptés.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Les amendements identiques COM-105 rectifié *bis* et COM-171 visent à contraindre les bailleurs sociaux à produire un rapport annuel sur l'application du bail mobilité à l'intention des collectivités locales et du préfet. Cette obligation nous paraît trop lourde au vu du faible nombre de logements concernés ; nous y sommes donc défavorables.

Les amendements identiques COM-105 rectifié bis et COM-171 sont retirés.

L'article 13 est adopté sans modification.

Après l'article 13

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Notre amendement COM-188 a pour objet de créer un nouveau type de logement pour les salariés en mobilité ou ayant un contrat à durée déterminée (CDD) : la résidence à vocation d'emploi (RVE).

Cette proposition du groupe Action Logement nous est apparue pertinente pour répondre aux besoins des travailleurs en mobilité ou engagés dans des contrats de travail de courte, de moyenne ou de longue durée qui rencontrent des difficultés croissantes d'accès au logement.

Pour apporter un élément de solution, il est proposé de créer une nouvelle gamme de résidences dans le segment du logement intermédiaire dénommée « Résidence à vocation d'emploi » (RVE), conçue comme une hybridation de la résidence hôtelière à vocation sociale et de la résidence-services.

La RVE serait composée de logements autonomes meublés, loués, avec ou sans services, pour une occupation comprise entre une semaine et dix-huit mois, à des locataires qui devront justifier d'un lien entre l'occupation de la résidence et l'emploi.

La durée minimum du séjour étant d'une semaine, la RVE ne serait pas en concurrence avec l'offre hôtelière classique, mais supposerait une dérogation à la durée minimale d'un mois requise pour un bail mobilité.

Par ailleurs, les employeurs pourraient prendre en location des logements dans la perspective de leur sous-location à leurs salariés ou agents. Ce faisant, la RVE permet aux employeurs de proposer des packages emploi-logement, indispensables pour trouver des travailleurs dans certains secteurs d'activités.

L'amendement COM-188 est adopté et devient article additionnel.

Article 14

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Les amendements identiques de suppression COM-58 et COM-163 s'opposent à ce qui est présenté par le

Gouvernement comme une facilitation de la vente HLM. Les dispositions proposées n'ont en réalité qu'un impact très limité. Ici, il s'agit simplement de supprimer un doublon, pour la vente en BRS, et, pour le reste, de s'en remettre à l'avis du maire pour autoriser les ventes au fil de l'eau en dehors des conventions d'utilité sociale, soit 20 à 30 ventes annuelles par département selon les informations du ministère. Nous sommes donc défavorables à ces amendements.

Les amendements identiques COM-58 et COM-163 ne sont pas adoptés.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-22 rectifié vise à assouplir la vente HLM dans les communes carencées au titre de la loi SRU. Cela ne nous semble pas être une bonne idée et ne serait pas dans l'intérêt du maire. Avis défavorable.

L'amendement COM-22 rectifié n'est pas adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-150 tend à empêcher que le maire soit décisionnaire dans le cas de la vente d'un logement HLM au fil de l'eau. Nous y sommes défavorables pour les raisons que j'ai déjà évoquées.

Quant à l'amendement COM-92, il vise à réduire, de quatre à deux mois, le délai pendant lequel le maire peut s'opposer à une vente HLM. Le maire ayant assez peu de moyens, nous y sommes également opposés.

L'amendement COM-150 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-92.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-91 vise à corriger un point laissé de côté dans la loi « Élan ». En cas de vente HLM à des particuliers ou à une personne morale non-HLM, le logement sort du secteur social. Il est alors logique qu'il ne soit plus soumis à des *maxima* de loyer et à une attribution sous condition de ressources. Nous sommes donc favorables à cet amendement.

L'amendement COM-91 est adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-119 vise à remédier à la trop grande difficulté du système de vente des logements sociaux vacants mis en place par la loi « Élan » : le logement vacant doit être proposé en priorité à tous les locataires et gardiens des bailleurs sociaux du département. En l'état de sa rédaction, nous y sommes défavorables.

L'amendement COM-119 n'est pas adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Vous savez combien l'accession sociale à la propriété nous tient à cœur. Notre amendement COM-197 et l'amendement identique COM-120 visent donc à permettre aux bailleurs sociaux de proposer des prix de vente HLM décotés pour les locataires de logements sociaux du bailleur-vendeur.

Depuis la loi « Élan », les bailleurs ne peuvent plus proposer que deux prix de vente : un prix vacant et un prix occupé. Le code de la construction et de l'habitation ne permet plus la pratique des bailleurs visant à accorder un prix préférentiel aux locataires de logements sociaux sur les logements vacants.

Ces amendements visent à rétablir cette possibilité, tout en l'encadrant.

Les amendements identiques COM-197 et COM-120 sont adoptés.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Les amendements COM-130 rectifié *bis* et COM-183 visent tous deux à soumettre les ventes HLM réalisées dans le cadre des conventions d'utilité sociale à l'avis conforme des maires. Ceux-ci sont aujourd'hui seulement consultés. Nous voulons, là encore, les placer au cœur du processus. Nous demandons le retrait de l'amendement COM-130 rectifié *bis* au profit de notre amendement COM-183.

L'amendement COM-130 rectifié bis est retiré. L'amendement COM-183 est adopté.

L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 14

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Les amendements identiques COM-131 rectifié *bis* et COM-178 visent à imposer aux communes d'être signataires des CUS, le document stratégique des bailleurs, dès lors que le bailleur concerné possède au moins 5 % du parc social de la commune. On peut comprendre la volonté de resserrer le lien entre les communes et les organismes d'HLM après les regroupements mis en œuvre à la suite de la loi « Élan ».

À cet égard, il faut savoir que les communes compétentes en matière de PLH sont déjà associées à l'élaboration de la CUS. Toutes les communes sont signataires des CUS des organismes qui leur sont rattachés. Elles peuvent l'être de toutes les autres dès lors que l'organisme a une partie de son patrimoine sur leur territoire, mais leur abstention ne peut pas alors être bloquante. Il nous semble prudent d'en rester là pour ne pas alourdir les choses.

C'est pourquoi nous demandons le retrait de ces amendements.

Les amendements identiques COM-131 rectifié bis et COM-178 sont retirés.

Les amendements identiques COM-3 rectifié et COM-69 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-16 rectifié *sexies* vise à permettre aux ménages dépassant les plafonds de ressources de bénéficier du BRS dans la limite de 30 % des logements. Une telle évolution ne nous semble pas justifiée. En effet, le BRS est un outil

d'accession sociale à la propriété et doit le rester. Nous y sommes donc défavorables.

L'amendement COM-16 rectifié sexies n'est pas adopté.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L'amendement COM-164 vise à restreindre la vente de logements sociaux en BRS. Même si le BRS est une solution très intéressante, il n'est pas l'alpha et l'oméga de la vente HLM. Il convient de conserver tout l'éventail des solutions. Avis défavorable.

L'amendement COM-164 n'est pas adopté.

Les amendements COM-70, COM-165 et COM-166 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Le dispositif des sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété (SCI-APP) est un mode d'accession sociale à la propriété destiné prioritairement aux ménages n'ayant pas accès aux prêts bancaires, ce qui recouvre dans la réalité un panel de ménages qui, pour 25 %, sont sous plafond PLAI, 50 % sous plafond PLUS et 25 % sous plafond PLS.

Ce dispositif, créé par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, constitue un modèle sécurisé et fortement solvabilisateur pour les ménages à revenus modestes. En voici le principe : un organisme d'HLM construit un immeuble et crée une structure de portage spécifique, la SCI-APP, qui va être dédiée à la gestion de ces logements. Les parts de la société sont partagées entre l'organisme d'HLM et les ménages locataires. Ceux-ci achètent progressivement les parts du capital en payant leur loyer, qui sert aussi à rembourser le prêt. Une fois l'ensemble des parts acquises par les locataires, la SCI-APP est dissoute.

Notre amendement COM-212 vise à simplifier et renforcer ce dispositif.

L'amendement COM-212 est adopté et devient article additionnel.

Les amendements identiques COM-168 rectifié et COM-169 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :

Motion			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme MARGATÉ	225	Motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité	Rejeté

Chapitre I^{er} : De nouveaux outils pour les Élus bâtisseurs			
Division(s) additionnelle(s) avant Article 1^{er}			
Mme ARTIGALAS	61	Publication d'une loi de programmation d'urgence pour le logement abordable	Rejeté
Article 1^{er}			
Mme ARTIGALAS	51	Suppression de l'article	Rejeté
M. GROVALET	111 rect.	Suppression de l'article	Rejeté
M. JADOT	141	Suppression de l'article	Rejeté
Mme MARGATÉ	157	Suppression de l'article	Rejeté
Mme PRIMAS, rapporteur	180	Pour une application de la loi SRU réellement négociée au niveau local	Adopté
M. LE RUDULIER	132	Réécriture de la partie du code relative à la loi SRU dans une logique de flux	Satisfait ou sans objet
M. LE RUDULIER	133	Réécriture de la loi SRU dans une logique de flux mais avec le maintien des sanctions financières actuelles	Satisfait ou sans objet
Mme DELATTRE	73 rect.	Suppression de l'inclusion dans le rattrapage d'une proportion allant jusqu'à 40 % de logements LLI et PLS	Satisfait ou sans objet
M. SAVIN	13 rect.	Imposer le même objectif de logements sociaux aux communes appartenant au même EPCI	Satisfait ou sans objet
M. BAZIN	14	Inclure les logements des saisonniers dans le rattrapage dans le quota de 40 % de LLI et PLS	Satisfait ou sans objet
Mme DELATTRE	86 rect.	Généraliser les contrats de mixité sociale à l'échelle de l'intercommunalité	Satisfait ou sans objet
M. FARGEOT	121	Porter à 30 % le volume de LLI pouvant être construit	Satisfait ou sans objet
M. PELLELAT	17 rect.	Inclure les logements des saisonniers dans le rattrapage dans le quota de 25 % de LLI	Satisfait ou sans objet
M. TABAROT	19 rect. <i>ter</i>	Ne pas plafonner à 25 % le volume de LLI en zone tendue	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 1^{er}			
M. JADOT	151	Porter à 30 % l'objectif de logements sociaux dans les communes les plus tendues	Rejeté
M. JADOT	152	Inclure les résidences secondaires pour un quart de leur nombre dans le décompte des résidences principales	Rejeté
M. TABAROT	25 rect. <i>bis</i>	Exclure les résidences principales situées en zone inconstructible du décompte de la loi SRU	Rejeté
M. TABAROT	20 rect. <i>bis</i>	Inclure le « logement social de fait » à l'inventaire SRU	Rejeté

M. TABAROT	27 rect. <i>bis</i>	Calculer le pourcentage de logements sociaux à atteindre non pas sur le stock mais sur le flux	Rejeté
M. LE RUDULIER	136	Nouvelle méthode de fixation de l'objectif de rattrapage	Rejeté
Mme DELATTRE	83 rect.	Rétablir l'agrément des LLI	Rejeté
Mme DELATTRE	84 rect.	Rétablir l'agrément des LLI par les AOH	Rejeté
M. FARGEOT	173	Intégrer à hauteur de 50 % les LLI dans le décompte des logements sociaux	Retiré
M. GOLD	75 rect. <i>bis</i>	Plafonnement du prélèvement financier des communes déficitaires au montant de l'épargne brute de la commune	Rejeté
M. TABAROT	23 rect. <i>bis</i>	Exclure les zones tendues de l'application de la loi SRU	Rejeté
M. BAZIN	12	Modalité de calcul de l'exemption des communes touristiques pour inconstructibilité	Rejeté
M. PELLEVAL	18 rect.	Modalité de calcul de l'exemption des communes touristiques pour inconstructibilité	Rejeté
M. TABAROT	24 rect. <i>ter</i>	Exempter du dispositif SRU les communes dont 50 % du territoire sont soumis au cumul de plusieurs interdictions de construire	Rejeté
M. GOLD	76 rect. <i>bis</i>	Exemption des communes thermales stations classées de tourisme	Rejeté
M. GOLD	85 rect. <i>bis</i>	Exempter les communes nouvellement entrantes de la loi SRU pendant 10 ans	Rejeté
Mme JACQUEMET	138 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'appartenance à une agglomération pour apprécier l'exemption pour isolement	Retiré
Mme JACQUEMET	140 rect. <i>bis</i>	Exemption des communes dont une part significative du territoire est inconstructible	Retiré
M. FARGEOT	176	Exemption des communes dont une part significative du territoire est inconstructible	Retiré
M. TABAROT	29 rect. <i>bis</i>	Ne prendre en compte que les permis de construire accordés de logements sociaux pour examiner l'éventuelle carence	Rejeté
M. TABAROT	28 rect. <i>bis</i>	Avis conforme du maire sur les autorisations d'urbanisme relevant du préfet dans les communes carencées	Rejeté
Mme JACQUEMET	103 rect. <i>bis</i>	Consignation de la majoration de la pénalité en cas de carence	Retiré
M. FARGEOT	175	Consignation de la majoration de la pénalité en cas de carence	Retiré
M. TABAROT	30 rect. <i>bis</i>	Exiger l'avis conforme du maire lorsque le préfet délimite les secteurs où s'exercera la reprise de droits d'urbanisme	Rejeté
M. JADOT	153	En cas de carence, reprise par le préfet des droits de réservation de la commune dans les logements sociaux	Rejeté
M. TABAROT	26 rect. <i>bis</i>	Création d'une commission départementale SRU	Rejeté
M. LE RUDULIER	100	Départementaliser la commission nationale SRU	Rejeté

M. LE RUDULIER	101	Rôle de médiation de la commission nationale SRU dans la conclusion des contrats de mixité sociale	Rejeté
Mme JACQUEMET	110 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'objectif plancher de rattrapage dans les contrats de mixité sociale	Retiré
M. FARGEOT	177	Suppression de l'objectif plancher de rattrapage dans les contrats de mixité sociale	Retiré
M. LE RUDULIER	95	Assouplissement du contrat de mixité sociale intercommunal	Rejeté
M. LE RUDULIER	102	Précisions sur le contenu du contrat de mixité sociale	Rejeté
M. LE RUDULIER	134	Automatisation du recours au contrat de mixité sociale	Rejeté
M. LE RUDULIER	135	Automaticité du contrat de mixité sociale avec un objectif fixé librement	Rejeté
M. LE RUDULIER	137	Automatisation du CMS, sans minimum de rattrapage mais avec une nouvelle méthode de calcul du rattrapage	Rejeté
Article 2			
Mme ARTIGALAS	52	Suppression de l'article	Rejeté
M. JADOT	142	Suppression de l'article	Rejeté
Mme MARGATÉ	158	Suppression de l'article	Rejeté
Mme GACQUERRE, rapporteure	179	Rétablissement des dispositions de la PPL Primas votée en octobre	Adopté
M. CABANEL	99 rect.	Présence de trois représentants de la commune au sein de la Caleol et suppression du pouvoir d'attribution du maire lors de la première attribution	Satisfait ou sans objet
M. GROSVALET	214 rect.	Suppression des pouvoirs supplémentaires du maire en cas de première attribution d'un programme de logements sociaux	Satisfait ou sans objet
M. TABAROT	21 rect. <i>bis</i>	Extension des pouvoirs du maire à toutes les attributions et suppression de la restriction en cas de carence	Satisfait ou sans objet
M. FARGEOT	122	Supprimer la restriction en cas de carence et la remplacer par l'exigence d'un contrat de mixité sociale pour accorder aux maires la primo-attribution des programmes de logements sociaux	Retiré
Article(s) additionnel(s) après Article 2			
Mme JACQUEMET	109 rect. <i>bis</i>	Faire du maire le chef de file de la gestion en flux des logements sociaux	Retiré
Article 3			
Mme PRIMAS, rapporteur	192	Clarification de la procédure	Adopté
Mme PRIMAS, rapporteur	191	Définition des secteurs de DPU pour régulation du marché	Adopté
Mme BILLON	216 rect.	Extension du nouveau DPU aux communes insulaires métropolitaines	Rejeté

Mme PRIMAS, rapporteur	193	Décret en Conseil d'État précisant les conditions d'exercice du DPU pour régulation du marché immobilier	Adopté
Mme PRIMAS, rapporteur	194	Utilisation des biens acquis par le DPU régulation du marché	Adopté
Mme PRIMAS, rapporteur	198	Délai pour un autre usage du bien acquis par préemption	Adopté
Mme GUHL	143	Extension des possibilités d'occupation temporaire du bien	Adopté
Mme PRIMAS, rapporteur	195	Délégation du DPU à l'EPCI	Adopté
Mme PRIMAS, rapporteur	189	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme PRIMAS, rapporteur	190	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme PRIMAS, rapporteur	196	Évaluation de la mesure	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 3			
Mme DELATTRE	40 rect.	Suspension du délai de renonciation à la préemption en cas de recours contre une autorisation d'urbanisme	Rejeté
Mme DELATTRE	41 rect.	Dispense de DIA en cas de modification non substantielle des conditions de vente	Rejeté
Mme ARTIGALAS	59	Prolongation de l'expérimentation de l'encadrement des loyers et l'ouvrir à de nouvelles communes	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Mme ARTIGALAS	60	Prix plafonds de logements neufs dans le PLU	Rejeté
M. CAMBIER	87 rect. <i>ter</i>	Exemption du décompte de l'artificialisation pour les constructions de logements sociaux, dans les communes manquant de foncier	Adopté
M. CANÉVET	124	Extension du Denormandie dans l'ancien aux communes labellisées « Villages d'avenir »	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. CANÉVET	125	Mise à jour des valeurs locatives à chaque mutation	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Mme GUHL	154	Réquisition des logements vacants ou insuffisamment occupés depuis 24 mois	Rejeté
Mme PRIMAS, rapporteur	208	Facilitation de l'accès au foncier de l'État	Adopté
Chapitre II : Simplifier et accélérer les procédures			
Article 4			
Mme JACQUEMET	104 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'article 4	Rejeté
M. JADOT	144	Suppression de l'article 4	Rejeté

Mme MARGATÉ	159	Suppression de l'article 4	Rejeté
Mme PRIMAS, rapporteur	202	Pré-instruction et certificat de projet pour les créations de logement	Adopté
Mme PRIMAS, rapporteur	201	Restriction du droit à agir en l'absence de participation à une concertation facultative	Adopté
Mme PRIMAS, rapporteur	199	Suppression de la présomption d'urgence pour les référés contre les refus d'autorisation	Adopté
Mme DELATTRE	37 rect.	Parallélisation des délais de recours pour les refus d'autorisation d'urbanisme	Rejeté
Mme PRIMAS, rapporteur	200	Rétablissement du délai d'instruction du recours gracieux à 2 mois et précision juridique	Adopté
Mme DELATTRE	82 rect.	Rétablissement du délai d'instruction du recours gracieux à 2 mois	Satisfait ou sans objet
Mme PRIMAS, rapporteur	203	Participation du public par voie électronique pour les projets de logements en zone tendue	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 4			
M. BAZIN	8 rect.	Publication des avis des ABF	Rejeté
Mme DELATTRE	50 rect.	Publication des avis des ABF	Rejeté
Mme DELATTRE	35 rect.	Cristallisation des règles d'urbanisme	Rejeté
M. BAZIN	10 rect.	Suppression de l'étude de réversibilité	Rejeté
Mme DELATTRE	43 rect.	Suppression de l'étude de réversibilité	Rejeté
Mme DELATTRE	49 rect. <i>bis</i>	Suppression de la protection au titre des abords par défaut	Adopté
Mme DELATTRE	62 rect.	Silence vaut accord pour les recours gracieux contre les avis des ABF	Rejeté
Mme DELATTRE	65 rect.	Avis simple de l'ABF dans les abords pour l'utilisation de matériaux renouvelables ou de matériaux ou procédés de construction vertueux	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. CANÉVET	129	Limiter à trois mois le délai d'instruction des demandes par l'Anah	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Mme PRIMAS, rapporteur	207 rect.	Avis des ABF sur les projets de logement	Adopté
Article 5			
Mme PRIMAS, rapporteur	205	Précision sémantique	Adopté
M. CANÉVET	126	Modification simplifiée du document d'urbanisme en cas de changement de destination	Rejeté

Article(s) additionnel(s) après Article 5			
M. GRAND	112 rect. <i>bis</i>	Abrogation des règles d'urbanisme des zones d'urbanisation préférentielles en Languedoc-Roussillon	Rejeté
M. CANÉVET	127	Réduction du délai de mise à disposition du public à deux semaines dans le cadre de la modification simplifiée	Rejeté
Mme PRIMAS, rapporteur	209	Déroptions au PLU hors zones tendues	Adopté
Mme JACQUEMET	107 rect. <i>ter</i>	Déroptions au PLU hors zones tendues	Adopté
Mme PRIMAS, rapporteur	210	Parkings des logements locatifs sociaux	Adopté
Mme PRIMAS, rapporteur	211	Précision de la notion de proximité de place de stationnement dans le PLU	Adopté
Article 6			
M. BAZIN	7 rect.	Suppression de la condition de demandeur unique	Rejeté
Mme DELATTRE	31 rect.	Suppression de la condition de demandeur unique	Rejeté
Mme DELATTRE	32 rect.	Suppression de la condition d'ensemble unique et cohérent	Rejeté
Mme PRIMAS, rapporteur	206	Amendement rédactionnel	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 6			
Mme DELATTRE	34 rect.	Permis de construire déclaratif en ZAC et dans les lotissements	Rejeté
M. BAZIN	6 rect.	Permis de construire déclaratif en ZAC et dans les lotissements	Rejeté
M. BAZIN	9 rect.	Suppression de l'étude d'optimisation de la densité	Adopté
Mme DELATTRE	42 rect.	Suppression de l'étude d'optimisation de la densité	Adopté
Mme DELATTRE	44 rect.	Obligation de densité	Rejeté
Mme DELATTRE	45 rect.	Majoration de volume constructible pour les travaux de rénovation énergétique	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. BAZIN	4 rect.	Renonciation au contrat de construction de maison individuelle lors de la conclusion d'un prêt immobilier	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Mme DELATTRE	46 rect.	Renonciation au contrat de construction de maison individuelle lors de la conclusion d'un prêt immobilier	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Mme DELATTRE	47 rect.	Baisse de l'indemnité d'immobilisation du foncier	Rejeté
Mme DELATTRE	63 rect.	Substitution de droit des places de vélo aux obligations en matière de stationnement motorisé	Rejeté

Mme DELATTRE	67 rect.	Restrictions de la latitude laissée aux PLU pour les obligations en matière de places de vélo	Rejeté
Mme DELATTRE	68 rect.	Exclusion des parkings pour vélos des coefficients d'emprise au sol	Rejeté
M. Jean-Baptiste BLANC	15 rect. <i>sexies</i>	Suppression de la possibilité pour le PLU de dispenser les LLI de places de stationnement	Rejeté
M. FARGEOT	123	Suppression de la possibilité pour le PLU de dispenser les LLI de places de stationnement	Rejeté
M. BAZIN	5 rect.	Date de révision du prix d'un contrat de construction de maison individuelle	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Mme DELATTRE	64 rect.	Date de révision du prix d'un contrat de construction de maison individuelle	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Mme DELATTRE	66 rect.	Contrôle de légalité du préfet pour les refus d'autorisation d'urbanisme	Rejeté
Mme DELATTRE	71 rect.	Dérogations au PLU de droit	Rejeté
Chapitre III : Renforcer les capacités de production des bailleurs			
Article 7			
M. JADOT	145	Supprimer la possibilité pour les bailleurs sociaux de posséder jusqu'à 20 % de LLI	Rejeté
Mme GACQUERRE, rapporteure	187	Éviter qu'une avance en compte courant ne mette en difficulté un bailleur et permettre aux bailleurs de gérer les LLI créés par leurs filiales	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 7			
M. MENONVILLE	96	Création d'un dispositif fiscal d'investissement locatif en LLI au profit des investisseurs particuliers	Rejeté
M. BUVAL	167 rect.	Remplacement de l'obligation d'agrément par une simple information administrative pour la production de LLI outre-mer	Retiré
Article 8			
Mme ARTIGALAS	53	Suppression de l'article	Rejeté
M. JADOT	146	Suppression de l'article	Rejeté
Mme MARGATÉ	160	Suppression de l'article	Rejeté
M. MENONVILLE	97	Affranchir les bailleurs de l'autorisation administrative pour augmenter les loyers de 5 % à la suite d'une réhabilitation	Adopté
Mme GACQUERRE, rapporteure	182	Préciser les modalités de la réévaluation des loyers à la relocation dans un décret	Adopté
Mme DELATTRE	81 rect.	Soumettre la réévaluation des loyers à la relocation à l'accord express des collectivités ayant apporté une aide financière à la construction des logements sociaux	Rejeté

Mme DELATTRE	79 rect.	Soumettre les réévaluations de loyers à la relocation à l'accord express des AOH	Rejeté
M. MENONVILLE	98	Supprimer le contrôle préfectoral a priori sur les délibérations des OHLM relatives aux loyers	Adopté
Article 9			
Mme GACQUERRE, rapporteure	186	Mode de calcul de la participation capitalistique des organismes HLM aux SCI en nombre de logements et non en pourcentage	Adopté
Mme GACQUERRE, rapporteure	185	Mesures prudentielles concernant les avances en compte courant, interdiction de la vente aux particuliers en Vefa inversée et de la cession d'usufruit en dehors du champ social	Adopté
Mme DELATTRE	38 rect.	Suppression des dispositions relatives à la Vefa inversée	Satisfait ou sans objet
M. GROsvALET	128 rect.	Suppression de l'élargissement de la Vefa inversée	Satisfait ou sans objet
M. BAZIN	11 rect.	Ne pas autoriser la vente en Vefa inversée par des organismes HLM aux particuliers	Satisfait ou sans objet
Mme DELATTRE	33 rect.	Ne pas autoriser la vente en Vefa inversée par des organismes HLM aux particuliers	Satisfait ou sans objet
M. LEFÈVRE	1 rect. <i>bis</i>	Possibilité pour les SEM de détenir un ou plusieurs livrets A pour leur activité HLM ou LLI comme les organismes HLM	Adopté
M. BUVAL	72	Possibilité pour les SEM de détenir un ou plusieurs livrets A pour leur activité HLM ou LLI comme les organismes HLM	Adopté
M. CHEVALIER	89 rect.	Possibilité pour les SEM de détenir un ou plusieurs livrets A pour leur activité HLM ou LLI comme les organismes HLM	Adopté
M. MENONVILLE	224	Possibilité pour les SEM de détenir un ou plusieurs livrets A pour leur activité HLM ou LLI comme les organismes HLM	Adopté
M. LEFÈVRE	2 rect. <i>bis</i>	Faciliter la participation des SEM aux sociétés de projet	Adopté
M. BUVAL	78	Faciliter la participation des SEM aux sociétés de projet	Adopté
M. CHEVALIER	88 rect.	Faciliter la participation des SEM aux sociétés de projet	Adopté
M. MENONVILLE	223	Faciliter la participation des SEM aux sociétés de projet	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 9			
Mme DELATTRE	48 rect.	Vefa : Suppression de la faculté pour un particulier de revenir sur sa décision d'exécuter certains travaux de finition	Rejeté
M. Jean-Baptiste BLANC	115 rect. <i>quater</i>	Vefa : limiter les garanties au seul bénéficiaire des acheteurs particuliers	Rejeté
M. Jean-Baptiste BLANC	113 rect. <i>quater</i>	Interdire, sous peine de nullité, toute vente en l'état futur d'achèvement en dessous de son prix de revient	Rejeté

Chapitre IV : Faciliter l'accès au logement			
Article 10			
Mme GACQUERRE, rapporteure	218	Dispositions en faveur de l'accès au logement des salariés du secteur privé et des agents du secteur public	Adopté
Mme ARTIGALAS	54	Suppression de la possibilité de délégation du contingent préfectoral à ALS pour loger les salariés reconnus prioritaires	Rejeté
M. JADOT	147	Suppression de la possibilité de délégation du contingent préfectoral à ALS pour loger les salariés reconnus prioritaires	Rejeté
M. MENONVILLE	94	Sécuriser juridiquement le fait qu'une personne morale puisse prendre à bail un logement intermédiaire qu'elle sous-loue en respectant les conditions de ressources	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires économiques a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 5 juin 2024, le périmètre indicatif du projet de loi n° 573 (2023-2024) relatif au développement de l'offre de logements abordables.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives :

- à l'application de l'article 55 de la loi SRU,
- aux procédures d'attribution des logements sociaux, aux droits des réservataires et au logement des travailleurs dans le parc social,
- au droit de préemption urbain ;
- au contentieux de l'urbanisme ;
- à toute mesure relative à la réglementation de l'urbanisme propre à faciliter et accélérer la réalisation de logements ;
- aux opérations de transformation urbaine ;
- à la modification des documents de lotissement ;
- au permis d'aménager multisites,
- aux modalités de détention et de gestion par les bailleurs sociaux de logements locatifs intermédiaires,
- aux modalités d'avances en compte courant des bailleurs sociaux à leurs filiales,
- aux sociétés civiles de construction vente,
- aux sociétés de vente HLM,
- aux conditions de vente ou d'achat en démembrement de propriété par des bailleurs sociaux,
- aux mécanismes dits de « VEFA inversée » aux bénéficiaires des bailleurs sociaux,
- au lien entre le logement social et l'emploi dans la fonction publique,
- aux modalités de révision des loyers HLM,
- aux modalités de calcul du supplément de loyer de solidarité et de reversement à la CGLLS,
- aux modalités de réexamen du droit à maintien dans les lieux,
- à la transmission de données entre l'administration fiscale et les bailleurs sociaux dans les deux objectifs ci-dessus,
- au bail mobilité,
- aux conditions de recueil de l'avis des maires dans le processus de vente de logements sociaux dans leurs communes.

Ne sont notamment pas susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives :

- aux dispositions d'ordre général ou spécifiques relatives aux procédures d'urbanisme, lorsqu'elles sont dépourvues de lien avec l'une des dispositions citées ci-dessus ;
- aux dispositions d'ordre général ou spécifiques relatives aux architectes des bâtiments de France, lorsqu'elles sont dépourvues de lien avec l'une des dispositions citées ci-dessus ;
- aux contrats de construction des maisons individuelles ;
- à la révision des valeurs locatives ;
- aux conditions de décence et d'habitabilité des logements ;
- à la taxe sur les logements vacants ;
- à l'encadrement des loyers ;
- au fonctionnement interne ou aux structures fédérales des bailleurs sociaux ;
- à l'extension du dispositif fiscal Denormandie dans l'ancien ;
- aux délais d'instruction de l'ANAH.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Vendredi 17 mai 2024

- *Union sociale pour l'habitat (USH)* : **Mme Marianne LOUIS**, directrice générale, et **M. Antoine GALEWSKI**, directeur des affaires institutionnelles et parlementaires

- *CDC-Habitat* : **Mme Anne-Sophie GRAVE**, présidente

- *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)* : **M. Damien BOTTEGHI**, directeur

- *Audition conjointe* :

- *Conseil national de l'ordre des architectes (CNOA)* : **MM. Christophe MILLET**, trésorier national, et **Mathieu de VLIEGER**, responsable des affaires publiques
- *Conseil supérieur du notariat (CSN)* : **MM. François DEVOS**, directeur des affaires juridiques et de l'Institut d'études juridiques, **Raphaël LEONETTI**, notaire associé, et **Mme Camille STOCLIN-MILLE**, responsable des relations institutionnelles
- *Fédération des promoteurs immobiliers (FPI)* : **M. Pascal BOULANGER**, président, et **Mme Anne PEYRICOT**, directrice de cabinet et des relations institutionnelles
- *Union nationale des aménageurs (Unam)* : **MM. François RIEUSSEC**, président, et **Paul MEYER**, délégué général

Mercredi 22 mai 2024

- *Action Logement Groupe* : **MM. Bruno ARCADIPANE**, président, **Philippe LENGRAND**, vice-président, et **Mmes Nadia BOUYER**, directrice générale, et **Akila MAT**, responsable des relations institutionnelles

- *Collectif des associations unies (CAU)* : **M. Emmanuel BOUGRA**, responsable du service stratégie analyse des politiques publiques, **Mme Maïder OLIVIER**, chargée de mobilisation Fondation Abbé Pierre / CAU, et **MM. Michel VIVINIS**, allié ATD Quart Monde, et **Manuel DOMERGUE**, directeur des études de la Fondation Abbé Pierre

Vendredi 24 mai 2024

- *Audition conjointe d'associations d'élus* :

- *Assemblée des départements de France (ADF)* : **M. Michel MENARD**, président du département de Loire-Atlantique et président de la commission Logement, et **Mmes Nathalie ALAZARD**, conseillère logement, et **Mme Marylène JOUVIEN**, chargée des relations avec le Parlement
- *Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)* : **Mmes Charlotte LIBERT-ALBANEL**, maire de Vincennes, **Nathalie FOURNEAU**, responsable du département aménagement du territoire, et **Charlotte de FONTAINES**, responsable des relations avec le Parlement
- *France urbaine* : **MM. Michel BISSON**, président de l'agglomération Grand Paris Sud, **Aurélien BERNICCHIA**, conseiller de Grand Paris Sud aux relations de proximité, et **Mme Sarah BOU SADER**, conseillère relations parlementaires
- *Intercommunalités de France* : **M. Sébastien MIOSSEC**, président délégué et président de Quimperlé Communauté, et **Mme Montaine BLONSARD**, responsable des relations avec le Parlement

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- *Asten Avocats*
- *Bouygues Immobilier*
- *Chambre nationale des commissaires de justice (CNCJ)*
- *Direction des affaires civiles et du Sceau (DACCS)*
- *Établissements publics fonciers*
- *Fédération des élus des entreprises publiques locales (FEPL)*
- *Fédération des entreprises sociales pour l'habitat (FESH)*
- *Fédération des offices publics de l'habitat (FOPH)*
- *Icade*
- *Les Coop'HLM*
- *Régie autonome des transports parisiens (Ratp)*
- *Référentiel national des bâtiments (RNB)*
- *Vilogia*

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Lundi 27 mai 2024

VISITE DU CHANTIER DU « PROJET VAUGIRARD »

Projet de construction de logements à proximité de l'atelier de maintenance des trains de la ligne 12 dans le XV^e arrondissement de Paris :

Principales personnalités rencontrées

- **M. Jean CASTEX**, président-directeur général de la RATP
- **Mme Céline TIGNOL**, directrice de l'immobilier du Groupe RATP
- **Mme Claire GOUDINEAU**, directrice de RATP Habitat

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl23-573.html>