

N° 270

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 mars 2006

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur le projet de loi, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant **engagement national pour le logement,***

Par M. Dominique BRAYE,
Sénateur.

Tome I : Rapport

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, M. Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislas Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Sénat : Première lecture : **57, 81, 85, 86** et T.A. **35** (2005-2006)
Deuxième lecture : **188** (2005-2006)

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : **2709** rectifié, **2771, 2765** et T.A. **533**

Logement et habitat.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| INTRODUCTION | 9 |
| EXPOSÉ GÉNÉRAL..... | 11 |
| I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE | 11 |
| II. LES MODIFICATION PROPOSÉES PAR VOTRE COMMISSION..... | 15 |
| EXAMEN DES ARTICLES..... | 19 |
| TITRE I^{ER} MOBILISATION DE LA RESSOURCE FONCIÈRE POUR LA RÉALISATION DE LOGEMENTS | 19 |
| • Article 1 ^{er} A Réforme du zonage pour le plafonnement des aides au logement et taux d'indemnité de résidence des fonctionnaires | 19 |
| • CHAPITRE I ^{ER} Mobiliser les terrains publics en faveur du logement | 20 |
| • <i>Article 1^{er}</i> (Articles L. 300-6 et L. 213-1 du code de l'urbanisme) Délimitation de périmètres pour des opérations ayant les effets d'opérations d'intérêt national | 21 |
| • <i>Article 1^{er} bis</i> (Article L. 121-2-1 [nouveau] du code de l'urbanisme) Transmission par le préfet au maire de la liste des immeubles publics situés sur le territoire de la commune..... | 23 |
| • CHAPITRE II Faciliter l'adaptation des documents d'urbanisme aux objectifs fixés en matière de logement | 23 |
| • <i>Article 2 A</i> Élaboration d'un programme local de l'habitat par les établissements publics de coopération intercommunale..... | 23 |
| • <i>Article 2</i> (Articles L. 123-19, L. 123-2, L. 230-3, L. 230-4 et L. 123-12-1, L. 230-4-1 [nouveaux] du code de l'urbanisme) Modification des plans locaux d'urbanisme et des plans d'occupation des sols | 24 |
| • <i>Article 2 bis</i> Extension aux syndicats mixtes de la compétence en matière de programme local de l'habitat..... | 25 |
| • CHAPITRE III Sécuriser les autorisations d'urbanisme et les constructions existantes..... | 26 |
| • <i>Article additionnel après l'article 3</i> Ratification de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme..... | 26 |
| • <i>Article 3 bis</i> (Article L. 111-12 [nouveau] du code de l'urbanisme) Délai de prescription administrative pour les constructions achevées depuis plus de dix ans | 40 |
| • <i>Article 3 quinquies</i> (Article L. 600-6 [nouveau] du code de l'urbanisme) Possibilité pour le préfet d'engager une action en démolition | 41 |
| • CHAPITRE IV Améliorer les outils d'acquisition foncière | 42 |
| • <i>Article 4</i> (Articles L. 240-1 à L. 240-3 [nouveaux] et article L. 211-3 du code de l'urbanisme) Fusion du droit de priorité et du droit de préemption des communes..... | 42 |
| • <i>Article 4 ter A (nouveau)</i> (Article L. 210-1 du code de l'urbanisme) Droit de préemption urbain en l'absence de programme local de l'habitat | 43 |
| • <i>Article 4 ter B (nouveau)</i> (Article L. 327-1 [nouveau] du code de l'urbanisme) Création de sociétés publiques locales d'aménagement | 43 |
| • CHAPITRE V Accroître la transparence du marché foncier | 46 |

| | |
|--|----|
| • <i>Article 4 ter</i> (Article L. 135 B du livre des procédures fiscales) Transmission par l'administration fiscale des données foncières aux collectivités territoriales et aux établissements publics | 46 |
| • CHAPITRE VI Soutenir la construction de logements dans les communes | 47 |
| • <i>Article 4 quinquies</i> (Article 1396 du code général des impôts) Majoration de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terrains constructibles | 47 |
| • <i>Article 4 sexies</i> (Article 1585 D du code général des impôts) Réforme de la taxe locale d'équipement | 49 |
| • <i>Article 4 septies</i> (Article 1529 [nouveau] du code général des impôts) Taxe forfaitaire sur les terrains devenus constructibles | 50 |
| • <i>Article 4 octies (nouveau)</i> (Article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales) Extension du bénéfice de la dotation de solidarité urbaine aux logements-foyers | 52 |
| • TITRE II DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE LOGEMENTS ET ACCÈS AU LOGEMENT | 53 |
| • CHAPITRE I ^{er} Favoriser l'accession à la propriété | 53 |
| • <i>Article 5</i> (Article 278 <i>sexies</i> du code général des impôts) Taux réduit de TVA pour les logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers en rénovation urbaine | 53 |
| • <i>Article 5 bis A (nouveau)</i> (Article L. 443-12 du code de la construction et de l'habitation) Possibilité de pratiquer une décote sur le prix de vente des logements HLM | 55 |
| • <i>Article 5 bis B (nouveau)</i> (Article L. 443-15-6 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) Création d'un guichet unique pour faciliter l'accession sociale à la propriété et intégration temporaire des logements en accession sociale dans le décompte de l'article 55 de la loi SRU | 58 |
| • <i>Article 5 bis</i> (Articles L. 251-1 et L. 251-6 du code de la construction et de l'habitation) Favoriser la construction de « maisons à 100.000 euros » | 61 |
| • <i>Article 5 ter</i> (Article L. 443-15-2-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) Vente de logements locatifs conventionnés appartenant aux collectivités territoriales | 62 |
| • <i>Article 5 quater</i> (Articles 261, 284, 1594 F <i>quinquies</i> , 1594-0 G et 207 du code général des impôts et article 46 <i>ter</i> de l'annexe III du même code) Amélioration du régime fiscal du prêt social de location-accession | 64 |
| • <i>Article 5 quinquies</i> (Articles L. 311-4 et L. 443-11-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) Possibilité pour les collectivités territoriales de bénéficier des prêts réglementés de l'Etat pour la construction de logements sociaux | 65 |
| • <i>Article 5 sexies (nouveau)</i> (Articles L. 351-2, L. 443-6-2 à L. 443-6-16 [nouveaux], L. 421-1, L. 422-2, L. 422-3, L. 443-13 du code de la construction et de l'habitation, et articles 278 <i>sexies</i> , 726 et 828 du code général des impôts) Sociétés civiles immobilières de capitalisation d'accession à la propriété | 67 |
| • <i>Article 5 septies (nouveau)</i> (Article L. 422-3 du code de la construction et de l'habitation) Suppression de la garantie de financement et d'acquisition des locaux non vendus en cas d'opérations d'accession à la propriété réalisées par les sociétés coopératives HLM | 71 |
| • <i>Article 5 octies (nouveau)</i> (Article 1387 A [nouveau] du code général des impôts) Exonération de TFPB pendant cinq ans pour les logements situés en ZFU | 72 |
| • <i>Article 5 nonies (nouveau)</i> (Article 13 de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985) Caisse de refinancement de l'habitat | 73 |
| • CHAPITRE II Développer l'offre locative privée à loyers modérés | 75 |
| • <i>Article 6</i> (Articles L. 321-1, L. 321-2 et L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation) Réforme de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat | 75 |

| | |
|---|-----|
| • <i>Article 6 bis (nouveau)</i> (Article L. 444-2 du code de la construction et de l'habitation) | |
| Amélioration du régime juridique de la prise à bail de logements vacants par les organismes HLM | 77 |
| • <i>Article 7</i> (Articles 31 et 32 du code général des impôts) Déduction forfaitaire majorée en cas de conventionnement avec l'ANAH | 78 |
| • <i>Article 7 bis</i> (Articles 31 et 32 du code général des impôts) Réforme de l'amortissement « Robien » et création du « Borloo populaire » | 79 |
| • <i>Article 7 ter</i> (Article 261 du code général des impôts) Exonération de TVA pour les opérations de portage immobilier | 82 |
| • <i>Article 7 quater</i> (Articles L. 253-1 à L. 253-8 [nouveaux] du code de la construction et de l'habitation) Dissociation de l'usufruit et de la nue-propiété | 83 |
| • CHAPITRE III Lutte contre l'insalubrité et la vacance des logements | 84 |
| • <i>Article additionnel avant l'article 7 sexies</i> Ratification de l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux | 84 |
| • <i>Article 7 sexies</i> (Articles L. 145-4 et L. 145-23-1 [nouveau] du code de commerce) | |
| Remise sur le marché des logements vacants situés au-dessus des commerces | 104 |
| • <i>Article 7 septies</i> (Article 31 du code général des impôts) Déduction forfaitaire majorée en cas de remise sur le marché de logements vacants | 105 |
| • <i>Article 7 octies (nouveau)</i> (Articles 1407 et 1410 du code général des impôts) | |
| Assujettissement des logements vacants à la taxe d'habitation | 106 |
| • <i>Article 7 nonies (nouveau)</i> (Article 25 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986) | |
| Création d'un certificat de mise en location | 108 |
| • CHAPITRE IV Dispositions relatives aux bailleurs sociaux | 116 |
| • <i>Article 8</i> Habilitation à moderniser par ordonnance le statut des offices publics d'HLM | 116 |
| • <i>Article 8 bis A (nouveau)</i> Habilitation à réformer par ordonnance le statut des sociétés anonymes de crédit immobilier | 117 |
| • <i>Article additionnel avant l'article 8 ter</i> (Article L. 443-11-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) Vente de logements-foyers appartenant aux organismes HLM | 125 |
| • <i>Article 8 ter</i> (Articles L. 421-1, L. 422-2 et L. 422-3 du code de la construction et de l'habitation) Compétence des organismes HLM pour assurer des missions ayant trait au logement des fonctionnaires de la police, de la gendarmerie et des services pénitentiaires | 126 |
| • <i>Article 8 quater</i> (Articles L. 423-10, L. 423-11 et L. 423-11-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) Faciliter la gouvernance des sociétés anonymes HLM | 128 |
| • <i>Article 8 quinquies</i> (Articles L. 422-2 et L. 422-3 du code de la construction et de l'habitation) Compétence de syndic des SA HLM et des sociétés coopératives HLM | 130 |
| • <i>Article 8 sexies A (nouveau)</i> (Article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation) Définition du service d'intérêt général pour les organismes HLM | 131 |
| • <i>Article 8 sexies B (nouveau)</i> (Articles L. 411-3, L. 421-1, L. 422-2 et L. 422-3 du code de la construction et de l'habitation) Compétences des organismes HLM pour réaliser des immeubles en VEFA pour des opérations de dissociation de l'usufruit locatif et de la nue-propiété | 132 |
| • <i>Article 8 sexies C (nouveau)</i> (Articles L. 421-1, L. 422-2 et L. 422-3 du code de la construction et de l'habitation) Possibilité pour certains organismes HLM de réaliser des immeubles en VEFA au profit d'autres organismes HLM | 133 |
| • <i>Article 8 sexies D (nouveau)</i> (Article L. 422-3 du code de la construction et de l'habitation) Exercice de la compétence d'aménageur par les coopératives HLM sans agrément | 134 |

| | |
|--|-----|
| • Article 8 sexies E (nouveau) (Article L. 443-15-1 du code de la construction et de l'habitation) Simplification des procédures de démolition d'immeubles de logements sociaux | 135 |
| • CHAPITRE V Renforcer la mixité de l'habitat | 137 |
| • Article 8 sexies (Articles 3 et 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement) Renforcement des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées | 137 |
| • Article additionnel après l'article 8 sexies (Article L. 411-5 du code de la construction et de l'habitation) Atténuer les effets des sorties de conventionnement des logements possédés par la Caisse des dépôts et consignations | 138 |
| • Article 8 septies (Article L. 302-9 du code de la construction et de l'habitation) Publication du bilan du respect de l'article 55 | 141 |
| • Article 8 decies (Articles L. 302-10, L. 302-11 et L. 302-12 [nouveaux] du code de la construction et de l'habitation) Plan départemental de l'habitat | 148 |
| • Article 8 undecies (nouveau) (Article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation) Réalisation d'études de cadrage sur l'habitat par les syndicats mixtes | 150 |
| • Article 9 (Articles L. 441, L. 441-1, L. 441-1-1, L. 441-1-2, L. 441-1-4, L. 441-1-5, L. 441-1-6, L. 441-2-1, L. 441-2-3 et L. 441-2-5 du code de la construction et de l'habitation, article L. 3444-6 du code général des collectivités territoriales et articles 62 et 63 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998) Réforme de système d'attribution des logements locatifs sociaux et renforcement du rôle des commissions de médiation | 151 |
| • Article 10 (Articles L. 441-3, L. 441-4, L. 441-5, L. 441-6, L. 441-7, L. 441-8, L. 441-12 et L. 441-14 du code de la construction et de l'habitation et articles 3, 4, 11 et 13 de la loi n° 96-162 du 4 mars 1996) Réforme des suppléments de loyers de solidarité | 154 |
| • CHAPITRE VI Dispositions en faveur des plus défavorisés | 157 |
| • Article 11 AA (nouveau) (Articles 257, 278 sexies, 284 et 1384 D du code général des impôts et articles L. 2335-3, L. 3334-17, L. 4332-11, L. 5214-23-2, L. 5215-35 et L. 5216-8-1 du code général des collectivités territoriales) Avantages fiscaux en faveur du développement et de la réhabilitation des centres d'hébergement d'urgence | 157 |
| • Article 11 A (Articles L. 633-1, L. 633-4, L. 633-4-1 [nouveau] et L. 633-5 du code de la construction et de l'habitation) Protection des occupants de logements-foyers | 159 |
| • Article 11 (Article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles) Interdiction des coupures d'électricité, de chauffage par réseau de chaleur, de gaz et d'eau pendant la période hivernale | 160 |
| • Article additionnel après l'article 11 (Article 279 du code général des impôts) Taux réduit de TVA sur l'abonnement aux réseaux de chaleur | 161 |
| • TITRE III DISPOSITIONS DIVERSES RELATIVES AU LOGEMENT ET À LA COHÉSION SOCIALE | 163 |
| • CHAPITRE I ^{ER} Dispositions relatives à la construction | 163 |
| • Article 13 Ratification de l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005 relative au logement et à la construction | 163 |
| • Article 14 (Articles L. 262-1 à L. 262-10 [nouveaux] du code de la construction et de l'habitation) Statut de la vente d'immeubles à rénover | 166 |
| • Article 15 (Articles L. 472-1-7 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) Extension des compétences des SA HLM et des sociétés coopératives HLM situées dans les départements d'outre-mer | 167 |
| • Article 16 (Article 1384 A du code général des impôts) Décompte des subventions du « 1 % logement » pour l'exonération de TFPB | 168 |
| • CHAPITRE II Dispositions relatives aux rapports entre les bailleurs et les locataires | 168 |
| • Article 17 (Article 35 de la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la | |

| | |
|---|-----|
| cohésion sociale) Avancement de la date d'entrée en vigueur du nouvel indice de référence des loyers | 169 |
| • <i>Article 18</i> (Articles 5 et 9 <i>bis</i> de la loi n° 48-1360 du 1 ^{er} septembre 1948) Réforme des règles relatives à la transmission aux héritiers des baux d'habitation régis par la loi du 1^{er} septembre 1948 | 169 |
| • <i>Article 18 bis (nouveau)</i> (Article 20 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs) Extension des compétences des commissions départementales de conciliation aux litiges relatifs à la décence des logements | 170 |
| • <i>Article 18 ter (nouveau)</i> (Article 22-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989) Statut de la caution domiciliée dans un département ou un territoire d'outre-mer | 172 |
| • <i>Article 18 quater (nouveau)</i> (Article 23 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989) Possibilité de déroger à la liste des charges récupérables par accord collectif local | 173 |
| • <i>Article 18 quinquies (nouveau)</i> (Article 23 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 et article L. 442-3 du code de la construction et de l'habitation) Caractère récupérable des charges liées aux ascenseurs | 174 |
| • <i>Article 18 sexies (nouveau)</i> (Article 23 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 et article L. 442-3 du code de la construction et de l'habitation) Simplification du calcul des charges récupérables en cas de prestation de service par une entreprise | 176 |
| • CHAPITRE III Autres dispositions | 177 |
| • <i>Article 19 A (nouveau)</i> (Article 10-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété dans des immeubles bâtis) Imputation des frais de relance en cas de recouvrement d'une créance par un syndicat de copropriétaires | 177 |
| • <i>Article 19 B (nouveau)</i> (Article 14-3 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965) Simplification des obligations comptables des « petites copropriétés » | 178 |
| • <i>Article 19 C (nouveau)</i> Privilège spécial immobilier du syndicat de copropriétaires | 181 |
| • <i>Article 19 D (nouveau)</i> Unions coopératives | 183 |
| • <i>Article 19</i> (Article 75 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000) Report des nouvelles obligations comptables des copropriétés | 184 |
| • <i>Article 20</i> (Article L. 271-1 du code de la construction et de l'habitation) Délai de rétractation de sept jours | 185 |
| • <i>Article 21</i> (Article 4 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 relative à la réglementation des agences mobilières et immobilières, et au répertoire des agents) Statut des négociateurs immobiliers non salariés | 187 |
| • <i>Article 22</i> (Article 9 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970) Lutte contre les discriminations pour l'attribution de logements | 188 |
| • <i>Article 22 bis (nouveau)</i> (Article 6 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970) Modification des règles de vente de l'immobilier d'entreprise | 189 |
| • <i>Article 22 ter (nouveau)</i> (Article 20 [nouveau] de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970) Validation des acquis professionnels des agents immobiliers | 190 |
| • <i>Article 23</i> (Articles L. 313-32-1 [nouveau] et L. 313-4 du code de la construction et de l'habitation et article 235 <i>bis</i> du code général des impôts) Règles de collecte des fonds du « 1 % logement » | 191 |
| • <i>Article 23 bis (nouveau)</i> (Articles L. 716-2 et L. 716-3 à L. 716-5 [nouveaux] du code rural et article 235 <i>bis</i> du code général des impôts) Modification des règles applicables au « 1 % logement agricole » | 192 |
| • <i>Article 25</i> (Article 10 de la loi n° 2003-710 du 1 ^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine) Gestion urbaine de proximité | 195 |
| • <i>Article 25 bis (nouveau)</i> (Article L. 5214-26 du code général des collectivités territoriales) Dérogation à la continuité territoriale pour la constitution d'une communauté de communes | 195 |
| • <i>Article 26 bis (nouveau)</i> (Article L. 472-1-2 du code de la construction et de l'habitation) Extension aux DOM des dispositions relatives au conventionnement global | 196 |

- *Article 27* **Application de dispositions du projet de loi à Mayotte**196
- ANNEXE - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR**199

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner en deuxième lecture le projet de loi portant engagement national pour le logement. Ce texte, qui vise à apporter des réponses à la grave crise du logement qui affecte nos concitoyens, en particulier les plus démunis, a été substantiellement modifié et enrichi au cours des travaux parlementaires.

Initialement constitué de **11 articles**, le projet de loi en comptait **63** à l'issue de son examen par le Sénat. L'Assemblée nationale a, à son tour, complété ce texte, qui comporte désormais **96 articles**, dont **82 restent en discussion**.

Votre rapporteur tient à se féliciter du grand nombre d'apports qui ont résulté du débat parlementaire devant votre Haute assemblée. De ce fait, des évolutions majeures ont pu intervenir. Il en veut pour preuve, par exemple, l'adoption de la mesure de compensation des pertes de recettes subies par les collectivités territoriales du fait des quinze premières années d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficient les logements sociaux, que les députés ont approuvé. De la même manière, le Sénat a prévu plusieurs mesures fiscales afin d'inciter les propriétaires privés à louer leurs logements à des personnes disposant de ressources modestes. Surtout, un volet conséquent de mesures a été introduit dans le texte afin de développer l'accession, notamment sociale, à la propriété. Enfin, notre Haute assemblée a obtenu du Gouvernement l'engagement de permettre une « décote » sur les terrains de l'Etat pouvant aller jusqu'à 35 % de la valeur vénale, afin de faciliter la réalisation d'opérations de logement social.

Votre commission estime que ces évolutions vont dans le bon sens. Elle ne peut que se féliciter du fait que les députés ont souscrit, pour l'essentiel, au texte transmis par le Sénat.

C'est dans ce même esprit constructif que votre rapporteur a abordé l'examen du projet de loi en deuxième lecture.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Alors que votre Haute assemblée a examiné le projet de loi « engagement national pour le logement » à la fin du mois de novembre 2005, les députés ont été saisis de ce texte du 18 au 31 janvier dernier. Ils y ont apporté un grand nombre de modifications de forme et de fond et y ont inséré pas moins de **33 articles additionnels**.

Après avoir évoqué les modifications et les ajouts apportés par l'Assemblée nationale, votre rapporteur présentera les propositions de votre commission.

I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

● Dans le **titre I^{er}** (mobilisation de la ressource foncière pour la réalisation de logements), avant le chapitre I^{er}, l'Assemblée nationale a supprimé **l'article 1^{er} A**, relatif à la réforme du zonage pour le plafonnement des aides au logement et au taux d'indemnité de résidence des fonctionnaires, qui avait été introduit par le Sénat contre l'avis de votre commission.

↳ S'agissant du **chapitre I^{er}**, visant à faciliter la réalisation de logements sur les terrains publics, l'Assemblée nationale a modifié **l'article 1^{er}** sur deux points :

– elle a ajouté, dans les objectifs visés par les opérations ayant le caractère d'intérêt national, les objectifs fixés par l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation ainsi que ceux fixés par le programme local de l'habitat (PLH) ;

– elle a supprimé la date butoir du 1^{er} janvier 2010 prévue pour prendre les décrets qui délimiteront les périmètres de ces opérations.

↳ Pour ce qui concerne le **chapitre II** (faciliter l'adaptation des documents d'urbanisme aux objectifs fixés en matière de logement), les députés ont principalement modifié la disposition donnant aux communes la faculté de majorer le coefficient d'occupation des sols jusqu'à 50 % (**paragraphe VII de l'article 2**) :

– en modifiant son champ d'application, qui concerne désormais les communes de plus de 1.500 habitants en Ile-de-France et de plus de 3.500 dans les autres régions, comprises dans une agglomération de plus de 50.000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15.000 habitants alors qu'il s'agissait, dans le texte issu du Sénat des communes de plus de 20.000 habitants et de celles de plus de 1.500 habitants appartenant à une agglomération de plus de 50.000 habitants ;

– en rétablissant une disposition que le Sénat avait supprimée, en raison de son caractère flou, qui précisait que dans ces communes devaient se « *manifester d’importants besoins en logements* » ;

– en supprimant une disposition du projet de loi initial, qui prévoyait que la majoration de COS ne devait pas porter atteinte à l’économie générale du plan local d’urbanisme.

Elle a également supprimé **l’article 2 bis** (extension aux syndicats mixtes de la compétence en matière de programme local de l’habitat).

↳ Au **chapitre III** (sécurisation des autorisations d’urbanisme et des constructions existantes), l’Assemblée nationale a adopté sans modification la plupart des dispositions, à l’exception de **l’article 3 bis**, instituant une prescription administrative de 10 ans pour les constructions achevées, qu’elle a supprimé.

↳ S’agissant du **chapitre IV** (améliorer les outils d’acquisition foncière), l’Assemblée nationale a précisé, à **l’article 4**, que l’Etat ne pourra qu’« *à titre exceptionnel* » obliger la commune à utiliser son droit de priorité sur l’ensemble des biens mis en vente. Elle a également introduit deux nouveaux articles :

– **l’article 4 ter A** prévoit que, lorsqu’une commune a délibéré pour définir le cadre des actions qu’elle entend mettre en œuvre pour mener à bien un PLH, elle peut ensuite, pour chaque décision de préemption, se référer aux dispositions de cette délibération ;

– **l’article 4 ter B** permet, à titre expérimental et pendant trois ans, la création de sociétés publiques locales d’aménagement placées sous le contrôle exclusif de collectivités territoriales.

↳ Au **chapitre V** (transparence du marché foncier), les députés n’ont adopté que des modifications rédactionnelles.

↳ S’agissant du **chapitre VI**, dont l’intitulé « Soutenir les maires bâtisseurs » a été modifié pour devenir « Soutenir la construction de logements dans les communes », les principales modifications adoptées par les députés tendent à :

– à **l’article 4 quinquies** (majoration de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terrains constructibles), exonérer les terrains de moins de 500 mètres carrés, alors que le Sénat avait mis la limite à 1.000 mètres carrés et préciser que la majoration est rétablie rétroactivement en cas de péremption du permis de construire ;

– à **l’article 4 sexies** (majoration de la base de la taxe locale d’équipement), prévoir que les logements-foyers sociaux sont assimilés à des logements sociaux pour le calcul de la taxe locale d’équipement ;

– à **l’article 4 septies** (taxe forfaitaire sur les terrains devenus constructibles), préciser que la taxe ne s’applique qu’aux cessions intervenues à compter du 1^{er} octobre 2006.

Enfin, l'Assemblée nationale a introduit un **article 4 octies** qui vise à intégrer les logements-foyers dans le calcul de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale.

● Les députés ont enrichi de manière très substantielle le **titre II** du projet de loi consacré au développement de l'offre de logements et à l'accès au logement.

↳ Pour ce qui concerne le **chapitre I^{er}** (soutien à l'accession sociale à la propriété), l'Assemblée nationale a modifié plusieurs articles du texte transmis par votre Haute assemblée et introduit des mesures complémentaires. Ainsi, les députés ont :

– élargi aux îlots situés à deux kilomètres des quartiers faisant l'objet d'une convention avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) le bénéfice de la TVA à 5,5 % pour les opérations d'accession sociale à la propriété (**article 5**) ;

– créé un **article 5 bis A** autorisant les organismes HLM à vendre leurs logements moyennant une décote pouvant aller jusqu'à 35 % ;

– inséré un **article 5 bis B** permettant la création d'un guichet unique dans les mairies sur l'accession sociale à la propriété et intégrant, pendant 5 ans, certains logements en accession sociale à la propriété dans le quota des 20 % requis au titre de l'article 55 ;

– prévu la création de sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété par les organismes HLM (**article 5 sexies**) ;

– exonéré, pendant cinq ans, du paiement de la taxe foncière sur les propriétés bâties les logements situés dans les zones franches urbaines (**article 5 octies**).

↳ S'agissant du **chapitre II** relatif au développement de l'offre locative privée à loyers modérés les députés ont apporté de nombreuses clarifications et précisions rédactionnelles. Ils ont également voté un **article 6 bis** élargissant les conditions dans lesquelles les organismes HLM peuvent prendre à bail des logements vacants pour les mettre en sous-location.

↳ Pour ce qui concerne le **chapitre III** consacré à la lutte contre la salubrité et la vacance des logements, outre des modifications rédactionnelles, l'Assemblée nationale a inséré deux articles tendant à :

– soumettre les logements vacants depuis plus de cinq ans au paiement de la taxe d'habitation, dont le montant serait majoré de 50 % au-delà de la dixième année de vacance (**article 7 octies**) ;

– créer un permis de mise en location dans les zones urbaines sensibles (**article 7 nonies**).

↳ Au **chapitre IV**, qui concerne des dispositions relatives aux bailleurs sociaux, les députés ont prévu :

– une réforme des sociétés anonymes de crédit immobilier par le biais d'une ordonnance (**article 8 bis A**) ;

– l'amélioration du dispositif relatif à la gouvernance des organismes HLM (**article 8 quater**) ;

– la possibilité pour les organismes HLM de vendre en l'état futur d'achèvement des immeubles à d'autres organismes HLM (**article 8 sexies C**) ;

– la simplification des autorisations de démolition des logements sociaux (**article 8 sexies E**).

↳ Le **chapitre V** est consacré au renforcement de la mixité de l'habitat. Les députés ont voté des modifications pour :

– améliorer le plan départemental de l'habitat (**article 8 decies**) ;

– autoriser les syndicats mixtes, sous certaines conditions, à élaborer des études de cadrage sur l'habitat (**article 8 undecies**).

Sur l'**article 9**, qui traite des procédures d'attribution des logements sociaux et des pouvoirs de la commission de médiation, l'Assemblée nationale a :

– prévu que, pour l'attribution d'un logement social, il est tenu compte du patrimoine du demandeur ;

– supprimé la priorité des EPCI pour la délégation du contingent préfectoral de logements locatifs sociaux.

Enfin, sur l'**article 10**, les députés ont souhaité porter à 35 % des ressources des occupants d'un logement social le plafonnement du cumul entre le loyer et le supplément de loyer de solidarité (SLS) et prévoir que les PLH déterminent les zones géographiques ou les quartiers où les SLS sont applicables.

↳ S'agissant du **chapitre VI**, dont les dispositions ont pour objet le soutien des personnes les plus défavorisées, l'Assemblée nationale a :

– inséré un dispositif instituant des avantages fiscaux en faveur de la création de places d'hébergement d'urgence (**article 11 AA**) ;

– élargi aux réseaux de chaleur l'interdiction de coupures pendant la période hivernale (**article 11**).

● Enfin, les députés ont introduit un grand nombre d'articles additionnels au sein du titre III (Dispositions diverses relatives au logement et à la cohésion sociale).

↳ Le **chapitre I^{er}** comporte des mesures relatives à la construction. L'Assemblée nationale n'y a apporté que des modifications rédactionnelles.

↳ S'agissant du **chapitre II**, qui porte sur les rapports entre les bailleurs et les locataires, les députés ont :

– étendu les compétences des commissions départementales de conciliation aux litiges portant sur les caractéristiques de décence des logements (**article 18 bis**) ;

– précisé le statut de la caution domiciliée hors du territoire métropolitain (**article 18 ter**) ;

– permis de déroger à la liste nationale des charges récupérables par la signature d'un accord collectif local (**article 18 quater**).

↳ Enfin, le **chapitre III** est consacré aux autres dispositions. Plusieurs articles additionnels ont été insérés pour permettre :

– de préciser les conditions dans lesquelles les frais de relance pour le recouvrement d'une créance justifiée sont imputables au seul copropriétaire défaillant (**article 19 A**) ;

– d'exonérer les copropriétés de moins de dix lots des obligations comptables prévues par la loi SRU (**article 19 B**) ;

– de conférer au syndicat des copropriétaires le bénéfice du privilège spécial immobilier (**article 19 C**) ;

– de permettre une amélioration des règles pour les frais de transaction liés à l'immobilier d'entreprise (**article 22 bis**) ;

– d'améliorer le régime juridique du « 1 % logement » agricole créé par la loi d'orientation agricole (**article 23 bis**) ;

– de déroger, de manière temporaire, au principe de continuité territoriale pour les règles de constitution des communautés de communes (**article 25 bis**).

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR VOTRE COMMISSION

● S'agissant du **titre I^{er}**, votre commission vous propose, outre des modifications d'ordre rédactionnel, des amendements tendant à :

– rétablir, à l'**article 1^{er}**, la date butoir du 1^{er} janvier 2010 pour la réalisation d'opérations d'intérêt national ;

– préciser, à l'**article 2**, que la majoration de COS ne peut porter atteinte à l'économie générale du plan local d'urbanisme ;

– rétablir l'**article 3 bis**, relatif à l'institution d'une prescription administrative de dix ans pour les constructions achevées.

Votre commission vous propose, également à **l'article 4 ter B** qui concerne les sociétés publique d'aménagement, des amendements tendant à supprimer la durée d'expérimentation, prévoir un rapport d'évaluation au terme d'une période de cinq ans, permettre aux groupements de collectivités territoriales de détenir la majorité du capital et étendre à l'ensemble des collectivités le champ d'intervention des sociétés d'aménagement.

A **l'article 4 ter**, votre commission vous présente un amendement prévoyant la transmission, à leur demande, aux services de l'Etat et à l'Agence nationale de l'habitat, de la liste des logements vacants.

Elle vous proposera, à **l'article 4 quinquies**, trois amendements afin de :

- limiter aux communes de plus de 3.500 habitants la majoration automatique et instituer une exonération de majoration sur les premiers 1.000 mètres carrés ;

- exclure de la majoration les terrains pour lesquels un permis de construire ou d'aménager, a été obtenu, ainsi que ceux inclus dans une zone d'aménagement concerté ;

- exclure également les terrains supportant une construction passible de la taxe d'habitation.

- En ce qui concerne le **titre II**, votre commission vous propose, outre des modifications d'ordre rédactionnel, des amendements tendant à :

- limiter aux îlots situés à 500 mètres des quartiers ANRU l'extension de la TVA à 5,5 % pour l'accession sociale à la propriété (**article 5**) ;

- améliorer les mécanismes « anti-spéculatifs » en cas de décote pour les ventes HLM (**article 5 bis A**) ;

- renforcer le cadre juridique et fiscal des sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété (**article 5 sexies**) ;

- supprimer l'exonération de TFPB pour les logements situés dans les zones franches urbaines (**article 5 octies**) ;

- prévoir une procédure d'entrée en vigueur simplifiée des conventions sans travaux « ANAH » (**article 6**) ;

- ratifier l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux (**article additionnel avant l'article 7 sexies**) ;

- rendre facultatif, sur décision du conseil municipal, l'assujettissement des logements vacants depuis plus de cinq ans à la taxe d'habitation, tout en excluant les communes déjà concernées par la taxe sur les logements vacants (**article 7 octies**) ;

- prévoir la création, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, du permis de mise en location (**article 7 nonies**) ;
- regrouper dans un article unique toutes les dispositions ayant trait aux compétences des organismes HLM (**article 8 ter**) ;
- améliorer la simplification des procédures d'autorisation préfectorale de démolition des logements sociaux (**article 8 sexies E**) ;
- encadrer les sorties de conventionnement des logements possédés par les filiales immobilières de la Caisse des dépôts et consignations (**article additionnel après l'article 8 sexies**) ;
- prévoir une réforme équilibrée de l'article 55 de la loi SRU pour prendre en compte la situation des communes confrontées à de graves difficultés pour remplir leurs obligations (**article 8 septies**) ;
- revenir à l'esprit des dispositions votées par le Sénat pour l'application territoriale du supplément de loyer de solidarité (**article 10**) ;
- assujettir à la TVA à 5,5 % l'abonnement aux réseaux de chaleur (**article additionnel après l'article 11**).

Enfin, sur le **titre III**, votre commission vous propose, outre des améliorations rédactionnelles, des amendements prévoyant :

- le renforcement des obligations d'assurance des marchands de biens (**article 14**) ;
- l'amélioration des procédures de respect des caractéristiques de décence des logements (**article 18 bis**) ;
- la suppression des dérogations aux obligations comptables des petites copropriétés (**article 19 B**) ;
- la suppression des dispositions offrant aux syndicats de copropriétaires le bénéfice du privilège spécial immobilier (**article 19 C**).

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

MOBILISATION DE LA RESSOURCE FONCIÈRE POUR LA RÉALISATION DE LOGEMENTS

A l'issue de son examen en première lecture par l'Assemblée nationale, le titre I^{er} du projet de loi, relatif à la mobilisation de la ressource foncière pour la réalisation de logements, regroupe six chapitres et comporte 15 articles restant en discussion. Ces chapitres sont respectivement consacrés :

- à la réalisation de logements sur les terrains publics (**chapitre I^{er}**) ;
- à l'adaptation des documents d'urbanisme aux objectifs fixés en matière de logement (**chapitre II**) ;
- à la sécurisation des autorisations d'urbanisme et des constructions existantes (**chapitre III**) ;
- aux outils d'acquisition foncière (**chapitre IV**) ;
- à la transparence du marché foncier (**chapitre V**) ;
- au soutien des maires pour la construction de logements (**chapitre VI**).

Article 1^{er} A

Réforme du zonage pour le plafonnement des aides au logement et taux d'indemnité de résidence des fonctionnaires

Le Sénat avait adopté en premier lecture, contre l'avis de la commission et du Gouvernement, un amendement tendant à insérer un article additionnel afin d'obliger le Gouvernement à réformer, avant le 1^{er} décembre 2007, le zonage des agglomérations servant au calcul des plafonds et barèmes des aides à la personne et des aides à la pierre.

L'Assemblée nationale, sur proposition de M. Gérard Hamel, rapporteur de la commission des affaires économiques, a supprimé cet article pour deux raisons.

Elle a tout d'abord estimé que le dispositif ne permettait pas d'atteindre les buts recherchés –mieux adapter le zonage aux prix de l'immobilier- et qu'une telle réforme serait lourde de conséquences, de nombreux ménages se retrouvant « désolvabilisés » à budget constant.

En outre, le rapporteur a souligné que le Gouvernement était en train d'élaborer un zonage plus fin, davantage adapté aux réalités locales et que la réalisation d'une telle réforme relevait du domaine réglementaire.

Votre commission est sensible à ces arguments et note, au demeurant, que le libellé de cet article constitue une **injonction au Gouvernement**, ce qui est **contraire à la Constitution**.

En conséquence, votre commission préconise la confirmation de cette suppression.

Votre commission vous propose de confirmer cette suppression.

CHAPITRE I^{ER}

Mobiliser les terrains publics en faveur du logement

Les **deux articles** du chapitre I^{er}, relatif à la mobilisation des terrains publics, restent en discussion à l'issue de leur examen par l'Assemblée nationale. Celle-ci a, en outre, adopté un **amendement** présenté par le rapporteur de la commission des affaires économiques visant à remplacer l'intitulé du chapitre I^{er} « *Mobiliser les terrains publics en faveur du logement* » par l'intitulé suivant : « *Faciliter la réalisation de logements sur les terrains publics* ».

Votre commission vous propose d'adopter ce nouvel intitulé sans modification.

Article 1^{er}

(Articles L. 300-6 et L. 213-1 du code de l'urbanisme)

**Délimitation de périmètres pour des opérations ayant les effets
d'opérations d'intérêt national**

Aux termes de l'article 1^{er} du projet de loi initial, des décrets pouvaient, jusqu'au 1^{er} janvier 2010, délimiter des périmètres, sur des terrains publics, à l'intérieur desquels étaient réalisables des opérations de logements sous un régime juridique particulier, celui des opérations d'intérêt national.

Les modifications de l'Assemblée nationale

Les députés ont adopté, outre des amendements rédactionnels, **trois modifications**. Le texte transmis par le Sénat prévoyait que les périmètres pouvaient inclure des « *terrains, bâtis ou non bâtis* » appartenant à l'Etat ou à ses établissements publics. L'Assemblée nationale a remplacé le mot « *terrains* » par le mot « *immeubles* », les opérations s'étendant donc désormais aux « *immeubles, bâtis ou non bâtis* ».

Les députés ont également enrichi les objectifs pouvant justifier la délimitation des périmètres, en ajoutant à ceux visés par la loi de programmation pour la cohésion sociale ceux fixés **par le programme local de l'habitat ou par l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation, qui fixe les obligations des communes en matière de construction de logements sociaux**.

Enfin, l'Assemblée nationale a **supprimé la date butoir du 1^{er} janvier 2010** prévue dans le texte initial pour prendre les décrets qui délimiteront les périmètres.

Propositions de votre commission

Votre commission estime tout d'abord que la formulation retenue « *immeubles, bâtis ou non bâtis* », est **redondante**, puisque, comme l'a **expressément précisé** M. Dominique Perben, ministre de l'équipement, à l'occasion du débat à l'Assemblée nationale, « **le mot « immeuble », en droit civil, recouvre l'ensemble des terrains bâtis et non bâtis** ». Pour cette raison, elle vous propose, par un **amendement de clarification juridique**, de retenir la notion de « *biens immeubles* », qui recouvre tous les terrains, qu'ils soient bâtis ou non.

Votre commission vous propose par ailleurs un **amendement** rétablissant l'échéance du 1^{er} janvier 2010, dans la mesure où elle ne juge pas opportun de prolonger au-delà de cette date la possibilité pour l'Etat de délimiter des périmètres. Elle estime en effet préférable de **maintenir une date butoir**, pour favoriser une mobilisation rapide de tous les acteurs

concernés pendant la durée du plan de cohésion sociale, plutôt que de donner à l'Etat un « blanc-seing » pour l'avenir. Il convient de rappeler, à cet égard, que le 1^{er} janvier 2010 constitue une date limite pour la délimitation des périmètres, et non pour la réalisation des opérations laquelle pourra se prolonger au-delà.

Enfin, s'agissant de la « décote » sur les terrains de l'Etat, le décret d'application de l'article L. 66-2 du code du domaine de l'Etat a été publié le 15 décembre 2005¹. Aux termes de cet article, « *l'Etat peut procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de programmes de constructions comportant essentiellement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social* ». Ce décret prévoit :

– qu'une décote peut être appliquée lorsqu'un terrain est aliéné en vue de recevoir au moins **75 % de surface hors oeuvre nette affectée au logement** et comportant des logements locatifs sociaux ;

– que la décote ne peut excéder 25 % du produit de la valeur vénale du terrain, pondérée par le rapport de la surface hors oeuvre nette affectée au logement locatif social à la surface hors oeuvre nette totale du programme immobilier.

Cette dernière disposition a fait l'objet, depuis le mois de décembre, d'un processus de modification, afin de prendre en compte le souhait exprimé par le Sénat en première lecture de pouvoir porter la décote jusqu'à 35 % dans les zones où le marché foncier est le plus tendu. Le décret modifié est actuellement transmis au Conseil d'Etat, qui devrait rendre son avis le 28 mars.

Votre commission se félicite de cette avancée, et relève en outre qu'il est apparu, depuis l'élaboration de ce décret, qu'il pouvait être nécessaire d'inclure des centres d'hébergement temporaire ou d'urgence dans les logements sociaux bénéficiant de l'application de la décote. C'est pourquoi votre commission vous propose, par un **amendement, de préciser que, pour l'application de l'article L. 66-2, les centres d'hébergement temporaire ou d'urgence bénéficiant d'une aide de l'Etat sont considérés comme des logements sociaux.**

| |
|--|
| <p>Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.</p> |
|--|

¹ Décret n° 2005-1571 du 15 décembre 2005.

Article 1^{er} bis

(Article L. 121-2-1 [nouveau] du code de l'urbanisme)

**Transmission par le préfet au maire de la liste des immeubles publics
situés sur le territoire de la commune**

A cet article, introduit par le Sénat, relatif à la transmission par le préfet au maire de la liste des immeubles publics situés sur le territoire de la commune, l'Assemblée nationale a adopté un amendement purement rédactionnel.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

CHAPITRE II

**Faciliter l'adaptation des documents d'urbanisme aux objectifs fixés en
matière de logement**

Les trois articles de ce chapitre II, consacré à l'adaptation des documents d'urbanisme aux objectifs fixés en matière de logement, restent en discussion, après examen par l'Assemblée nationale.

Article 2 A

**Élaboration d'un programme local de l'habitat par les établissements
publics de coopération intercommunale**

Sur proposition de votre commission, votre Haute assemblée avait adopté en première lecture cet article **rendant obligatoire l'élaboration d'un programme local de l'habitat (PLH)**, dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la loi « engagement national pour le logement », dans toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50.000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15.000 habitants ainsi que dans toutes les communautés d'agglomération et les communautés urbaines.

Votre rapporteur avait justifié cette proposition en estimant qu'il ne pouvait y avoir de **politique cohérente à l'échelon d'un bassin d'habitat** sans élaboration d'un tel document qui expose les lignes directrices de la politique du logement dans son ensemble, de la politique foncière au logement privé, en passant par le logement social.

Les députés ont souscrit à la philosophie de ce dispositif et ont adopté un amendement rédactionnel.

Par conséquent, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 2

(Articles L. 123-19, L. 123-2, L. 230-3, L. 230-4 et L. 123-12-1, L. 230-4-1
[nouveaux] du code de l'urbanisme)

Modification des plans locaux d'urbanisme et des plans d'occupation des sols

L'article 2, qui comporte sept paragraphes, vise à faciliter l'adaptation des documents d'urbanisme aux objectifs fixés en matière de logements.

Les modifications de l'Assemblée nationale

Sur cet article, l'Assemblée nationale n'a apporté de modifications substantielles qu'à la disposition concernant la faculté pour les communes de majorer le coefficient d'occupation des sols jusqu'à 50 %.

Le texte issu du Sénat limitait cette possibilité aux communes de plus de 20.000 habitants et à celles de plus de 1.500 habitants appartenant à une agglomération de plus de 50.000 habitants. Les députés ont modifié ce champ d'application, qui concerne désormais les communes de plus de 1.500 habitants en Ile-de-France et de plus de 3.500 dans les autres régions, comprises dans une agglomération de plus de 50.000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15.000 habitants. Ce seuil correspond à celui défini pour l'application de l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation.

Les députés ont également rétabli une disposition que le Sénat avait supprimée, en raison de son caractère flou, qui précisait que dans ces communes, devaient se manifester « *d'importants besoins en logements* ».

Enfin, ils ont **supprimé une disposition du projet de loi initial, qui prévoyait que la majoration de COS ne devait pas porter atteinte à l'économie générale du plan d'aménagement et de développement du plan local d'urbanisme (PLU).**

Propositions de votre commission

Votre commission vous propose de rétablir, par un **amendement**, la disposition prévoyant que la majoration ne peut porter atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable du PLU, et de supprimer à nouveau, par un **amendement**, celle qui mentionne « **d'importants besoins en logements** ». En effet, l'objectif même de la majoration étant de réaliser des logements, cette mention est inutile. Elle est, de surcroît, peu normative, et source d'insécurité juridique pour les communes.

Votre commission vous propose également, par un **amendement**, de **supprimer le paragraphe II**, relatif à la prorogation, jusqu'au 1^{er} janvier 2010, de la possibilité d'effectuer des révisions simplifiées de plan d'occupation des sols, dans la mesure où cette disposition a été introduite dans la loi de programme pour la recherche, qui doit être très prochainement promulguée.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 2 bis

Extension aux syndicats mixtes de la compétence en matière de programme local de l'habitat

Le Sénat avait, sur proposition de notre collègue Jean-Marie Vanlerenberghe, voté cet article additionnel autorisant les syndicats mixtes « fermés »¹ à se doter d'un programme local de l'habitat (PLH).

La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a proposé la suppression de ces dispositions pour des raisons de fond et de forme.

¹ Il s'agit des syndicats mixtes visés à l'article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales et composés de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale ou exclusivement d'établissements publics de coopération intercommunale.

Elle a tout d'abord noté que depuis l'entrée en vigueur de la loi relative aux libertés et responsabilités locales le PLH, qui a désormais un caractère programmatique, constitue un outil que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) désireux d'obtenir la délégation des aides à la pierre doivent impérativement élaborer. En conséquence, les députés ont jugé que donner à ces syndicats mixtes la possibilité de réaliser un PLH serait source de complexité dans la mesure où ces structures, qui peuvent regrouper plusieurs EPCI compétents pour devenir délégataires des aides à la pierre, ne peuvent précisément bénéficier de ces dispositions de la loi relative aux libertés et responsabilités locales.

En outre, le rapporteur de l'Assemblée nationale a estimé préférable de déplacer ces dispositions, réécrites de manière plus souple, dans le chapitre V du titre II du projet de loi.

Votre commission est, après réflexion, sensible à ces arguments. C'est pourquoi elle juge préférable de confirmer la suppression de ces dispositions qui auraient été de nature à brouiller la lisibilité et les responsabilités des différents acteurs locaux dans le domaine de la conduite des politiques de l'habitat.

| |
|---|
| <p>Votre commission vous propose de confirmer la suppression de cet article.</p> |
|---|

CHAPITRE III

Sécuriser les autorisations d'urbanisme et les constructions existantes

Deux articles du chapitre consacré à la sécurisation des autorisations d'urbanisme et aux constructions existantes restent en discussion, à l'issue de son examen par l'Assemblée nationale.

Article additionnel après l'article 3

Ratification de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme

Votre commission vous propose d'insérer, par un **amendement**, un **article additionnel** afin de ratifier l'ordonnance n° 2005-1527 du

8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

Certes, elle ne méconnaît pas le tout récent revirement de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le droit d'amendement visant à proscrire l'insertion de dispositions nouvelles après la première lecture d'un texte par les deux assemblées¹. Il lui semble toutefois qu'en l'espèce, sa suggestion n'est pas contraire au premier alinéa de l'article 45 de la Constitution² et à l'alinéa 10 de l'article 42 du Règlement du Sénat³ tels qu'ils sont interprétés par le Conseil⁴.

En effet, en procédant à la ratification d'une ordonnance, cet amendement « assure le respect de la Constitution » puisque l'article 38 de celle-ci lie intimement la validité de la procédure d'habilitation à l'exigence du dépôt d'un projet de loi de ratification dans un délai fixé par la loi d'habilitation. Certes, il n'est pas juridiquement nécessaire que l'ordonnance soit expressément ratifiée pour que ses effets soient pleinement applicables : pour autant, la doctrine considère que la stabilité du corpus juridique concerné par l'ordonnance n'est totalement garantie que par cette procédure. On ajoutera qu'au plan politique, il n'est pas sans importance que le Parlement exerce son contrôle sur une ordonnance adoptée par le gouvernement dès lors que cet acte lui rend pleinement l'exercice des prérogatives législatives dont il s'était provisoirement dessaisi au nom de l'efficacité et de la rapidité de l'action gouvernementale.

Par ailleurs, deux considérations pratiques rendent indispensable cette ratification dans le cadre du présent projet de loi, plutôt qu'ultérieurement, afin de satisfaire à ce double objectif de stabilité et de clarté juridiques.

D'une part, la ratification proposée s'accompagne de trois réserves tendant à modifier le texte de l'ordonnance, dont l'une rend nécessaire la correction de l'article 3 du présent projet de loi, adopté conforme à l'issue de la première lecture. Traiter ce problème de coordination entre deux textes dans

1 Posée dans son principe par la décision du Conseil n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006 portant sur la loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses à la sécurité et aux contrôles frontaliers, la nouvelle jurisprudence a été mise en œuvre pour la première fois par la décision du Conseil n° 2005-533 DC du 16 mars 2006 portant sur la loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes (censure de quatre articles du texte adoptés au terme d'une procédure irrégulière).

² « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique ».

³ « A partir de la deuxième lecture au Sénat des projets et propositions de loi, la discussion des articles et des crédits budgétaires est limitée à ceux pour lesquels les deux chambres du Parlement n'ont pas encore adopté un texte ou un montant identique ».

⁴ Extrait du considérant 26 de la décision n° 2005-532 DC et du considérant 6 de la décision n° 2005-533 DC : « (...) les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; (...) toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ».

quelques mois, à la faveur de l'examen du projet de loi de ratification déposé par le gouvernement, serait par conséquent une mauvaise manière de légiférer puisqu'elle maintiendrait pendant quelques temps une insécurité juridique préjudiciable.

D'autre part, un amendement que votre commission vous proposera d'adopter à l'article 8 *sexies* E du projet de loi modifie le dispositif relatif à l'autorisation préfectorale de démolition des logements sociaux résultant du texte de l'ordonnance, ce qui conduit à corriger celui-ci. Là encore, la coordination nécessaire doit être faite dans le cadre du présent projet de loi afin de consolider le droit positif aussi rapidement que possible.

Pour cet ensemble conjugué de raisons, il ne semble donc pas contraire à la Constitution de proposer en deuxième lecture, dans le chapitre du présent projet de loi consacré à la sécurisation des autorisations d'urbanisme et des constructions existantes, la ratification de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

1°) Contexte et champ de l'habilitation

Le constat de la très grande complexité du droit des autorisations des sols, construit par empilement de lois successives, a conduit le Gouvernement à proposer une réforme d'envergure pour simplifier le droit et les procédures applicables en la matière. Aux termes de l'article 20 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, le Gouvernement a été autorisé à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour **redéfinir le champ d'application et simplifier les règles de délivrance des déclarations et autorisations d'utiliser le sol, regrouper les procédures de délivrance de ces actes et redéfinir les procédures de contrôle de la conformité des travaux**. Le délai de douze mois à compter de la publication de la loi pour prendre l'ordonnance a été respecté, puisque celle-ci a été publiée le 8 décembre 2005. Le projet de loi de ratification a été déposé sur le bureau du Sénat le 2 mars 2006.

2°) Les principales mesures de la réforme

Sur le fond, les principaux axes de la réforme sont les suivants :

– le **regroupement des régimes d'autorisation** : l'ordonnance prévoit de passer de onze régimes différents d'autorisation à trois (permis de construire, permis d'aménager et permis de démolir), et de quatre régimes de déclaration à un seul ;

– une **définition précise du champ d'application de chaque procédure** : le texte distingue les travaux soumis à permis (article L. 422-1), ceux soumis à une simple déclaration préalable (article L. 421-4) et ceux qui ne sont soumis à aucune formalité au titre de l'urbanisme (article L. 421-5). La

liste des travaux, installations et constructions qui doivent faire l'objet d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir ou d'une déclaration préalable ainsi que de ceux qui sont dispensés de toute formalité préalable sera fixée par décret en Conseil d'Etat ;

– la **fusion des procédures** : le permis de démolir et le permis de construire pourront, par exemple, faire l'objet d'une même demande, alors qu'il faut aujourd'hui deux demandes et deux dossiers distincts ;

– l'**amélioration des conditions d'instruction** des demandes et la garantie du respect des délais : d'après le rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance¹, le décret devrait fixer avec précision un délai d'instruction de droit commun d'un mois pour les déclarations, de deux mois pour les maisons individuelles et de trois mois pour les autres constructions ;

– la **simplification du contrôle de la conformité des travaux** ;

– la **modification du régime de la déclaration de travaux pour en faire un véritable système déclaratif**.

Sur la forme, l'ordonnance opère un important travail de clarification du code de l'urbanisme, en déplaçant certaines dispositions, en supprimant des mesures de nature réglementaire de la partie législative du code et en restructurant son livre IV.

3° Le contenu de l'ordonnance

L'**article 1^{er}** de l'ordonnance déplace, dans un souci de lisibilité, dans le chapitre concernant les règles générales d'urbanisme, l'article L. 421-8, relatif aux servitudes rendues nécessaires par l'existence d'installations classées pour la protection de l'environnement, qui figurait dans les dispositions relatives aux permis de construire.

L'**article 2** reprend l'article L. 321-5, qui concerne les règles relatives à la desserte des projets par les réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou d'électricité, pour le placer dans le chapitre relatif aux règles générales d'urbanisme.

L'**article 3** modifie l'article L. 111-5-2 qui prévoit, à l'heure actuelle, un régime de déclaration spécifique pour la déclaration préalable à toute division. Son régime s'intègre désormais dans le régime général de la déclaration préalable.

L'**article 4** insère, dans le chapitre concernant les règles générales, un article L. 111-5-4 relatif aux lotissements-jardins, qui était placé dans le chapitre relatif aux lotissements. Cet article figurera désormais après les autres dispositions applicables en matière de division, ce qui apparaît plus cohérent.

¹ *Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.*

Le dernier alinéa de l'article L. 442-9 prévoit par ailleurs, comme actuellement, que ne s'applique pas à ces lotissements la disposition aux termes de laquelle, lorsqu'un PLU a été approuvé, les règles d'urbanisme contenues dans les documents d'un lotissement cessent de s'appliquer au terme de 10 ans à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir.

L'article 5 actualise certaines références dans l'article L. 111-6 relatif au raccordement aux réseaux des constructions.

L'article 6 déplace, sans les modifier, les trois derniers alinéas de l'article L. 421-3, relatifs à la limitation de l'emprise au sol des aires de stationnement pour les commerces et les équipements cinématographiques, dans le chapitre relatif aux règles générales de l'urbanisme, alors qu'ils figuraient dans un article concernant le permis de construire.

Toujours dans ce même chapitre, **l'article 7** crée deux articles qui reprennent les 4^{ème}, 5^{ème}, 6^{ème}, 7^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} alinéas de l'article L. 421-3, relatifs aux obligations fixées par les plans locaux d'urbanisme en matière d'aires de stationnement. La disposition relative au montant de la participation exigible est quant à elle déplacée, par **l'article 12** de l'ordonnance, dans la section II (« *Participations à la réalisation d'équipements publics exigibles à l'occasion de la délivrance d'autorisations de construire ou d'utiliser le sol* ») du chapitre II du titre III, qui concerne les dispositions financières (article L. 332-7-1).

L'article 8 modifie, par coordination, l'article L. 142-2 afin de prendre en compte le nouveau régime d'autorisation des aménagements.

L'article 9 remplace, à l'article L. 130-1, l'autorisation spécifique de coupe et abattage d'arbres **par une simple déclaration**. D'après les informations fournies à votre rapporteur, cette mesure de simplification apparaît d'autant plus souhaitable qu'en pratique, la complexité du régime applicable rend relativement peu fréquente la demande d'autorisation.

L'article 10 modifie la rédaction de l'article L. 300-1 afin de préciser que la définition de l'aménagement qui y est fixée ne s'applique pas aux lotissements, définis au livre IV.

L'article 11 simplifie le régime de la restauration immobilière. Cette procédure, destinée à transformer les conditions d'habitabilité dans un périmètre délimité, est conduite principalement par les communes. Elle nécessite actuellement, outre cette délimitation, une déclaration d'utilité publique (DUP), un permis de construire ou une déclaration de travaux ainsi qu'une autorisation spéciale de travaux. Conformément à l'objectif de simplification et de lisibilité poursuivi, l'article 11 supprime l'autorisation spéciale et la délimitation : désormais, soit l'opération est prévue par un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé, soit elle nécessite une DUP. Elle doit ensuite donner lieu à la délivrance d'un permis de construire.

L'article 13 procède à des modifications de coordination à l'article L. 332-12, relatif aux participations pouvant être mises à la charge des

bénéficiaires de permis d'aménager, l'**article 14** faisant de même à l'article L. 332-28.

L'**article 15** comporte deux paragraphes. Le **I** modifie l'intitulé du livre IV, « Règles relatives à l'acte de construire et à divers modes d'utilisation du sol », devenant « Régime applicable aux constructions, aménagements et démolitions ».

Le **II**, qui réécrit l'ensemble du même livre, comporte l'essentiel des mesures de simplification proposées. Il est profondément restructuré, et s'articule désormais autour de **sept titres**.

- Le **titre Ier** réécrit l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme relatif aux certificats d'urbanisme. Celui-ci reprend, pour l'essentiel, les dispositions actuelles du même article, mais porte de un an à 18 mois la durée de validité du certificat (elle est actuellement de un an pour les certificats de simple information, qui portent sur les règles d'urbanisme, et de 18 mois pour les certificats opérationnels, qui visent à connaître la faisabilité d'un projet). En outre, afin d'accélérer et de simplifier l'instruction des certificats de simple information, ceux-ci ne portent plus sur l'état des équipements publics existants ou prévus, qui figurera dans les certificats opérationnels.

- Le **titre II** comprend les dispositions communes aux diverses autorisations et à la déclaration préalable, qui figurent aujourd'hui à différents endroits du code, parfois de manière redondante, ce qui ne facilite pas sa lecture. Ce titre, qui regroupe les différents régimes et simplifie leurs règles de détermination, comporte **cinq chapitres**.

- * Le **chapitre I** fixe les **principes relatifs à leur champ d'application** et poursuit plusieurs objectifs. Le premier est d'améliorer la lisibilité du code, s'agissant de la détermination du régime applicable, entre le permis, la déclaration et l'absence de formalité. En effet, comme le relève le rapport établi par le groupe de travail sur la sécurisation des autorisations d'urbanisme présidé par M. Philippe Pelletier, « *les champs d'application respectifs de la déclaration de travaux et du permis de construire ne sont pas suffisamment explicites pour éviter toute insécurité juridique. Le Conseil d'Etat lui-même a hésité sur le fait de savoir si l'ouverture d'une porte de garage ressortait du domaine du permis ou de celui de la déclaration préalable* ». Désormais le code fixe les grands principes de détermination, et renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer la liste des travaux qui doivent faire l'objet d'un permis de construire, ou d'une déclaration préalable et ceux qui sont dispensés de toute formalité préalable.

Le deuxième objectif de la réforme est de permettre que des travaux, aujourd'hui **soumis à autorisation, soient désormais soumis à déclaration**. D'après les informations fournies à votre rapporteur, pourraient ainsi, en principe, passer du régime de l'autorisation ou du permis à celui de la déclaration :

– les constructions de moins de 20 mètres carrés sur un terrain nu, à l’instar des constructions de moins de 20 mètres carrés sur un terrain bâti, qui sont aujourd’hui soumises à déclaration ;

– les travaux intérieurs dans un secteur sauvegardé, en fonction de l’importance de travaux et de l’existence d’un plan de sauvegarde et de mise en valeur ;

– les travaux ayant pour effet de modifier un élément de paysage protégé par un PLU ou une carte communale ;

– les aires de stationnement de plus de 10 places ;

– les affouillements et exhaussements non soumis à étude d’impact ;

– les coupes et abattages d’arbres.

Le troisième objectif concerne la réduction du nombre d’autorisations. Le code de l’urbanisme prévoyait, avant la publication de l’ordonnance, **onze régimes différents d’autorisation** : le permis de construire, le permis de démolir, l’autorisation pour les installations et travaux divers, l’autorisation d’aménager un terrain de camping, l’autorisation de stationnement de caravanes, l’autorisation d’aménager un parc résidentiel de loisir, l’autorisation de coupe et abattage d’arbres, l’autorisation de lotir, l’autorisation spéciale de travaux dans les secteurs sauvegardés, l’autorisation spéciale de travaux dans les périmètres de restauration immobilière et l’autorisation des remontées mécaniques et d’aménagement des pistes de ski. Les différents régimes d’autorisation existants sont regroupés en **trois catégories** : le permis de construire (article L. 321-1), le permis d’aménager (article L. 321-2) et le permis de démolir (article L. 321-3). En outre, les **quatre régimes de déclaration** (la déclaration de travaux, la déclaration de clôture, la déclaration en cas de division de terrain non soumise à autorisation de lotir et la déclaration en cas de division de terrain non destinés à l’implantation de bâtiments) sont unifiés.

* Le **chapitre II** unifie en un seul article les dispositions actuellement redondantes du code qui précisent l’autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d’aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l’objet d’une déclaration préalable. Conformément au droit actuel, il s’agit du maire dans les communes dotées d’un PLU ou d’un « **document d’urbanisme en tenant lieu** », c’est-à-dire un **plan de sauvegarde et de mise en valeur, un plan d’aménagement de zone (PAZ) approuvé avant la loi Urbanisme et Habitat de 2003 ou un plan d’occupation des sols**. Cette compétence est la même pour les certificats d’urbanisme, les permis et la déclaration préalable.

* Le **chapitre III** concerne les conditions et délais d’instruction des demandes d’autorisation ou de déclaration, et pose le principe d’une procédure unique. **D’après le rapport adressé au Président de la République, le décret en Conseil d’Etat devrait, conformément aux préconisations du**

rapport précité de M. Philippe Pelletier, apporter d'importantes simplifications :

- le contenu du dossier de demande devrait être clarifié ;
- le demandeur devrait, lors du dépôt de la demande, **être informé** du délai dans lequel la décision doit intervenir, toute majoration de délai devant lui être notifiée dans un délai d'un mois à compter du dépôt de la demande ;
- le décret devrait fixer **limitativement** la liste des pièces qui peuvent être demandées ;
- une majoration du délai serait prévue lorsque des consultations sont imposées par la loi (architecte des Bâtiments de France, commissions de sécurité), mais cette majoration de délai ne serait opposable qu'en cas de notification au plus tard un mois après le dépôt du permis et ne pourrait être modifiée ultérieurement ;
- le demandeur devrait être informé dans le mois qui suit le dépôt en mairie, si son dossier n'est pas complet : passé ce délai, aucune demande de pièce complémentaire ne pourrait fonder une prorogation du délai d'instruction.

Ainsi, au plus tard un mois après le dépôt de son dossier, le demandeur connaîtrait de manière certaine les délais dans lesquels une décision serait prise, ce qui constitue une avancée importante pour les administrés, comme en atteste une étude réalisée par la Sofres sur ce sujet, qui souligne que « *le temps de l'instruction jugé long et opaque cristallise le mécontentement* ».

* Le **chapitre IV** précise le régime des décisions.

L'**article L. 424-2** prévoit, comme actuellement, qu'en cas de silence de l'administration à l'issue du délai d'instruction, un permis tacite est accordé. Il précise qu'un décret en Conseil d'Etat prévoit les cas dans lesquels un tel permis ne peut être acquis : cette liste est actuellement fixée à l'article R. 421-19 du code de l'urbanisme. Elle devrait être légèrement modifiée, notamment lorsque l'accord de l'architecte des bâtiments de France (ABF) est prévu. Un permis tacite pourra désormais être délivré en cas de silence ou d'avis favorable de l'ABF, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.

L'**article L. 424-3**, qui pose l'obligation de motivation, reprend l'actuel article R. 421-29 sans le modifier.

L'**article L. 424-4** est une disposition nouvelle, qui résulte d'une obligation imposée par la directive européenne dite « Plans et programmes »¹.

L'**article L. 424-5** modifie le régime de la déclaration préalable. A l'heure actuelle, l'acceptation des travaux décrits dans le dossier de

¹ Ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004, portant transposition de la directive européenne n° 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

déclaration résulte de l'absence d'opposition de l'autorité compétente dans un délai d'un mois, valant acceptation implicite. Toutefois, celle-ci peut ensuite être retirée, d'où une importante insécurité juridique. Conformément à une préconisation du groupe de travail Pelletier, au terme de la réforme proposée, si l'autorité compétente ne s'est pas opposée, dans un délai d'un mois, à un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable, le pétitionnaire pourra l'exécuter sans risque de se voir opposer un refus.

* Le **chapitre V**, relatif aux opérations soumises à un régime d'autorisation prévu par une autre législation que le code de l'urbanisme, a pour objectif une meilleure articulation avec les autres législations qui touchent à l'occupation des sols. Il comprend quatre sections, distinguant quatre cas de figures : ceux dans lesquels le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable **tient lieu d'autorisation** prévue par une autre législation (section I), ceux dans lesquels le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable **est subordonné à un accord** prévu par une autre législation (section II), ceux dans lesquels l'autorisation prévue par une autre législation **dispense de permis ou de déclaration préalable (section III)** et, enfin, ceux dans lesquels la délivrance d'un permis ou la réalisation des travaux est **différée dans l'attente de formalités prévues par une autre législation (section IV)**.

Sur le fond, les dispositions procèdent à une clarification du droit, sans le modifier, à l'exception de celles relatives aux autorisations d'installations classées. Ainsi, l'articulation entre les autorisations d'urbanisme et les autorisations d'installations classées pour la protection de l'environnement est modifiée, du fait de la longueur des délais applicables en matière d'installations classées. **L'article L. 425-10** précise que les travaux ne peuvent pas commencer avant la fin de l'enquête publique, le permis étant délivrable avant, afin de purger les délais de recours.

● Le **titre III** précise les dispositions propres aux constructions.

* **Les articles L. 431-1 à L. 431-3**, dans le **chapitre I^{er}**, reprennent exactement les dispositions relatives à l'architecture de l'article L. 421-2 (loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture). **L'article L. 431-4** reprend le 3° de l'article L. 421-2-3 relatif aux installations de production d'électricité d'origine renouvelable.

* Le **chapitre II** concerne les dispositions propres aux constructions saisonnières. Une possibilité nouvelle est offerte aux communes qui pourront, si elles le souhaitent, limiter dans un délai qui ne peut excéder cinq ans la validité du permis, étant précisé que les taxes et participations d'urbanisme ne seront pas exigibles en cas de renouvellement de ce dernier.

* Le **chapitre III** concerne les permis précaires. En application des articles L. 423-1 à L. 423-5 du code de l'urbanisme avant leur modification par l'ordonnance, ce permis peut être accordé pour des constructions provisoires dans un emplacement réservé par un PLU ou des constructions précaires à usage industriel dans une zone affectée à un autre usage par un document d'urbanisme.

Au terme de la réforme proposée, peut être autorisée à titre précaire **toute construction soumise à autorisation ou à déclaration et ne satisfaisant pas à l'article L. 421-6** (conformité avec les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, à la destination, à la nature, etc). Cette disposition doit notamment permettre la mise en place de structures d'hébergement temporaires pour reloger les personnes actuellement logées dans des immeubles insalubres. Par ailleurs, dans les secteurs protégés (secteurs sauvegardés, zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, etc), ces permis devront obligatoirement être **limités dans le temps**.

* Le **chapitre IV** renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour préciser les conditions d'application du titre.

● Le **titre IV** porte sur les aménagements. D'après les informations fournies à votre rapporteur, le permis d'aménager pourrait concerner :

- les lotissements qui créent des voiries nouvelles ;
- les terrains de camping et parcs résidentiels de loisirs, à l'exception des aires naturelles de camping ;
- les parcs d'attraction, aires de jeux et de sports et terrains aménagés pour la pratique des sports ou loisirs motorisés soumis à étude d'impact ;
- les golfs soumis à étude d'impact ;
- les aménagements autorisés dans des espaces remarquables protégés par la loi littoral.

En outre, la réforme permet une fusion des procédures **du permis d'aménager et du permis de construire ou de démolir** : les **articles L. 441-1 à L. 441-3** prévoient ainsi que la demande de permis d'aménager peut porter à la fois sur l'aménagement d'un terrain et sur le projet de **démolition** et que le permis d'aménager peut tenir lieu de permis de **construire** pour les constructions réalisées par l'aménageur. Il est précisé également que, dans ce dernier cas, le permis d'aménager ne peut être délivré que si le demandeur a fait appel à un architecte.

* Le **chapitre II** concerne les dispositions applicables aux lotissements, fixées, avant l'ordonnance, par les articles L. 315-1 à L. 316-4 et, désormais, par les **articles L. 442-1 à L. 442-14**. Elles prévoient qu'un décret en Conseil d'Etat précisera, en fonction du **nombre de terrains issus de la division**, de leur localisation et de la réalisation des équipements communs, les cas dans lesquels la réalisation d'un lotissement doit être précédée **d'un permis d'aménager ou d'une simple déclaration préalable**. Pour l'essentiel, les dispositions restent inchangées, à l'exception du transfert dans la partie réglementaire du code de la disposition selon laquelle le dossier de demande d'autorisation doit comprendre un projet architectural et paysager du lotissement, disposition qui est d'ordre réglementaire. A l'inverse, la

définition des lotissements, qui était presque entièrement comprise dans la partie réglementaire (article R. 315-1), est dorénavant placée dans la loi.

* Le **chapitre III** concerne les dispositions applicables aux terrains de camping et aux autres terrains aménagés pour l'hébergement touristique. Il reprend, sans les modifier, les dispositions antérieures relatives à la sécurité des terrains de camping.

* Le **chapitre IV**, relatif à l'autorisation d'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs, comporte un seul article, L. 444-1, qui prévoit, comme actuellement, que cet aménagement fera l'objet, selon la capacité d'accueil des terrains, d'un permis d'aménager ou d'une déclaration préalable.

* Le **chapitre V** renvoie à un décret en Conseil d'Etat.

● Le **titre V** modifie le régime du permis de démolir.

L'**article L. 451-1** vise à simplifier les procédures, en prévoyant qu'une demande de permis de construire ou d'aménager peut porter **à la fois** sur la démolition et sur la construction, le permis devant alors autoriser la démolition. A l'heure actuelle, le permis de construire ne peut être déposé avant que le permis de démolir ait été demandé, celui-ci devant être délivré **avant** le permis de construire, ce qui entraîne une importante perte de temps.

Cette nécessité a notamment été identifiée par le groupe de travail précité présenté par M. Pelletier, qui a proposé que les deux demandes puissent faire l'objet d'un dossier et d'une autorisation uniques. Le groupe de travail a jugé, sur ce sujet, que deux conditions devaient alors être remplies : l'articulation des délais de péremption des permis de construire et des permis de démolir, et la non péremption de l'autorisation du fait d'une interruption de plus d'un an entre la fin de la démolition et le début de la construction. En effet, selon le droit en vigueur, le permis est périmé si les constructions ne sont pas entreprises dans un délai de deux ans. Il en est de même si les travaux sont interrompus pendant plus d'un an, **cette interruption suffisant pour entraîner la péremption, même si le délai de validité de deux ans n'est pas expiré**. Conformément aux préconisations du rapport, au terme de la réforme proposée, le délai de péremption devrait être de deux ans, prolongé à nouveau de deux ans en cas d'interruption des travaux.

Les articles L. 451-2 et L. 451-3 reprennent des dispositions relevant des articles L. 430-6 et L. 430-4-1 (ruine de l'immeuble, plaque commémorative).

L'**article L. 421-3**, modifié par l'article 15, prévoit que le permis de démolir est obligatoire soit « *lorsque la construction relève d'une protection particulière* » définie par décret en Conseil d'Etat, soit si « *elle est située dans une commune ou partie de commune où le conseil municipal a décidé de l'instaurer* ». Comme le précise le rapport au Président de la République: « *le champ d'application du permis de démolir est limité et clarifié : le décret imposera un permis de démolir dans les secteurs protégés (sites, secteurs*

sauvegardés, zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager...) ou pour les **bâtiments protégés** (*bâtiments inscrits au titre des monuments historiques...*). Pour le reste, le permis de démolir **sera instauré par décision du conseil municipal**. Par ailleurs, le permis de démolir est déconnecté du contrôle de l'affectation au logement des bâtiments organisé par l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, dont le régime a été réformé par l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005. »

● Le **titre VI** réforme le **régime du contrôle de l'achèvement des travaux** afin de clore les délais de recours contentieux devant le tribunal administratif qui, aujourd'hui, restent ouverts sans limitation.

Comme l'a souligné le rapport établi par le groupe de travail présidé par M. Pelletier, « *force est de constater que le mécanisme d'octroi tacite d'un certificat de conformité (tel qu'il a été organisé par l'article R. 460-5 du code de l'urbanisme) ne fonctionne pas de manière satisfaisante* ». En outre, le certificat de conformité, exprès ou tacite peut être attaqué à tout moment en annulation par toute personne y ayant intérêt, si aucune mesure de publicité obligatoire de la conformité n'a été organisée.

L'article L. 461-1 reprend les dispositions de l'article L. 460-1, qui prévoit le droit de visite et de communication du préfet et du maire, en portant le délai pour exercer ce droit après l'achèvement des travaux de deux à trois ans.

Les articles L. 462-1 et L. 462-2 instituent un nouveau régime :

– comme à l'heure actuelle, le bénéficiaire du permis doit, à l'achèvement des travaux, adresser une déclaration attestant la fin et la conformité des travaux ;

– les cas où le récolement des travaux est obligatoire devraient être fixés par décret, comme à l'heure actuelle : il s'agira des secteurs à enjeux nationaux (sites, secteurs sauvegardés...) ;

– dans les autres cas, le maire disposera d'un délai fixé par décret qui devrait, selon le rapport adressé au Président de la République, être de trois mois pour, le cas échéant, procéder au récolement et, en cas de non conformité, mettre en demeure le maître de l'ouvrage de déposer un dossier modificatif ; passé ce délai, il ne pourra plus contester la conformité des travaux.

Sur ce sujet, votre commission rappelle l'analyse qu'elle avait développée à l'occasion du projet de loi de ratification, en 2004 : « *A l'heure actuelle, les certificats de conformité, explicites ou tacites, sont bien souvent délivrés sans que l'autorité compétente ait pu effectuer de contrôles sur le terrain. Or, cette situation peut poser de graves problèmes en matière de responsabilité puisque la responsabilité de la commune, si celle-ci est compétente, se trouve engagée dès lors qu'un certificat de conformité a été*

délivré, même tacitement.¹» La réforme proposée doit permettre, en conséquence, de simplifier les démarches des administrés et d'alléger la responsabilité des maires, tout en conservant intacte leur faculté de procéder à des contrôles et de s'opposer à la déclaration s'ils le souhaitent.

* Le **chapitre III** prévoit un décret en Conseil d'Etat.

● Le **titre VII** déplace les dispositions relatives :

– aux **cours communes** : les **articles L. 471-1 à L. 471-3** reprennent exactement les articles L. 451-1 à L. 451-3 ;

– aux **remontées mécaniques** : les **articles L. 472-1 à L. 472-5** reprennent l'article L. 445-1 ;

– aux **aménagement de domaine skiable** : les **articles L. 473-1 à L. 473-3** reprennent les articles L. 445-2 à L. 445-4.

L'**article 16** procède à une coordination en matière de sanctions pénales, de même que l'**article 17**. L'**article 18** comprend également des dispositions de coordination. Les **articles 19 et 20** constituent des mesures d'adaptation des dispositions pénales.

L'**article 21** remplace dans le chapitre relatif au contentieux de l'urbanisme une disposition sur le délai imparti au juge pour se prononcer en cas de demande de suspension, qui figurait dans le chapitre sur la procédure de délivrance des permis de construire (article L. 421-9).

L'**article 22** abroge les chapitres relatifs aux différents régimes d'autorisation fusionnés dans les nouveaux permis de construire, de démolir et d'aménager.

Les **articles 23 à 27 et 30** modifient le code de la construction et de l'habitation, pour assurer sa coordination avec le code de l'urbanisme.

L'**article 28** modifie le code de l'environnement, afin de préciser l'articulation entre le permis de construire et l'autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement.

Les **articles 29 et 31 à 39** modifient, dans un souci de coordination, les codes du commerce (29), celui de la construction et de l'habitation (30), des collectivités territoriales (31), des impôts (32), de la défense (33), de l'environnement (34), forestier (35), minier (36), monétaire et financier (37), du patrimoine (38) et le livre des procédures fiscales (39).

L'**article 40** rend applicable, avec quelques adaptations, les dispositions de l'ordonnance à Mayotte. On rappellera que l'ordonnance n° 2005-868 du 28 juillet 2005 relative à l'actualisation et à l'adaptation du droit de l'urbanisme à Mayotte a abrogé le code de l'urbanisme local issu de l'ordonnance n° 90-571 du 25 juin 1990 et introduit dans le code de

¹ Avis n° 7 (2004-2005) de M. Christian GAUDIN, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 7 octobre 2004.

l'urbanisme un **livre VII** spécifique à cette collectivité. Les nouvelles dispositions relatives aux permis de construire et aux autorisations d'urbanisme complètent ce livre VII.

L'article 41 prévoit que l'entrée en vigueur des dispositions de l'ordonnance interviendra à des dates fixées par décret en Conseil d'Etat et au plus tard le 1er juillet 2007.

Propositions de votre commission

Cette ordonnance est le fruit d'un long travail de concertation, puisqu'une consultation a été lancée, en amont de son élaboration, auprès des services départementaux de l'équipement, des associations d'élus, des professionnels, afin de recenser les propositions de simplification. Ont également été prises en compte les réflexions et les préconisations du groupe de travail présidé par M. Philippe Pelletier. Enfin, une fois élaboré, l'avant-projet d'ordonnance a été rendu public pendant plusieurs mois, afin de recueillir les réactions.

Votre commission relève que cette ordonnance apporte des simplifications substantielles, **tant sur le fond que sur la forme**, au régime des autorisations de construire. Elle considère en outre opportun, dans un projet de loi dont l'objectif est d'augmenter la production de logements, de ratifier un texte qui permettra d'accélérer et de sécuriser les procédures de délivrance d'autorisations de construire. Il est même nécessaire, comme cela a été indiqué plus haut, que certaines mesures, comme celle sur le permis précaire, entrent en vigueur rapidement, pour faciliter la mise en œuvre rapide d'une politique de relogement.

Par ailleurs, il convient de rappeler que l'entrée en vigueur de cette ordonnance doit être accompagnée de la mise en œuvre des préconisations émises par le rapport Pelletier, s'agissant de l'amélioration de la formation des administrations au droit de l'urbanisme. En tout état de cause, en dehors de dispositions ponctuelles pouvant rapidement entrer en vigueur, comme celles sur le permis précaire, il est impératif de laisser aux maires le temps de s'approprier la réforme, et aux services de mettre en place les nouveaux outils nécessaires, notamment informatiques. C'est pourquoi l'ordonnance prévoit une entrée en vigueur de ses dispositions différée dans le temps, à des dates fixées par décret en Conseil d'Etat, et au plus tard le 1^{er} juillet 2007

Ayant exposé, plus haut, les raisons de droit qui l'amènent à proposer d'insérer cet article additionnel, **vosre commission vous propose de ratifier cette ordonnance sous trois réserves**. Outre celles exposées plus haut, rendues nécessaires pour des raisons de coordination, il s'agit de reprendre une mesure déjà adoptée (article 12 du projet de loi portant diverses dispositions relatives au tourisme) en corrigeant simplement la référence. Enfin, votre commission vous suggère la correction d'une erreur matérielle dans l'ordonnance.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

Article 3 bis

(Article L. 111-12 [nouveau] du code de l'urbanisme)

Délai de prescription administrative pour les constructions achevées depuis plus de dix ans

Cet article additionnel, introduit par un amendement de la commission des affaires économiques et de la commission des lois du Sénat, reprenait une proposition du rapport établi par le groupe de travail sur la sécurisation des autorisations d'urbanisme présidé par M. Philippe Pelletier. Il visait à instituer un délai de prescription de dix ans en matière administrative pour les règles d'urbanisme. **Les députés ont souhaité, au terme d'un débat en séance publique, le supprimer.**

Propositions de votre commission

Votre commission déplore cette suppression et estime indispensable de rétablir cette disposition qui, dans son principe, a fait l'objet d'une concertation approfondie et d'un accord entre tous les acteurs concernés, y compris les associations de défense de l'environnement présentes au sein du groupe précité.

Elle rappelle qu'il existe une prescription pénale de trois ans, que l'article 3 bis ne remet absolument pas en question. Aux termes de la jurisprudence du Conseil d'Etat, il n'existe, à l'inverse, aucune prescription en matière administrative¹ : les travaux réalisés sur une construction édifiée sans autorisation préalable ou de manière non conforme à l'autorisation ne peuvent être autorisés sans régularisation préalable, y compris vingt ou trente ans après la construction.

Cette jurisprudence a des conséquences dommageables, lorsqu'il n'est pas possible de réaliser des travaux d'amélioration ou de rénovation sur des constructions existantes. En outre, elle pèse sur les **transactions immobilières**, notamment en empêchant les investisseurs d'acquérir ces biens, faute de pouvoir les rénover.

C'est pourquoi votre commission vous propose, par un **amendement**, de rétablir l'article instituant une prescription administrative de dix ans, en soulignant à nouveau que l'institution d'une telle prescription **ne supprime absolument pas la mise en œuvre des sanctions pénales et civiles de l'irrégularité**. En outre, la disposition qu'elle vous présente est assortie d'exceptions : la prescription ne s'appliquera pas, notamment, lorsque la

¹ CE, 9 juillet 1986, *Thalamy*, n° 51172.

construction est de nature, par sa situation, à exposer ses usagers ou des tiers à un risque de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente ou lorsque la construction a fait l'objet d'une décision devenue définitive d'un tribunal de l'ordre judiciaire ordonnant sa démolition.

En revanche, votre commission ne souhaite pas reprendre l'exception du permis obtenu par fraude, qui figurait dans le texte adopté par le Sénat, dans la mesure où il existe un principe général de droit non écrit et applicable sans texte, selon lequel « *fraus omnia corrumpit* », c'est-à-dire que la fraude corrompt tout, y compris l'application normale des règles de droit. En outre, elle juge nécessaire de mieux encadrer l'exception relative aux sites classés, en renvoyant aux articles du code de l'environnement.

Votre commission vous propose de rétablir cet article ainsi modifié.

Article 3 quinquies

(Article L. 600-6 [nouveau] du code de l'urbanisme)

Possibilité pour le préfet d'engager une action en démolition

Le Sénat avait introduit, par voie d'amendement, une mesure tendant à renforcer les pouvoirs du préfet en matière de démolition, en lui permettant d'engager une action en démolition lorsqu'un permis a été annulé à la suite d'un déferé. **Les députés ont adopté des modifications purement rédactionnelles.**

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

CHAPITRE IV

Améliorer les outils d'acquisition foncière

Au **chapitre IV**, qui concerne l'amélioration des outils d'acquisition foncière, l'Assemblée nationale a **modifié l'article 4**, relatif au droit de priorité, sur un point, et a adopté sans modification l'article 4 bis, relatif au droit de préemption urbain. Elle a, en outre, introduit deux **articles additionnels**, qui concernent l'exercice de ce droit en l'absence de programme local de l'habitat (**article 4 ter A**), et la création de sociétés publiques locales d'aménagement (**article 4 ter B**).

Article 4

(Articles L. 240-1 à L. 240-3 [nouveaux] et article L. 211-3
du code de l'urbanisme)

Fusion du droit de priorité et du droit de préemption des communes

A cet article, relatif au droit de priorité des communes, l'Assemblée nationale a adopté, outre quelques modifications purement rédactionnelles, un amendement prévoyant que l'Etat ne pourra « *qu'à titre exceptionnel* » obliger la commune à utiliser son droit de priorité sur l'ensemble des biens mis en vente, ce **qui correspond au souhait exprimé en première lecture par le Sénat**.

| |
|--|
| <p>Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.</p> |
|--|

Article 4 ter A (nouveau)
(Article L. 210-1 du code de l'urbanisme)

Droit de préemption urbain en l'absence de programme local de l'habitat

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement et de M. Martial Saddier, tendant à insérer un article additionnel **afin de faciliter l'exercice du droit de préemption urbain**. Actuellement, lorsqu'une commune a délibéré pour définir le cadre des actions qu'elle entend mettre en œuvre pour mener à bien un **PLH**, elle peut ensuite, pour chaque décision de préemption, **se référer aux dispositions de cette délibération**.

Aux termes de la disposition adoptée par les députés, la commune pourra également, **en l'absence de PLH**, délibérer en vue de définir les actions qu'elle entend mettre en œuvre pour mener à bien un programme de construction de logements sociaux et se référer à cette délibération lorsqu'elle préemptera.

Propositions de votre commission

Votre commission juge cette modification **opportune**, dans la mesure où elle **permettra une mise en œuvre plus facile du droit de préemption pour la réalisation d'opérations de logements**.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 4 ter B (nouveau)
(Article L. 327-1 [nouveau] du code de l'urbanisme)

Création de sociétés publiques locales d'aménagement

L'Assemblée nationale a introduit, par voie **d'amendement**, un article additionnel visant à permettre à des **sociétés locales placées sous le contrôle exclusif de collectivités locales** de réaliser des opérations d'aménagement. Cette disposition est introduite à titre expérimental pendant une durée de **trois ans**.

1° Le contexte juridique de cette disposition

Cet amendement trouve son origine dans l'adoption récente de la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement. Sans revenir sur l'intégralité des enjeux de cette loi¹, votre commission rappelle qu'elle a institué un **régime unique de concession d'aménagement** mettant sur un pied d'égalité les aménageurs publics et privés et soumettant à **des règles de publicité et de mise en concurrence** la passation des contrats que nécessite la réalisation des opérations d'aménagement.

En outre, aux termes de l'article L. 300-5-2 du code de l'urbanisme tel qu'introduit par cette loi, **sont dispensés de toute obligation de publicité et de mise en concurrence les concessions d'aménagement conclues entre le concédant et un aménageur sur lequel il exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de ses activités avec lui ou, le cas échéant, les autres personnes publiques qui le contrôlent.**

Cette disposition reprend un principe déjà posé dans le code des marchés publics, issu d'une jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) en matière de contrats de prestations intégrées, dite « *in house* ». Ainsi dans l'arrêt Teckal, du 18 novembre 1998, la Cour a estimé que la directive sur la passation des marchés publics de fourniture ne s'applique pas dans les cas où l'entité adjudicatrice « *exerce sur la personne en cause un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services* » et où cette personne « *réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent* ». Ces deux conditions sont **cumulatives**.

S'agissant de l'interprétation de la condition relative au contrôle, la CJCE a considéré que « *la participation, fût-elle **minoritaire**, d'une entreprise privée dans le capital d'une société à laquelle participe également le pouvoir adjudicateur en cause exclut en tout état de cause que ce pouvoir adjudicateur puisse exercer sur cette société un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services* ». Autrement dit, la relation « *in house* » implique que la société soit détenue à 100 % par des personnes publiques : les **sociétés d'économie mixte locales** doivent donc être mises en concurrence pour la passation des concessions d'aménagement.

Au cours de l'examen du projet de loi précité, la question de la création de sociétés dont le capital serait, conformément au principe du « *in house* », détenu intégralement par des collectivités territoriales, a été soulevée, notamment par le président de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, M. Patrick Ollier. Le Gouvernement s'est alors engagé à trouver une solution rapide à cette question, et à créer un groupe de travail

¹ Voir le rapport de l'Assemblée nationale n° 2404 de M. Jean-Pierre GRAND, député, fait au nom de la commission des affaires économiques, ainsi que celui du Sénat n° 458 (2004-2005) de M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, fait au nom de la commission des lois.

composé de parlementaires et de représentants de l'administration, qui s'est réuni depuis.

2° Le dispositif proposé

L'article 4 *ter* B permet, pendant trois ans, à titre expérimental, la création de sociétés entièrement détenues par les collectivités territoriales et leurs groupements. Le deuxième alinéa précise, en outre, que l'une des collectivités doit détenir au moins la majorité des droits de vote. En effet, conformément à la jurisprudence précitée, la collectivité qui passera la convention devra exercer sur la société un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services. Le troisième alinéa prévoit que ces sociétés sont compétentes pour réaliser, pour le compte de leurs actionnaires, des opérations d'aménagement sur le territoire des communes ou groupements de communes qui en sont membres.

Enfin, l'article renvoie, pour le régime juridique de ces sociétés, au code du commerce et au code général des collectivités territoriales. Les dispositions du livre II du code de commerce, relatives aux sociétés anonymes seront applicables. Aux termes de l'article L. 225-1 du code du commerce, *« la société anonyme est la société dont le capital est divisé en actions et qui est constituée entre des associés qui ne supportent les pertes qu'à concurrence de leurs apports. Le nombre des associés ne peut être inférieur à sept. »* Par ailleurs, seront également applicables les dispositions du chapitre IV du titre II du livre du CGCT, relatif aux sociétés d'économie mixte.

Propositions de votre commission

Votre commission juge opportune l'introduction de cette disposition, dont la nécessité avait été évoquée dès l'examen du projet de loi sur les concessions d'aménagement. Elle relève que de nombreux pays européens ont d'ores et déjà adopté le principe de la détention à 100 % du capital d'une société par une collectivité publique.

En revanche, votre commission s'interroge sur l'opportunité d'instituer une mesure d'ordre expérimental. En effet, la rédaction retenue pouvait faire peser une incertitude juridique sur le devenir des sociétés et des conventions qu'elles auront passées au terme des trois ans, sans pour autant prévoir d'obligations en matière d'évaluation. Cette durée apparaît, en outre, trop brève pour pouvoir effectuer un bilan intéressant de la mesure. C'est pourquoi elle propose de laisser aux sociétés le temps de se créer et de passer des concessions d'aménagement, tout en prévoyant une évaluation, afin, le cas échéant, d'adapter le dispositif. C'est la raison pour laquelle elle vous propose **deux amendements**, tendant à supprimer le délai de trois ans d'une part, et à prévoir un rapport d'évaluation d'autre part, dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la loi.

Par ailleurs, elle vous propose, par un **amendement**, de permettre à un groupement de collectivités territoriales de détenir la majorité du capital, dans la mesure où un tel groupement peut également être appelé à passer une concession d'aménagement. Enfin, elle vous présente un **amendement** élargissant des communes à l'ensemble des collectivités territoriales le champ d'intervention des sociétés.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

CHAPITRE V

Accroître la transparence du marché foncier

Article 4 ter

(Article L. 135 B du livre des procédures fiscales)

Transmission par l'administration fiscale des données foncières aux collectivités territoriales et aux établissements publics

A cet article introduit par le Sénat, relatif à la transmission par l'administration fiscale des données foncières aux collectivités publiques, l'Assemblée nationale a adopté un amendement purement rédactionnel.

Propositions de votre commission

Votre commission vous propose de compléter, par un **amendement**, cet article.

L'article 118 de la loi de programmation pour la cohésion sociale a instauré une obligation de transmission, par l'administration fiscale, de la liste des logements vacants, au bénéfice des collectivités territoriales et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre.

En complément de ces dispositions, votre commission estime souhaitable de permettre également aux services de l'Etat et à l'Agence nationale de l'habitat d'obtenir directement auprès des services fiscaux la communication de cette liste, dans un souci de simplification des procédures.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

CHAPITRE VI

Soutenir la construction de logements dans les communes

Dans le chapitre V, relatif au soutien aux élus qui construisent des logements, quatre articles restent en discussion, dont un entièrement nouveau, relatif à la dotation de solidarité urbaine. L'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à substituer à l'intitulé actuel (« Soutenir les maires bâtisseurs ») un nouvel intitulé (« Soutenir la construction de logements dans les communes »).

Votre commission vous propose d'adopter cet intitulé sans modification.

Article 4 quinquies
(Article 1396 du code général des impôts)

Majoration de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terrains constructibles

Le Sénat a adopté, en première lecture, un amendement présenté par le Gouvernement tendant à instituer une majoration de la valeur locative de 0,5 euro pour le calcul de la taxe sur le foncier non bâti applicable aux terrains constructibles situés dans une zone urbaine délimitée par un plan local d'urbanisme, une carte communale ou un plan de sauvegarde et de mise en valeur. **Les communes seront libres d'appliquer, ou non, cette disposition,**

puisqu'elles peuvent délibérer pour supprimer la majoration ou pour la porter jusqu'à 3 euros.

Comme l'a indiqué votre rapporteur au cours des débats, l'objectif de cette mesure est de donner aux maires des outils pour mettre en œuvre la politique d'urbanisation décidée par le conseil municipal. C'est pourquoi votre commission avait proposé, par un sous-amendement, de **différer l'entrée en vigueur de la majoration**, afin de laisser aux propriétaires le temps de vendre ou de construire. Dans le même esprit, elle avait souhaité exonérer les terrains détenus par des établissements publics fonciers et les unités foncières de moins de 1.000 mètres carrés.

Les modifications de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté deux modifications à ce dispositif :

– elle a supprimé l'exemption pour les unités foncières de moins de 1.000 mètres carrés, par un amendement présenté par sa commission des affaires économiques et sa commission des finances, saisie pour avis, ainsi que par M. Jean-Pierre Abelin, et prévu que le conseil municipal pouvait décider d'une exonération, dans la limite de **500 mètres carrés** par terrain ;

– elle a également précisé qu'en cas de péremption du permis de construire, la **majoration était rétablie rétroactivement**.

Propositions de votre commission

Votre commission vous propose, à cet article, plusieurs modifications afin de répondre aux interrogations qui se sont exprimées depuis son adoption. En premier lieu, elle préconise de mieux distinguer les secteurs urbains, qui connaissent des tensions foncières très fortes, des zones rurales, dans lesquelles l'automatisme de la mesure n'est pas nécessaire. C'est pourquoi elle vous propose, par un **amendement**, de prévoir que les communes dont la population est inférieure à 3.500 habitants devront délibérer si elles souhaitent instituer la majoration. A cet égard, votre commission attend également du Gouvernement qu'il s'engage à assurer, par l'intermédiaire de ses services déconcentrés, auprès de l'ensemble des communes concernées, un « service après vote » dès la promulgation de la loi. En outre, votre rapporteur souhaite que soit mieux pris en compte le fait que, dans certains cas, en l'absence de pression foncière, les propriétaires d'un terrain peuvent avoir des difficultés à trouver un acquéreur.

En second lieu, votre commission estime nécessaire de rétablir l'exonération de 1.000 mètres carrés adoptée par le Sénat en première lecture, en améliorant sa rédaction pour éviter les effets de seuil. Elle vous suggère donc, par un **amendement**, de préciser que la superficie retenue pour le calcul de la majoration est réduite de 1.000 mètres carrés, afin d'exclure les petits terrains. Il convient de relever que cette mesure constitue une **nette**

amélioration par rapport au droit existant. En effet, **en l'état actuel de ce droit**, la majoration de 0,76 euro, prévue à l'article 1396 du code général des impôts, s'applique à ces terrains, qui sont exonérés dans le système que vous propose votre commission.

En troisième lieu, elle vous présente un amendement tendant à exonérer les parcelles qui supportent une construction passible de la taxe d'habitation, dans la mesure où l'objectif de la mesure n'est, en aucun cas, de taxer ces terrains.

En quatrième lieu, elle propose d'améliorer le dispositif adopté par le Sénat s'agissant de l'exonération applicable en cas d'obtention d'un permis de construire, en supprimant la condition d'obtention depuis moins d'un an, et en ajoutant les terrains situés dans le périmètre d'une zone d'aménagement concerté et ceux pour lesquels un permis d'aménager ou une autorisation de lotir ont été obtenus. **Ainsi, seront exonérés tous les terrains sur lesquels existe un projet de construction.**

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 4 sexies

(Article 1585 D du code général des impôts)

Réforme de la taxe locale d'équipement

L'article 4 *sexies* a été introduit au Sénat par un amendement du Gouvernement. Il vise à réformer le régime de la taxe locale d'équipement afin, notamment, d'unifier les modalités d'imposition applicable à l'habitat collectif et à l'habitat individuel. Les députés ont adopté un amendement présenté par la commission des affaires économiques prévoyant que les logements-foyers sociaux sont assimilés à des logements sociaux pour le calcul de la TLE. En effet, ne l'étant pas à l'heure actuelle, ils sont assujettis à un montant élevé de cette taxe.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 4 septies
(Article 1529 [nouveau] du code général des impôts)

Taxe forfaitaire sur les terrains devenus constructibles

L'article 4 *septies* a été introduit en première lecture au Sénat par un amendement de votre commission des affaires économiques. Reposant sur le constat que la valeur d'un terrain peut être très fortement augmentée du fait de son classement en zone constructible par le conseil municipal, cette disposition vise à restituer aux communes, qui sont à l'origine de cet enrichissement, une petite part de cette plus-value. On relèvera ainsi que la Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (FNSAFER) indique, dans son rapport sur le marché immobilier rural en 2004, que les terrains constructibles acquis par les particuliers se vendent 24 fois plus cher que les terres agricoles. Or, la construction de nouveaux logements entraîne pour les communes, notamment les plus petites, d'importants coûts pouvant peser fortement sur leur budget, car elles doivent financer les équipements publics et les services à créer ou à développer pour l'accueil des nouveaux habitants.

Ce constat, corroboré par les auditions qu'il avait menées, avait conduit le groupe de travail chargé d'étudier les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement à proposer d'engager une réflexion sur l'institution d'un mécanisme de restitution aux communes d'une partie de la plus-value dont bénéficient les propriétaires. Dans le même temps, **ce groupe préconisait d'alléger la fiscalité sur les mutations en proposant d'exonérer totalement de la taxe sur les plus-values due à l'Etat les cessions de terrains en faveur du logement social. Introduite dans la loi du 26 juillet 2005 relative aux services à la personne par le Gouvernement, cette dernière mesure a été étendue, à l'initiative de votre rapporteur, aux entreprises, qui bénéficient désormais d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les terrains qu'elles cèdent à des organismes de logement social.**

Interrogés par le groupe de travail précité sur l'opportunité d'instituer un mécanisme de restitution d'une partie de la plus-value réalisée à l'occasion de la vente d'un terrain devenu constructible, les élus s'y sont déclarés favorables à plus de 70 %¹. Du reste, un tel dispositif a également été proposé par d'autres instances que le Sénat. A titre d'exemple, la FNSAFER, dans son livre blanc de 2005², souligne que « *la spéculation foncière pourrait sans doute être freinée par une taxation efficace des plus-values. Est-il bien logique (...) que ce soit les particuliers qui touchent les dividendes des aménagements décidés et réalisés par la collectivité ? Dans de nombreux pays d'Europe*

¹ Environ 140 élus ont répondu au questionnaire.

² « La fin des paysages ? Pour une gestion ménagère de nos espaces ruraux »

(Danemark ou Hollande, par exemple) et du monde, c'est l'Etat qui appréhende la plus grande part de la plus-value sur les terrains qui changent de destination ».

S'agissant plus précisément du dispositif prévu par l'article 4 *septies*, il prévoit une taxe de 6,6 % sur le prix de vente d'un terrain lors de sa première vente après classement, et s'applique aux particuliers, sociétés et groupements soumis à l'impôt sur le revenu. Cette taxe ne concerne ni les terrains construits ni ceux qui constituent les dépendances de l'habitation du cédant, ni ceux échangés dans le cadre d'opérations de remembrement, ni ceux dont le prix de cession est inférieur ou égal à 15.000 euros, ni ceux qui sont cédés avant le 31 décembre 2007 à un organisme de logement social, ni ceux classés en terrains constructibles depuis plus de dix-huit ans. Enfin, **ce sont les conseils municipaux** qui choisiront d'appliquer ou non cette mesure dans leur commune.

Les députés ont maintenu le texte adopté par le Sénat en différant simplement au 1^{er} octobre 2006 la date d'entrée en vigueur de la disposition, afin de laisser aux communes qui le souhaitent le temps de délibérer. **Saisie pour avis, la commission des finances de l'Assemblée nationale a souligné, dans son rapport** : *« Ce système fiscal [de taxe sur les plus-values d'Etat] ne prend pas en compte la forte plus-value réalisée par le propriétaire lorsque le terrain est ouvert à l'urbanisation. (...) Or les communes ne perçoivent aucune recette de la plus-value consécutive à la décision de classement, alors que celles-ci financent les équipements qui participent à l'augmentation de cette plus-value. »*

Propositions de votre commission

L'article 4 *septies* a soulevé, depuis son adoption, un certain nombre d'interrogations, essentiellement liées au fait que, contrairement au dispositif initialement adopté par la commission des affaires économiques, l'assiette de la taxe n'est plus la plus-value, mais le prix de vente. Or, il peut arriver, dans certains cas, que la plus-value effectivement réalisée soit faible. Prenant en compte les préoccupations qui se sont exprimées sur cette question, votre commission a décidé, pour l'instant, de réserver sa position sur cet article, afin d'élaborer, d'ici le débat en séance publique, un mécanisme permettant de résoudre cette difficulté.

A ce stade de ses analyses, votre commission réserve sa position sur cet article.

Article 4 octies (nouveau)

(Article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales)

**Extension du bénéfice de la dotation
de solidarité urbaine aux logements-foyers**

Cet article a été introduit à l'Assemblée nationale par un amendement présenté par la commission des affaires économiques. Il tend à prendre en compte, dans le calcul de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, l'existence de logements-foyers sur le territoire de certaines communes.

A l'heure actuelle, l'article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales, modifié par cet article, prévoit que « *Les logements sociaux retenus pour l'application du présent article sont les logements locatifs appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré, aux sociétés d'économie mixte locales et aux filiales de la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts et consignations, à l'exclusion des logements foyers mentionnés au 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation.* »

Votre commission rappelle que la dotation de solidarité urbaine est destinée à soutenir financièrement les communes caractérisées à la fois par de faibles ressources et par des charges élevées. Ainsi l'indice synthétique utilisé pour son calcul tient-il notamment compte du nombre de logements sociaux et de celui des bénéficiaires d'aides au logement. Il apparaît logique d'intégrer, dans ce calcul, l'existence de logements-foyers, dont on peut noter qu'ils sont comptabilisés, aux termes de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, au titre des obligations des communes en matière de logements sociaux.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

TITRE II

DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE LOGEMENTS ET ACCÈS AU LOGEMENT

Après discussion en première lecture à l'Assemblée nationale, le titre II du projet de loi, relatif au développement de l'offre de logements et à l'accès au logement, regroupe six chapitres comportant **40 articles restant en discussion**. Ces chapitres sont respectivement consacrés :

- à l'**accession à la propriété (chapitre I^{er})** ;
- au **développement de l'offre locative privée à loyers modérés (chapitre II)** ;
- à la **lutte contre l'insalubrité et la vacance** des logements **(chapitre III)** ;
- aux **bailleurs sociaux (chapitre IV)** ;
- au **renforcement de la mixité de l'habitat (chapitre V)** ;
- au **soutien des personnes défavorisées (chapitre VI)**.

CHAPITRE I^{er}

Favoriser l'accession à la propriété

Ce chapitre est composé, après son vote par les députés, de **onze articles restant en discussion** et comporte des dispositifs en faveur de l'accession à la propriété.

Article 5

(Article 278 *sexies* du code général des impôts)

Taux réduit de TVA pour les logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers en rénovation urbaine

Cet article du projet de loi initial permet d'assujettir au taux réduit de TVA à 5,5 % les opérations d'accession sociale à la propriété effectuées dans des quartiers faisant l'objet d'une convention de rénovation urbaine signée par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Le bénéfice de ce

dispositif serait limité aux seules personnes disposant de ressources inférieures ou égales aux plafonds de ressources donnant un droit d'accès aux logements financés à l'aide d'un prêt locatif social (PLS).

On relèvera qu'aux termes de l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003, les conventions passées par l'Agence concernent les quartiers classés en zone urbaine sensible, au nombre de 751, et peuvent également viser « *à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues.* » Au 4 novembre 2005, 82 conventions avaient été signées, représentant 139 quartiers, et 135 projets étaient passés en comité d'engagement, pour un total de 244 quartiers. Enfin, 177 projets, portant sur 316 quartiers, étaient en phase d'étude.

Le Sénat a adopté, en première lecture, cet article sans modification.

Les modifications de l'Assemblée nationale

Les députés ont tout d'abord adopté une modification d'ordre rédactionnel. Surtout, à l'initiative de M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques, qui a souhaité éviter les « effets de seuil », l'Assemblée nationale a élargi le bénéfice de la mesure aux opérations d'accession sociale à la propriété réalisées dans les îlots, au sens du recensement général de la population, situés à une distance de moins de **deux kilomètres** des quartiers « ANRU ». Le Gouvernement a émis un avis favorable à cette extension, estimant qu'elle était de nature à favoriser la mixité sociale sur des territoires plus larges.

L'INSEE indique que l'îlot constitue une unité géographique de base pour la statistique et la diffusion du recensement. En zone bâtie dense, l'îlot représente le plus souvent un pâté de maison, éventuellement scindé en cas de limite communale ou cantonale traversant le pâté de maison (ou petit groupe de pâtés de maison). En zone périphérique, l'îlot est un ensemble limité par des voies (ou autres limites visibles) découpant cette zone en plusieurs morceaux. Les îlots, qui peuvent être vides d'habitants (exemple d'une gare), sont définis par l'INSEE en concertation avec les communes.

Propositions de votre commission

Votre commission s'interroge sur les conséquences et la portée de l'élargissement proposé par les députés. Bien évidemment, elle est de nature à amplifier l'accession sociale à la propriété dans des quartiers qui ne sont pas nécessairement concernés par les actions prioritaires de la politique de la ville. Cette extension devrait permettre d'accélérer le mouvement d'accession à la propriété dans notre pays, évolution auquel votre rapporteur est favorable.

Toutefois, votre commission se demande si le dispositif retenu par l'Assemblée nationale ne risque pas de « diluer » le bénéfice de la mesure en l'étendant à des zones d'habitat dans lesquelles résident des ménages pour lesquels le soutien financier public pour accéder à la propriété n'apparaît pas comme une priorité.

En effet, selon les informations recueillies par votre rapporteur, l'extension à deux kilomètres rendrait éligible à la mesure la majeure partie des agglomérations concernées. Ainsi, en Ile-de-France, serait concernée quasiment toute la petite couronne ainsi qu'une partie de la zone agglomérée de la grande couronne. La mesure toucherait l'intégralité des 1^{er} et 17^e arrondissements à Paris, l'intégralité de l'agglomération de Marseille, et de Lyon. De manière plus générale, d'après une évaluation quantitative effectuée sur les principaux territoires concernés en Ile-de-France et dans les autres régions, alors que les ZUS représentent 19 % de la population des territoires étudiés, à 2 kilomètres, 78 % de la population serait couverte. Ainsi, l'objectif de ciblage sur les territoires les plus en difficulté ne peut-il plus être atteint.

C'est pourquoi votre commission estime plus raisonnable, afin de conserver l'impact de la mesure fiscale, de limiter cette extension aux îlots entièrement compris à une distance de moins de 500 mètres de la limite de ces quartiers. D'après les simulations réalisées, cet élargissement permet de maintenir le ciblage sur les quartiers en rénovation urbaine, tout en prenant en compte l'existence, aux « franges » de ces quartiers, de territoires en difficulté.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 5 bis A (nouveau)

(Article L. 443-12 du code de la construction et de l'habitation)

**Possibilité de pratiquer une décote
sur le prix de vente des logements HLM**

Adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des affaires économiques, l'article 5 bis A, qui propose une nouvelle rédaction pour l'article L. 443-12 du code de la construction et de l'habitation, permet aux **organismes HLM de vendre leurs logements** en appliquant une **décote ou une surcote de 35 %** sur le prix estimé par le service des domaines.

Le droit en vigueur

En application des articles L. 443-7 à L. 443-15-5 du code de la construction et de l'habitation, les organismes HLM peuvent **vendre à leurs occupants les logements sociaux**, construits ou acquis depuis plus de dix ans. Ils peuvent également **mettre en vente les logements vacants qu'ils possèdent**, leurs locataires bénéficiant alors d'un droit de priorité. A défaut d'acquéreur prioritaire, l'organisme peut proposer le logement à toute autre personne physique, à une collectivité territoriale, à un groupement de collectivités territoriales ou à un organisme sans but lucratif agréé qui s'engage à le mettre à la disposition, pendant au moins quinze ans, de personnes défavorisées.

Les organismes HLM sont tenus d'informer le préfet de leurs décisions de mises en vente. Celui-ci consulte la commune d'implantation ainsi que les collectivités publiques qui ont accordé une garantie d'emprunt aux logements concernés. Le préfet a aussi la possibilité, par décision motivée, de s'opposer à la vente. En outre, les ventes HLM ne peuvent porter sur des logements insuffisamment entretenus et ne doivent pas avoir pour effet de *« réduire de manière excessive le parc de logements sociaux locatifs existant sur le territoire de la commune ou de l'agglomération concernée »*.

Préalablement à la vente, l'organisme doit indiquer au candidat à l'accession le montant des charges locatives et, le cas échéant, de copropriété au cours des deux dernières années, la récapitulation des travaux réalisés sur les parties communes au cours des cinq dernières années ainsi qu'une liste des travaux d'amélioration des parties communes et des équipements communs qu'il serait souhaitable d'entreprendre.

D'une manière plus générale, votre rapporteur rappelle que ces mêmes dispositions du code obligent le conseil d'administration ou de surveillance de chaque organisme HLM à délibérer annuellement sur les orientations de sa politique de vente de logements, à fixer des objectifs en la matière et à apprécier les résultats obtenus l'année précédente. Le comité régional de l'habitat est, quant à lui, saisi chaque année d'un rapport établi par le préfet sur la vente HLM, qui analyse si le réinvestissement des fonds provenant de ces cessions a permis le maintien quantitatif et qualitatif de l'offre locative sociale. Le comité peut, à cette occasion, émettre des recommandations.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Selon la rédaction actuelle de l'article L. 441-12, le prix de vente du logement, fixé par l'organisme HLM, ne peut être inférieur à l'évaluation faite par le service des domaines, sauf s'il est cédé à un autre organisme HLM ou à une société d'économie mixte. Cependant, à titre exceptionnel, le préfet peut autoriser l'organisme à pratiquer un prix inférieur, sans que le droit soit explicite sur les conditions dans lesquelles une telle décote est autorisée.

L'article 5 *bis* A modifie ces dispositions en autorisant l'organisme à pratiquer un prix inférieur ou supérieur, au plus de 35 %, par rapport à l'évaluation du service des domaines ou d'un expert agréé par ce dernier, en prenant pour base le prix d'un logement comparable libre d'occupation. Dans les cas où l'acquéreur personne physique aurait bénéficié d'une **décote**, il aurait **interdiction de revendre le logement dans les cinq années suivant la vente**, sauf auprès de l'organisme vendeur. S'agissant des acquéreurs personnes morales, l'article ne modifie pas le droit actuel puisque la vente ne pourrait être effectuée à un prix inférieur à celui de l'estimation des domaines, sauf s'il s'agit d'un organisme HLM ou d'une société d'économie mixte.

Propositions de votre commission

Tout en jugeant pertinente l'existence d'une clause « anti-spéculative » au sein de cet article, votre commission émet des réserves sur la constitutionnalité du dispositif qui interdit aux propriétaires de revendre le logement acquis avec une décote pendant une durée de cinq ans. Aux termes de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, « *la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ».

Or, cette interdiction de revente constitue, aux yeux de votre commission, une atteinte directe au droit du propriétaire à disposer librement de son logement, qui ne pourrait le revendre, pendant cette période, qu'à un organisme HLM ou à une société d'économie mixte. Votre rapporteur craint donc que ce dispositif soit contraire à l'article 17 précité. Au surplus, il considère que cette clause « anti-revente » pourrait occasionner de graves difficultés pour les propriétaires. Comment l'acquéreur subissant une mutation professionnelle géographique pourrait-il retrouver un nouveau logement s'il lui est interdit de revendre sa résidence principale ? Votre commission estime que ces personnes se retrouveraient devant des problèmes difficilement solubles.

En conséquence, elle juge plus appropriée de prévoir, par un **amendement**, un **remboursement à l'organisme vendeur de la plus-value que l'acquéreur pourrait obtenir au cours des dix ans suivant son achat**. En outre, alors que l'Assemblée nationale a prévu un mécanisme « anti-spéculatif » ne couvrant que les cinq années suivant l'acquisition du logement,

voire commission estime indispensable, au vu de l'importance de l'avantage financier qui pourrait être accordé, de porter cette durée à dix ans. En définitive, le mécanisme préconisé par voire commission est plus souple et ne devrait pas susciter d'interrogations d'ordre constitutionnel. Il permettra par ailleurs aux accédants concernés de conserver une certaine latitude en cas de mobilité géographique subie ou souhaitée.

Enfin, voire commission considère indispensable de compléter ces dispositions par une clause « anti-relocation spéculative ». Cette dernière interdirait à l'acquéreur, pendant une période de dix ans, de louer son logement à un niveau de loyer supérieur à des plafonds fixés par l'autorité administrative.

Voire commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 5 bis B (nouveau)

(Article L. 443-15-6 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation)

Création d'un guichet unique pour faciliter l'accession sociale à la propriété et intégration temporaire des logements en accession sociale dans le décompte de l'article 55 de la loi SRU

Les députés ont introduit, sur proposition de M. Patrick Ollier, un article permettant d'instituer dans les communes un **guichet unique** afin d'améliorer l'**information du public sur les différentes aides à l'accession sociale à la propriété**. En outre, ce dispositif étend la définition du logement social, au sens de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), aux logements en accession sociale à la propriété pendant une période transitoire.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'article 5 bis B complète les dispositions du code de la construction et de l'habitation consacrées aux ventes HLM en introduisant un nouvel article L. 443-15-6. Selon les termes des six premiers alinéas de celui-ci, chaque commune aurait la possibilité d'instituer un guichet unique pour favoriser le développement de l'accession sociale à la propriété. Ce guichet, institué dans les mairies, aurait vocation à mettre à la disposition du public un dossier présentant les différents mécanismes de soutien à l'accession. Aux fins de constitution de ce dossier, les maires auraient accès, sur demande, aux

informations relatives aux projets de vente HLM par les bailleurs sociaux. Pourraient également leur être communiquées les données concernant les projets d'opérations d'accession sociale à la propriété situés dans la commune ainsi que celles relatives aux prêts offerts par les banques en faveur des ménages modestes, comme les prêts du Crédit foncier de France ou du Comptoir des entrepreneurs ou les prêts à taux zéro (PTZ).

Les quatre derniers alinéas de l'article ont trait à la définition du logement social pour l'application de l'article 55 de la loi SRU, qui oblige certaines communes à disposer de 20 % de logements locatifs sociaux.

En application de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, pour l'appréciation du respect des obligations de l'article 55, sont comptabilisés comme logements sociaux :

- les logements locatifs sociaux conventionnés appartenant aux organismes HLM ;
- les autres logements locatifs sociaux conventionnés (appartenant aux sociétés d'économie mixte ou après intervention de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat) ;
- les logements appartenant aux sociétés d'économie mixte (SEM) des départements d'outre-mer, à l'Entreprise minière et chimique et aux sociétés à participation majoritaire de celle-ci, aux houillères de bassin, aux sociétés à participation majoritaire de celles-ci ainsi qu'aux sociétés à participation majoritaire des Charbonnages de France et à l'établissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais (EPINORPA) ;
- les logements ou les lits des logements-foyers de personnes âgées, de personnes handicapées, de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants et des logements-foyers conventionnés dénommés résidences sociales, ainsi que les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Les lits des logements-foyers et les places des CHRS sont alors pris en compte dans des conditions fixées par décret. Dans les foyers d'hébergement et les foyers de vie destinés aux personnes handicapées mentales, les chambres occupées par ces personnes sont comptabilisées comme autant de logements locatifs sociaux dès lors qu'elles disposent d'un élément de vie indépendante défini par décret.

Depuis le vote de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés, sont également considérés comme logements locatifs sociaux les logements financés par l'Etat ou les collectivités locales occupés à titre gratuit, à l'exception des logements de fonction, ou donnés à leur occupant ou acquis par d'anciens supplétifs de l'armée française en Algérie ou assimilés, grâce à une subvention accordée par l'Etat au titre des lois d'indemnisation les concernant.

A l'exception de la catégorie de logements introduite par la loi sur les rapatriés, ne sont donc **exclusivement** pris en compte pour l'appréciation du respect des obligations de l'article 55 que les logements **locatifs** sociaux.

Les députés ont souhaité enrichir la définition de la mixité sociale et permettre une certaine diversification des statuts d'occupation dans les communes concernées. A cet effet, ils ont autorisé la comptabilisation, pendant une période de cinq années, de certains logements acquis dans le cadre d'une procédure d'accession sociale à la propriété dans l'appréciation du respect de l'article 55. En vertu du dispositif retenu, il s'agirait des logements locatifs sociaux vendus à leurs occupants (ventes HLM) ainsi que des

logements neufs dont l'acquisition ou la construction a été financée, à partir du 1^{er} juillet 2006, au moyen d'une aide à l'accession à la propriété, prévue par le code de la construction et de l'habitation, pour des ménages dont les ressources n'excèdent pas un plafond fixé par décret. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, la seconde catégorie de logements engloberait, notamment, ceux qui ont été financés à l'aide d'un prêt à l'accession sociale (PAS) ou un PTZ.

Observations de votre commission

Sur le guichet unique « accession sociale à la propriété », votre commission juge cette mesure intéressante, même si elle estime qu'elle ne présente pas nécessairement un caractère législatif.

S'agissant de la modification de la définition des logements sociaux au sens de l'article 55 de la loi SRU, votre commission considère totalement légitime le fait que les logements HLM vendus à leurs occupants puissent être comptabilisés de manière transitoire, le produit de ces ventes étant utilisé pour reconstruire de nouveaux logements sociaux. A ce titre, elle n'estime pas anormal que la commune ne soit pas pénalisée, par diminution automatique du quota de logements sociaux que de telles ventes entraîneraient, pendant cette période de reconstruction. Surtout, les ventes HLM sont effectuées souvent au bénéfice de personnes disposant de ressources modestes. Par conséquent, ces logements ne perdent pas leur caractère social malgré le changement de statut de leurs occupants. Au surplus, n'est-il pas opportun de faciliter la vente de logements sociaux occupés par des ménages qui ne les quittent pas et qui auraient les moyens financiers de les acquérir ? Votre commission considère que la réponse à cette question est positive puisque cette politique de vente donne aux organismes HLM des ressources financières favorisant la reconstitution de nouveaux logements locatifs sociaux. En outre, la période de cinq années apparaît d'autant plus raisonnable que, dans bien des cas, les opérations de construction sont loin d'être finalisées si rapidement, compte tenu des différentes étapes de la procédure (montage du dossier, mobilisation des financements, construction, etc).

En ce qui concerne le second élargissement de la définition du logement social proposé par cet article, votre commission constate, là encore, qu'il recouvrirait des logements présentant un véritable caractère social. Cette réforme permettra d'enrichir la notion de mixité sociale en diversifiant les statuts d'occupation dans les communes soumises à l'article 55. En outre, le ministre a indiqué que le décret devrait définir des plafonds de ressources inférieurs à ceux prévus pour l'accès aux logements locatifs sociaux. Votre commission prend acte de cette déclaration et sera attentive aux modalités d'application de ce volet de la réforme.

Votre rapporteur appelle néanmoins l'attention du Sénat et des élus locaux concernés par l'article 55 de la loi SRU sur les difficultés qui pourraient être liées à un usage trop large des logements en accession sociale

pour respecter les obligations de construction. En effet, ces logements ne seront comptabilisés dans le quota des 20 % que pendant une période de cinq ans. Les communes en dessous de ce seuil, dont certaines éprouvent des difficultés à remplir leurs engagements notamment par manque de foncier, seraient, en conséquence, avisées d'utiliser « avec modération » cette possibilité. Celles d'entre elles qui feraient une trop grande consommation du foncier disponible sur leur territoire pour de telles opérations pourraient se trouver confrontées à deux difficultés majeures à l'issue des cinq ans. D'une part, elles épuiseront leurs réserves foncières, ne pouvant ensuite les reconstituer aisément pour construire des logements **locatifs** sociaux. D'autre part, la construction de ces logements augmentera mécaniquement le nombre de résidences principales de la commune et, par voie de conséquence, le nombre de logements locatifs sociaux requis pour satisfaire à l'objectif des 20 %.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 5 bis

(Articles L. 251-1 et L. 251-6 du code de la construction et de l'habitation)

Favoriser la construction de « maisons à 100.000 euros »

Introduit à l'initiative de votre commission en première lecture au Sénat, l'article 5 *bis* a pour objet de faciliter la réalisation de « maisons à 100.000 euros » en allégeant le régime juridique du bail à construction qui permet de dissocier le foncier du bâti dans les opérations d'accession à la propriété. Un ménage s'engageant dans cette démarche se voit octroyer la possibilité de devenir, dans un premier temps, propriétaire du bâti, la collectivité territoriale mettant le terrain à sa disposition pour un loyer très faible, puis, dans un second temps, propriétaire du foncier. Or, actuellement, le bail à construction doit être conclu pour une durée comprise entre 18 et 99 ans. Cet article autorise le preneur, pour ces opérations, à lever le bail avant l'échéance des 18 ans.

Les modifications de l'Assemblée nationale

Le texte adopté par le Sénat prévoyait de compléter l'article L. 251-1 du code de la construction et de l'habitation pour permettre la levée du bail par

le preneur à tout instant. Les députés ont, sur ce dispositif, adopté un amendement de précision.

En outre, l'Assemblée nationale a souhaité modifier l'article L. 251-6. Celui-ci indique, dans sa rédaction actuelle, que les servitudes passives, les privilèges, les hypothèques ou les autres charges nées du chef du preneur et, notamment, les baux et titres d'occupation de toute nature portant sur les constructions, s'éteignent à l'expiration du bail.

Les députés ont permis que les privilèges et hypothèques inscrits avant la levée d'option, si le preneur lève le bail avant son échéance, ne s'éteignent qu'à la date primitivement convenue pour l'expiration du bail. Dans ce cas, les privilèges et hypothèques s'étendraient de plein droit au terrain et pourraient garantir les prêts consentis pour l'acquisition de ce terrain.

Dans la pratique, il s'agit de faciliter le transfert des privilèges et hypothèques sur la totalité de l'opération d'accession à la propriété, bâti et terrain, quand le ménage décide de devenir plein propriétaire du foncier. Ce mécanisme de simplification administrative serait un facteur d'économie pour les accédants à la propriété.

Propositions de votre commission

Votre commission préconise l'adoption d'un amendement tendant à corriger une erreur de référence juridique au paragraphe I de cet article.

| |
|--|
| <p>Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.</p> |
|--|

Article 5 ter

(Article L. 443-15-2-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation)

Vente de logements locatifs conventionnés appartenant aux collectivités territoriales

Cet article résulte du vote par le Sénat d'un amendement présenté par notre collègue François Zocchetto, qui complète les dispositions du code de la construction et de l'habitation consacrées à la vente HLM.

Le texte adopté par le Sénat

Le texte adopté par votre Haute assemblée, qui a inséré dans le code de la construction et de l'habitation un article L. 443-45-2-1, autorise les collectivités territoriales, dans des conditions identiques à celles prévues pour les organismes HLM, à vendre à leurs occupants les logements locatifs conventionnés qu'elles possèdent.

Le premier alinéa régit ces ventes sur le territoire métropolitain en les assujettissant aux articles L. 443-7 à L. 443-15-5. Contrairement à ce qui est prévu pour les organismes HLM, il est indiqué qu'en cas de vente d'un logement vacant, la collectivité territoriale est tenue de l'offrir à l'ensemble des locataires de son patrimoine conventionné, ce qui signifie, *a contrario*, qu'elle ne pourrait vendre ce logement à des personnes qui n'ont pas la qualité de locataire de ce parc. En outre, le surplus des sommes perçues par la collectivité territoriale devrait être affecté au financement de programmes nouveaux de construction, à des travaux destinés à améliorer de façon substantielle un ensemble déterminé d'habitations ou à des acquisitions de logements en vue d'un usage locatif. A nouveau, contrairement aux organismes HLM qui doivent affecter ces sommes en priorité, il n'est pas prévu une obligation de même nature pour les collectivités locales.

Le deuxième alinéa autorise les collectivités territoriales des départements d'outre-mer à vendre leurs logements conventionnés, toujours dans les conditions prévues par les articles du code mentionnés ci-dessus, à l'exception de l'article L. 443-14¹. Les ventes seraient permises pour les logements construits, acquis ou améliorés à l'aide de prêts aidés par l'Etat. Les collectivités territoriales d'outre-mer n'auraient qu'une obligation de proposer les logements **en priorité** aux locataires de leur patrimoine. En outre, le surplus devrait, là encore, n'être affecté qu'en priorité à des programmes nouveaux de construction et d'acquisition-amélioration ou de réhabilitation.

Les modifications de l'Assemblée nationale

Sur cet article, les députés ont adopté plusieurs modifications d'ordre rédactionnel et des amendements de précision.

Propositions de votre commission

En premier lieu, votre commission vous soumet un **amendement de coordination** afin de rendre symétriques les dispositions relatives à la vente

¹ Cet article dispose que toute décision d'aliénation d'un élément du patrimoine immobilier d'un organisme HLM autre que les logements est notifiée au préfet du département dans le délai d'un mois à compter de la date de l'acte la constatant. Toutefois, lorsque le prix de cession de ladite aliénation est supérieur à un montant déterminé par arrêté des ministres du logement et de l'économie, la décision d'aliéner est soumise à la procédure prévue à l'article L. 443-7.

de logements par les SEM, définies à l'article L. 443-15-2, avec celles qui sont proposées par cet article.

En second lieu, elle vous présente un **amendement** alignant le régime prévu pour les collectivités territoriales métropolitaines sur celui qui s'applique aux organismes HLM et aux collectivités territoriales des DOM. De ce fait, les logements vacants devraient, pour ces trois acteurs, être proposés **en priorité** aux occupants du parc et les surplus résultant de la vente devraient être affectés **en priorité** à des programmes de construction.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 5 quater

(Articles 261, 284, 1594 F *quinquies*, 1594-0 G et 207 du code général des impôts et article 46 *ter* de l'annexe III du même code)

Amélioration du régime fiscal du prêt social de location-accession

En première lecture, votre commission avait présenté un amendement améliorant le régime fiscal du prêt social de location-accession (PSLA), afin de favoriser le développement de ce type d'opérations. En conséquence, le Sénat avait adopté cet article 5 *quater* qui permet, d'une part, d'offrir une égalité de traitement en matière de taux réduit de TVA entre les différentes formes de location-accession et, d'autre part, de préciser que la levée de l'option par le locataire (décision d'entrer dans la phase « acquisitive ») n'entraîne ni remise en cause du régime favorable de TVA, ni application des droits de mutation de droit commun qui sont fixés à 4,89 %.

En outre, à l'initiative de notre collègue Michel Mercier, votre Haute assemblée avait adopté un sous-amendement afin de remédier à une inégalité de traitement entre différents types d'établissement public en matière d'impôt sur les sociétés pour les opérations d'aménagement, de lotissement et de rénovation urbaine.

Les modifications de l'Assemblée nationale

Outre trois amendements rédactionnels, les députés ont, sur proposition du Gouvernement, adopté un amendement supprimant le gage de cet article qui n'avait pas été levé au Sénat.

Propositions de votre commission

Sur cet article, votre commission préconise l'adoption d'un **amendement de suppression des 3° et 4°**, dont les dispositions ont déjà été adoptées avec le vote de l'article 89 (paragraphe V) de la loi de finances rectificative pour 2005¹.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 5 quinquies

(Articles L. 311-4 et L. 443-11-1 [*nouveau*]
du code de la construction et de l'habitation)

Possibilité pour les collectivités territoriales de bénéficier des prêts réglementés de l'Etat pour la construction de logements sociaux

Adopté par le Sénat sur proposition de notre collègue Daniel Dubois, cet article a pour objet de permettre aux collectivités territoriales qui construisent et gèrent des logements locatifs sociaux, sans s'appuyer sur un organisme HLM ou une société d'économie mixte, de bénéficier des prêts réglementés de l'Etat. Selon les arguments exposés en séance publique par notre collègue Jean-Marie Vanlerenberghe, depuis le début des années 2000, les collectivités territoriales, en particulier les communes, n'ont plus la possibilité de bénéficier de tous les prêts accordés aux HLM ou aux SEM pour la construction de logements locatifs sociaux, en particulier les prêts locatifs à usage social (PLUS), et ne reçoivent un soutien de l'Etat que dans les cas où elles procèdent à des opérations d'acquisition-amélioration.

En conséquence, votre commission, consciente des difficultés que pouvait susciter cette situation, notamment dans les communes rurales où l'action des organismes HLM est plus diffuse, avait émis un avis favorable à l'adoption de cette disposition.

Les modifications de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté, sur cet article, plusieurs amendements rédactionnels. En outre, elle l'a complété par un paragraphe qui crée un article L. 443-11-1 dans le code de la construction et l'habitation. Celui-ci autorise, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, les organismes HLM, ainsi que les SEM, à vendre des logements-foyers aux

¹ Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

collectivités territoriales, à leurs groupements, à des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ou à des organismes sans but lucratif. Le rapporteur de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a précisé en séance publique que ces ventes devaient être effectuées dans des conditions garantissant le maintien de la destination sociale de ces structures.

Propositions de votre commission

Votre commission vous demande de supprimer, par un **amendement**, les deux paragraphes composant cet article. Elle constate d'une manière générale que ces dispositions n'ont pas de lien avec l'accession à la propriété et qu'elles n'ont pas leur place dans le chapitre V du titre II.

S'agissant du premier paragraphe, votre commission estime, après réflexion, que **son dispositif est d'ordre réglementaire**. Certes, votre rapporteur est bien conscient de certains effets contradictoires du droit en vigueur. En effet, les collectivités territoriales peuvent bénéficier de subventions pour construire des logements au moyen de prêts locatifs aidés-intégration (PLA-I)¹ ou de prêts locatifs sociaux (PLS)², mais pas à l'aide de prêts locatifs à usage social (PLUS). En conséquence, les communes peuvent réaliser des logements se situant aux deux extrémités de la gamme du logement social (logement très social et logement intermédiaire), mais ne peuvent construire des logements couvrant l'essentiel des demandeurs du parc social.

En définitive, votre rapporteur entend demander au Gouvernement, à l'occasion de la discussion en séance publique de cet article, de bien vouloir corriger cette difficulté juridique en prenant, dans les plus brefs délais, un décret. Si le Gouvernement n'accédait pas à une telle demande, votre rapporteur serait prêt à rectifier sa proposition d'amendement pour maintenir le paragraphe I, sauf si le ministre fournissait des explications convaincantes justifiant l'exclusion des collectivités territoriales du bénéfice des PLUS.

Concernant le second paragraphe, votre commission, qui souscrit à ses objectifs, considère que ses dispositions trouveraient mieux leur place dans le chapitre IV du titre II, consacré aux bailleurs sociaux. Par conséquent, elle vous propose de le supprimer du chapitre I^{er} pour le rétablir, par le biais d'un amendement portant article additionnel, placé avant l'article 8 *ter* du projet de loi.

Votre commission vous demande de supprimer cet article.

¹ Comme en dispose le 3° de l'article R. 331-14 du code de la construction et de l'habitation.

² Aux termes de l'article R. 331-18 du même code.

Article 5 sexies (nouveau)

(Articles L. 351-2, L. 443-6-2 à L. 443-6-16 [*nouveaux*], L. 421-1, L. 422-2, L. 422-3, L. 443-13 du code de la construction et de l'habitation, et articles 278 *sexies*, 726 et 828 du code général des impôts)

Sociétés civiles immobilières de capitalisation d'accession à la propriété

Adopté par les députés sur proposition de Mme Christine Boutin, l'article 5 *sexies* autorise les organismes HLM à créer des sociétés civiles immobilières (SCI) de capitalisation dont les parts sociales seraient acquises progressivement par les locataires souhaitant devenir propriétaires de leur logement. Votre commission ne peut que se réjouir de cette initiative, qui répond au demeurant à l'une des préconisations émises par le groupe de travail « foncier et logement ».

Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Ce dispositif permettrait à des candidats à l'accession de devenir propriétaire, à leur rythme, en leur donnant la possibilité de moduler leur effort d'épargne mais aussi, si nécessaire, de l'interrompre temporairement, voire définitivement. Afin que les ménages puissent s'adapter aux aléas affectant leur revenu courant, le groupe de travail avait recommandé de les autoriser à acquérir ou revendre des parts en fonction de leurs capacités financières, les locataires ne devenant pleinement propriétaires qu'après avoir acquis la totalité des parts du lot représentatif de leur logement. Ces orientations ont été reprises par les dispositions votées par les députés.

● Le **paragraphe I** complète l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation afin que les logements des SCI d'accession à la propriété donnent droit à leurs occupants au bénéfice de l'aide personnalisée au logement (APL).

● Le **paragraphe II** crée une section dans le code, composée des articles **L. 443-6-2 à L. 443-6-16**, qui serait consacrée à l'accession des locataires à la propriété par capitalisation.

L'article **L. 443-6-2** précise l'objet des SCI de capitalisation. Ces sociétés auraient pour mission de détenir, de gérer et d'entretenir des immeubles ayant fait l'objet d'un apport par les organismes HLM. Chaque logement serait destiné à la location à des personnes dont les ressources ne devraient pas dépasser les plafonds de ressources donnant accès aux logements HLM et aurait vocation à être attribué en propriété aux associés de la SCI.

Selon les termes de l'article **L. 443-6-3**, les SCI seraient créées par les organismes HLM qui pourraient bénéficier des prêts réglementés de l'Etat pour la construction et l'acquisition des logements. Ces sociétés seraient la propriété des organismes HLM et des locataires en détenant des parts sociales. Enfin, les organismes pourraient gérer et attribuer ces logements dans les conditions prévues par le droit commun des HLM (articles L. 442-1 à L. 442-6).

L'article **L. 443-6-4** prévoit qu'un état descriptif de division délimite les diverses parties, privatives ou communes, de l'immeuble et fixe, s'il y a lieu, la quote-part des parties communes afférentes à chaque lot. En outre, les statuts de la SCI répartiraient les droits composant le capital social en lots divisibles de parts, chaque lot représentant un logement.

L'article **L. 443-6-5** autorise les locataires des logements situés dans l'immeuble à acquérir par tranches les parts du lot représentatif de leur logement et à devenir associés de la SCI. En application de l'article **L. 443-6-6**, un locataire ne pourrait devenir propriétaire du logement qu'il occupe qu'après avoir acquis la totalité des parts du lot représentatif de son logement.

L'article **L. 443-6-7** détermine le statut juridique des parts sociales acquises par le locataire associé. Celles-ci pourraient :

– être cédées pour la totalité ou en partie à l'organisme HLM, associé gérant de la SCI. En cas de cession partielle de ses parts, le locataire aurait la possibilité de les racheter ;

– être échangées contre des parts de même valeur en cas de déménagement du locataire au sein du même immeuble.

En outre, les parts seraient automatiquement :

– en cas de décès du locataire, cédées en totalité à l'organisme HLM, sauf à ce que les ayants droit décident de conserver les parts et d'occuper le logement, sous réserve de l'accord de l'organisme ;

– en cas de déménagement du locataire hors de l'immeuble, cédées en totalité, soit, avec l'accord de l'organisme, aux personnes mentionnées à l'article 14 de la loi du 6 juillet 1989¹, soit à l'organisme ;

– en cas d'impayés de loyers, de charges locatives ou de taxes et d'impôts, restitués à l'organisme, à concurrence de la somme due par le locataire.

Pour permettre aux locataires de moduler leur rythme d'accession à la propriété en fonction des aléas affectant leurs revenus, l'article **L. 443-6-8** oblige l'organisme HLM à vendre et à racheter des parts sociales, à leur valeur

¹ Il s'agit du conjoint, sans préjudice de l'article 1751 du code civil, des descendants qui vivaient avec lui depuis au moins un an, du partenaire lié au locataire par un pacte civil de solidarité ou des ascendants, du concubin notoire ou des personnes à charge, qui vivaient avec lui depuis au moins un an.

nominale non indexée, à la demande des locataires. Il autorise également la SCI à percevoir des frais de dossier en cas de revente des parts sociales moins de cinq années après leur acquisition.

L'article **L. 443-6-9** dispose que les droits des locataires, détenteurs de parts, dans le capital sont proportionnels à la valeur des biens dont ils ont vocation à devenir propriétaires par rapport à la valeur de l'ensemble de la SCI.

L'article **L. 443-6-10** rend applicable aux SCI les dispositions des articles L. 214-6 à L. 214-9, qui prévoient la création d'un conseil de surveillance, les modalités de son élection et les conditions dans lesquelles ses administrateurs rendent compte de leurs activités.

L'article **L. 443-6-11** permet de déroger aux dispositions de l'article 1857 du code civil afin que chaque locataire détenteur de parts ne puisse être tenu de contribuer au paiement des dettes sociales que pour les sommes correspondant au lot de parts représentant le logement dont il pourrait devenir plein propriétaire, à due concurrence du nombre de parts qu'il détient effectivement.

Selon l'article **L. 443-6-12**, les dispositions de la présente section relatives aux SCI sont applicables aux immeubles d'habitation existants et qui sont propriétés des organismes HLM.

L'article **L. 446-6-13** explicite les conditions de retrait de la SCI du locataire associé ayant acquis la totalité des parts représentatives de son logement, de diminution corrélative du capital de la SCI et d'application du régime de la copropriété à ce logement. La convention ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement locative devient caduque pour le logement acquis par le locataire.

L'article **L. 446-6-14** limite à quinze années la durée de la SCI, durée qui peut être prorogée par décision de l'assemblée générale statuant à la majorité des deux tiers. L'article **L. 446-6-15** indique, quant à lui, que la dissolution de la SCI est automatique, soit au terme fixé par les statuts, soit lorsque tous les logements ont été attribués en pleine propriété, si l'assemblée générale le décide, toujours à la majorité des deux tiers.

Enfin, l'article **L. 443-6-16** renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de définir les conditions d'application de cette nouvelle section.

● Les 1°, 2° et 3° du **paragraphe III** donnent respectivement compétence aux offices publics d'aménagement et de construction (OPAC), aux sociétés anonymes d'HLM (SA HLM) et aux sociétés anonymes coopératives de production d'HLM pour assurer la gérance des SCI d'accession à la propriété.

● Le **paragraphe IV** permet de déroger, en cas d'apport d'immeubles à une SCI par un organisme HLM, aux dispositions de l'article L. 443-13 qui rendent, en cas de cession d'un élément du patrimoine immobilier d'un organisme, immédiatement exigibles le remboursement des prêts contractés pour sa construction. En outre, en cas d'attribution en pleine propriété d'un logement à un locataire associé de la SCI, l'organisme serait tenu de rembourser la fraction de l'emprunt correspondant à la valeur du logement si l'immeuble fait l'objet d'une hypothèque divisible.

● Le **paragraphe V**, qui complète l'article 278 *sexies* du code général des impôts, assujettit au taux réduit de TVA à 5,5 % les apports d'immeubles neufs par les organismes HLM aux SCI.

● Le **paragraphe VI** prévoit l'imposition aux droits de mutation uniquement lors de la première cessation de parts sociales de la SCI, les cessons ultérieures en étant exonérées.

● Enfin, le **paragraphe VII** institue un droit d'enregistrement, fixé à 375 euros¹, pour les actes de prorogation de durée, de réduction du capital, de dissolution et de partage des SCI.

Propositions de votre commission

Votre commission vous soumet un **amendement** de rédaction globale de cet article qui, sans dénaturer l'esprit du dispositif adopté par les députés, reprend la totalité des dispositions de cet article et en complète certaines insuffisances sur le plan juridique ou fiscal.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Porté à 500 euros pour les sociétés ayant un capital d'au moins 225.000 euros.

Article 5 septies (nouveau)

(Article L. 422-3 du code de la construction et de l'habitation)

Suppression de la garantie de financement et d'acquisition des locaux non vendus en cas d'opérations d'accession à la propriété réalisées par les sociétés coopératives HLM

Adopté par les députés sur proposition de M. Gérard Hamel, cet article supprime un dispositif redondant s'appliquant aux seules sociétés anonymes coopératives HLM.

En effet, depuis le vote de la loi relative à la modernisation des entreprises coopératives¹, certaines opérations immobilières réalisées par les sociétés coopératives HLM² doivent faire l'objet d'une garantie de financement et d'une garantie d'acquisition des locaux non vendus. Or, l'article 164 de la loi SRU a créé une société de garantie des organismes d'HLM contre les risques présentés par les opérations immobilières. Cette société a pour objet de garantir lesdits organismes contre les risques financiers qu'ils encourent à l'occasion de leurs opérations de promotion immobilière et de leurs opérations de vente d'immeubles à construire, à améliorer ou achevés. Ces dispositions s'appliquent à toutes les familles d'organismes HLM, et donc aux sociétés coopératives.

De ce fait, depuis la création de cette société, les coopératives HLM sont soumises à une double obligation de garantie et cotisent deux fois à cet effet.

L'amendement voté par l'Assemblée nationale a pour conséquence de supprimer cette exigence de garantie posée par la loi de 1992 pour ne laisser subsister que celle qui résulte de la loi SRU. Votre rapporteur souscrit entièrement à cette simplification qui est de nature à faciliter la réalisation d'opérations d'accession sociale à la propriété par les coopératives HLM.

Propositions de votre commission

Poursuivant un souci de lisibilité et d'intelligibilité de la loi, votre commission vous propose de supprimer cet article, dont les éléments seront repris dans la nouvelle rédaction qu'elle vous proposera pour l'article 8 *ter*. En effet, votre commission souhaite regrouper, dans cet article, l'ensemble des

¹ Loi n° 92-643 du 13 juillet 1992 relative à la modernisation des entreprises coopératives.

² En vue de leur vente à titre de résidence principale, construction, acquisition, réalisation de travaux, vente ou gestion d'immeubles, à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation.

dispositions ayant trait aux compétences des organismes HLM, codifiées aux articles L. 421-1, L. 422-2 et L. 422-3 du code de la construction et de l'habitation.

Votre commission vous demande de supprimer cet article.

Article 5 octies (nouveau)

(Article 1387 A [*nouveau*] du code général des impôts)

Exonération de TFPB pendant cinq ans pour les logements situés en ZFU

Adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du rapporteur de la commission au fond, le Gouvernement ayant exprimé un avis défavorable, cet article exonère du paiement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant cinq ans certains logements situés dans les zones franches urbaines (ZFU).

Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le rapporteur de la commission des affaires économiques a indiqué lors du débat en séance publique que cette proposition avait pour objectif de favoriser la mixité sociale dans les ZFU en incitant les propriétaires à conserver leur logement et à l'occuper. A cet effet, l'article 5 *octies* exonère du paiement de la TFPB pendant cinq ans les immeubles ou portions d'immeubles affectés à l'habitation de leurs propriétaires. En outre, pourraient également bénéficier de cette exonération les propriétaires de logements louant à une union d'économie sociale ou à un organisme sans but lucratif, agréé à cet effet par le préfet, pour le mettre à la disposition de personnes défavorisées autres qu'un membre du foyer fiscal, un ascendant ou un descendant du propriétaire.

Propositions de votre commission

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, a émis un avis défavorable sur cette proposition au motif que le dispositif des ZFU avait, avant tout, une vocation économique et que, de ce fait, des avantages fiscaux tendant à encourager l'accession à la propriété dans ces zones s'avéraient moins pertinents. En outre, le ministre a fait valoir que cet avantage fiscal risquerait d'entraîner une augmentation de la vacance dans

ces zones, les propriétaires ne mettant plus leurs biens en location pour bénéficier de l'exonération.

Votre commission est sensible au premier argument avancé par le ministre et estime également que les ZFU poursuivent avant tout des objectifs de redynamisation économique de certains quartiers en difficulté. Elle se déclare en revanche moins réceptive à la seconde raison évoquée sur l'augmentation de la vacance dans ces quartiers, puisque, pour contourner cette difficulté, il suffirait de préciser dans le corps du dispositif que le logement doit être habité à titre de résidence principale par son propriétaire.

Votre commission considère pour sa part que les ZFU ont été créées pour revenir progressivement, par l'intermédiaire de mesures de discriminations positives, dans le droit commun. A ce titre, elle n'estime pas souhaitable de créer un nouvel avantage fiscal spécifique pour inciter les propriétaires à résider dans ces zones. C'est uniquement dans les cas de requalification globale de ces quartiers que les habitants souhaiteront les réinvestir. Ne souhaitant pas stigmatiser davantage les propriétaires de ces quartiers, votre commission propose donc, par un **amendement**, la suppression de ce dispositif.

Votre commission vous propose de supprimer cet article.

Article 5 nonies (nouveau)
(Article 13 de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985)

Caisse de refinancement de l'habitat

Sur proposition du Gouvernement, les députés ont voté un article additionnel 5 *nonies* modifiant l'article 13 de la loi du 11 juillet 1985¹.

Le droit en vigueur

Les paragraphes II et III de l'article 13 de la loi du 11 juillet 1985 autorisent l'Etat à accorder sa garantie pour certains emprunts obligataires émis par un détenteur de billets à ordre représentatifs de prêts consentis pour le financement d'opérations immobilières, garantis par une hypothèque ou un privilège immobilier de premier rang. Pour bénéficier de cette garantie, les prêts doivent représenter une quotité de financement maximale fixée par décret ou le montant des contrats constituant les créances mises à disposition

¹ Loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

en garantie du paiement de l'échéance de ces billets doit excéder le montant de ces mêmes billets dans une proportion minimale fixée par décret. Enfin, la loi permet à une société ou à un groupement d'intérêt économique ayant reçu un agrément du ministère de l'économie et des finances d'émettre ce type d'emprunts obligataires.

S'agissant des conditions de création des billets à ordre, l'article 13 renvoie aux dispositions de l'article 16 de la loi du 31 décembre 1969¹, désormais abrogées et codifiées aux articles L. 313-42 et suivants du code monétaire et financier.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le texte adopté par les députés ajoute deux paragraphes (IV et V) à l'article 13 de la loi du 11 juillet 1985 précitée.

D'une part, le **paragraphe IV** prévoit que, quand l'Etat n'accorde pas sa garantie dans les conditions décrites ci-dessus, les sommes ou valeurs provenant des billets à ordre sont affectées, par priorité et en toutes circonstances, au service du paiement en intérêts et en capital de ces emprunts. Ces sommes ou valeurs doivent alors être portées dans un compte spécialement dédié pour les recevoir, ouvert par le porteur des billets à ordre, et sur lequel les créanciers du porteur, autres que les porteurs des obligations, ne peuvent poursuivre le paiement de leurs créances.

D'autre part, le **paragraphe V** précise que les dispositions du livre VI du code de commerce, relatives aux entreprises en difficulté, ou celles régissant les procédures judiciaires ou amiables équivalentes ouvertes sur le fondement de droits étrangers, ne font pas obstacle à l'application du paragraphe précédent.

D'après les informations fournies à votre rapporteur par le Gouvernement, ces dispositions techniques devraient permettre de faire baisser de 5 centimes d'euros le taux des prêts au logement, ce qui constitue une mesure favorisant l'accession à la propriété.

Propositions de votre commission

Par cohérence avec la création du code monétaire et financier et le regroupement des dispositions de la loi du 31 décembre 1969 en son sein, votre commission vous soumet un **amendement** de rédaction globale de cet article. Celui-ci supprime les paragraphes II et III de la loi du 11 juillet 1985

¹ Loi n° 69-1263 du 31 décembre 1969 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

pour les insérer, avec les ajouts que le Gouvernement proposait d'y faire figurer à l'article 5 *nonies*, dans le code monétaire et financier.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

CHAPITRE II

Développer l'offre locative privée à loyers modérés

Après le vote du projet de loi en première lecture par l'Assemblée nationale, le chapitre II, qui contient des mesures en faveur du développement du parc locatif privé à loyers modérés, comporte **six articles restant en discussion**.

Article 6

(Articles L. 321-1, L. 321-2 et L. 351-2
du code de la construction et de l'habitation)

Réforme de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

L'article 6 du projet de loi initial élargit les missions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), transformée à cette occasion en Agence nationale de l'habitat, afin d'appuyer les objectifs de développement du parc locatif privé conventionné qui lui ont été assignés par la loi de programmation pour la cohésion sociale. Le dispositif de cet article l'autorise notamment à conventionner des logements sans qu'y soient réalisés des travaux d'amélioration de l'habitat.

Le texte adopté par le Sénat

Outre des modifications rédactionnelles, votre Haute assemblée avait, sur proposition de Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, étendu les compétences de l'ANAH à la connaissance du parc de logements privés et aux conditions de son occupation.

Les modifications de l'Assemblée nationale

Tout d'abord, les députés ont adopté une modification d'ordre rédactionnel et un amendement de précision. Ils ont également, sur proposition de M. Gérard Hamel, rapporteur au fond pour l'Assemblée nationale, adopté un amendement indiquant que, malgré son changement de nom, l'Agence nationale de l'habitat pourra continuer à utiliser la dénomination « ANAH ». Ils ont enfin donné à l'ANAH la mission de faciliter l'accès des personnes défavorisées au parc locatif privé alors que le texte adopté par le Sénat ne mentionnait que les ménages à revenus modestes ou intermédiaires.

Propositions de votre commission

Votre commission n'est pas convaincue qu'il soit utile ou opportun d'indiquer dans la loi qu'un établissement public est autorisé à conserver, malgré le changement de sa dénomination, l'utilisation de son sigle antérieur. En effet, une telle précision est, au mieux, de nature réglementaire et il est même possible qu'elle relève du conseil d'administration de l'agence. Elle préconise donc, par un **premier amendement**, la suppression de cet ajout. Par ailleurs, elle vous présente un **second amendement** tendant à regrouper dans un paragraphe spécifique les dispositions relatives au conventionnement sans travaux. Cet amendement oblige également le décret d'application à prévoir une procédure d'entrée en vigueur simplifiée des conventions ANAH sans travaux. En effet, le conventionnement sans travaux ayant vocation à se substituer, sur le plan fiscal, au régime d'amortissement « Besson ancien », qui a fait ses preuves du fait de sa souplesse, il est indispensable que ce nouveau système ne donne pas lieu à des formalités supplémentaires et à une insécurité juridique et fiscale qui, dans les faits, découragerait les propriétaires. Une telle situation serait contreproductive et irait à l'exact opposé des buts recherchés par cette réforme.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 6 bis (nouveau)

(Article L. 444-2 du code de la construction et de l'habitation)

**Amélioration du régime juridique de la prise à bail de logements vacants
par les organismes HLM**

Sur proposition de M. Gilbert Meyer, l'Assemblée nationale a voté un amendement élargissant le champ de l'article L. 444-2 du code de la construction de l'habitat, issu de la loi du 19 février 1998¹, aux sociétés civiles immobilières familiales.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale

En vertu de l'article L. 444-1, les OPHLM, les OPAC, les sociétés anonymes coopératives de production d'HLM et les sociétés anonymes d'HLM peuvent prendre à bail des logements vacants pour les donner en sous-location à des personnes physiques. Selon les termes de l'article L. 444-2, le logement pris à bail doit être vacant depuis au moins un an et appartenir à une ou des personnes physiques. Les députés ont souhaité, avec ces dispositions, élargir le spectre des logements concernés en réduisant à un an la durée de vacance et en visant le cas des logements possédés par les SCI constituées exclusivement entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus.

Propositions de votre commission

Votre commission souscrit pleinement à cet élargissement qu'elle juge tout à fait opportun. Elle vous propose cependant **d'amender** cet article pour un motif de coordination avec les dispositions de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Loi n° 98-87 du 19 février 1998 permettant aux organismes d'habitations à loyer modéré d'intervenir sur le parc locatif privé en prenant à bail des logements vacants pour les donner en sous-location.

Article 7
(Articles 31 et 32 du code général des impôts)

Déduction forfaitaire majorée en cas de conventionnement avec l'ANAH

Dans sa version initiale, l'article 7 du projet de loi exonérait du paiement de la contribution sur les revenus locatifs (CRL) tout propriétaire bailleur louant son logement, après l'avoir conventionné avec l'ANAH, à des personnes disposant de ressources inférieures à un plafond fixé par décret et pour un loyer également inférieur à un plafond.

Le texte adopté par le Sénat

La loi de finances pour 2006 proposait la suppression de la CRL pour les personnes physiques. En conséquence, le Sénat avait, à l'initiative de votre commission, remplacé cet avantage fiscal par un mécanisme de déduction forfaitaire majorée, à un niveau de 30 %, pour les propriétaires bailleurs conventionnant leur logement locatif. Votre commission estimait indispensable, pour augmenter le nombre de logements privés conventionnés, que les propriétaires bénéficient d'une aide de l'Etat suffisamment attractive pour les inciter à louer leurs logements à des personnes disposant de revenus modestes ou intermédiaires.

Les modifications de l'Assemblée nationale

Sur proposition de notre collègue député M. Rodolphe Thomas, les députés ont adopté un amendement de rédaction globale de cet article. D'une part, celui-ci adapte son dispositif aux modifications du code général des impôts induites par le vote de la loi de finances pour 2006. D'autre part, cet amendement tend à ce que la déduction forfaitaire soit fixée à 30 % pour les logements loués à des niveaux de loyers intermédiaires (conventions signées sur le fondement des articles L. 321-1 et L. 321-4 du code de la construction) et soit portée à 45 % pour les logements à loyers sociaux (article L. 321-8).

Votre commission ne peut que se féliciter de cette modification qui devrait favoriser l'émergence d'un parc locatif privé à des niveaux de loyers proche du secteur social.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 7 bis
(Articles 31 et 32 du code général des impôts)

**Réforme de l'amortissement « Robien » et
création du « Borloo populaire »**

Inséré dans le projet de loi au Sénat sur proposition du Gouvernement, l'article 7 *bis* procède à la réforme du régime d'amortissement fiscal en faveur des investissements locatifs créé en 2003 par M. Gilles de Robien, alors ministre de l'équipement et du logement, afin d'en corriger certains effets pervers. En outre, il introduit dans notre droit fiscal un nouveau système d'amortissement, baptisé « Borloo populaire », pour favoriser la création d'une offre locative privée à des niveaux de loyers fixés à 70 % des loyers de marché et réservée à des personnes disposant de ressources modestes.

L'économie générale de la réforme proposée

Selon les termes du dispositif adopté par le Sénat, l'amortissement « Robien » serait recalibré, tant au niveau de la durée de la période d'amortissement qu'au niveau des taux applicables. Actuellement, avec le « Robien », un investisseur a la possibilité, sous réserve de mettre son logement en location à un niveau de loyer inférieur à un plafond fixé par décret, d'amortir 8 % du prix d'acquisition du logement pendant cinq ans, puis 2,5 % pendant les quatre années suivantes. A l'issue de cette première phase, l'investisseur peut, si la condition de loyer est respectée, poursuivre l'amortissement pendant deux périodes triennales à un taux de 2,5 %. Le texte de l'article 7 *bis* propose de **ramener ces taux d'amortissement à 6 % pendant les sept premières années**, puis à **4 % lors des deux années suivantes**. En outre, il **supprime** la possibilité de **prolonger** la période d'amortissement pendant six ans. Au total, votre commission relève qu'il sera toujours possible, au cours des neuf ans, d'amortir 50 % de la valeur d'acquisition du bien immobilier. La différence notable entre les deux systèmes consiste en une meilleure répartition des taux d'amortissement, qui devrait être de nature à diminuer le risque de « saturation » du plafond annuel de déficit foncier, fixé à 10.700 euros.

Par ailleurs, l'article 7 *bis* crée un nouveau régime d'incitation aux investissements locatifs, le « Borloo populaire », consistant en une déduction forfaitaire fixée à 30 % des revenus fonciers, associée au dispositif d'amortissement « Robien », dans sa nouvelle formule (7 années à 6 %, puis deux années à 4 %), à l'exception de la possibilité de prolonger la période d'amortissement qui serait autorisée pour le « Borloo » pour deux périodes triennales et à un taux fixé à 2,5 %. Pour bénéficier de cette incitation fiscale,

le contribuable devrait mettre le logement en location à un niveau de loyer inférieur à un plafond fixé par décret, le Gouvernement ayant précisé que ce niveau serait fixé à 70 % des loyers de marché. **En outre, contrairement au « Robien », les locataires devraient disposer de ressources inférieures à un plafond.**

Les modifications de l'Assemblée nationale

Sur proposition de son rapporteur, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de rédaction globale de cet article ayant pour objet de tirer les conséquences des modifications introduites dans le code général des impôts, notamment à son article 31, par la loi de finances pour 2006. Dans le texte transmis à votre Haute assemblée, l'article 7 *bis* compte désormais six paragraphes.

- Le **paragraphe I** est composé de trois divisions.

Le 1^o procède à la réforme de l'amortissement « Robien » selon les principes décrits ci-dessus.

Le 2^o, qui modifie le k) du 1^o du I de l'article 31 du code général des impôts, supprime le régime d'amortissement dit « Daubresse », qui avait été créé par la loi de programmation pour la cohésion sociale. Votre commission rappelle que ce dispositif permettait aux investisseurs de cumuler les avantages du régime « Robien » ainsi qu'une déduction forfaitaire fixée à 40 %, en contrepartie d'un engagement de l'investisseur de louer le bien à des personnes défavorisées à un niveau de loyer proche des plafonds PLAI et PLUS. Avec la suppression de ce régime, le Gouvernement souhaite mettre un terme à un mécanisme qui n'a jamais été opérationnel -les décrets d'application n'étant jamais sortis, aucun investisseur n'est entré dans ce régime fiscal- et inciter les investisseurs désirant louer des logements à des personnes à revenus modestes à entrer dans le régime « Borloo ».

Le 3^o crée le nouveau dispositif dit « Borloo populaire », dont les détails ont été précisés ci-dessus. En outre, l'Assemblée nationale a donné la possibilité aux investisseurs de suspendre l'engagement de location, pendant une période de neuf années maximum, pour mettre le logement à la disposition d'un de ses ascendants ou descendants.

- Le **paragraphe II** réforme les taux et les durées d'amortissement pour le régime « Robien », selon les mêmes principes que ceux exposés ci-dessus, pour les investissements locatifs réalisés par les sociétés civiles de placement immobilier (SCPI).

- Alors que le **paragraphe III** supprime une disposition de la loi « urbanisme et habitat » obligeant le Gouvernement à présenter, avant le 15 septembre 2006, au Parlement un rapport sur l'application des incitations fiscales en faveur des investissements locatifs, analysant les effets de ces mesures sur l'investissement immobilier locatif, notamment en ce qui concerne leurs coûts et leurs bénéficiaires, le **paragraphe IV** rétablit une telle obligation en fixant la date limite de remise du rapport au 31 décembre 2009.

- En vertu des dispositions du **paragraphe V**, un décret devra fixer les conditions d'application de l'article 7 *bis*, ainsi que les obligations reposant sur les propriétaires de logement.

- Le **paragraphe VI** détermine les modalités d'entrée en vigueur des précédentes dispositions. Votre commission note tout d'abord que les règles présidant à l'entrée en vigueur du « Robien réformé » et du « Borloo populaire » diffèrent de celles qui avaient été définies au Sénat. En vertu du texte adopté par votre Haute assemblée en première lecture, le « Robien recalibré », tout comme le « Borloo populaire », ne devaient s'appliquer qu'à compter de la date de publication de la loi portant engagement national pour le logement.

Aux termes du texte transmis au Sénat, ces dispositions entreraient en vigueur le 1^{er} janvier 2006, de manière rétroactive. En revanche, les contribuables ayant acheté un programme immobilier pour lequel la demande de permis de construire a été déposée avant le 1^{er} janvier 2006 pour un achèvement de la construction prévu avant le 1^{er} septembre 2008 pourraient bénéficier du régime fiscal « Robien » dans ses conditions originelles (8 % pendant cinq ans, 4 % pendant quatre ans puis, éventuellement, 2,5 % pendant deux périodes triennales).

Propositions de votre commission

En vertu du IV de l'article 96 de la loi de finances pour 1999, le Gouvernement était tenu de fournir ce rapport au plus tard le 15 septembre 2004. Puis, avec le vote de la loi « urbanisme et habitat » et la création de l'amortissement Robien, le Gouvernement a repoussé ce délai au 15 septembre 2006. Votre commission ne peut se satisfaire de cette situation puisque le paragraphe IV de l'article 7 *bis* propose, cette fois, de repousser cette date au 31 décembre 2009, ce qui constituerait un retard de plus de cinq années par rapport à la date envisagée au moment du vote de la loi de finances pour 1999. Or, à de nombreuses reprises les parlementaires ont manifesté leur souhait d'obtenir des éléments concrets sur les effets de cette politique. Ainsi notre collègue Thierry Repentin, rapporteur pour avis de votre commission du budget du logement, faisait-il part de ses difficultés, lors de la discussion du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, à obtenir un état des

lieux précis du dispositif « Robien », tant en matière de coût pour les finances publiques que de nombre de contribuables concernés. Votre rapporteur s'était d'ailleurs associé à cette démarche.

En conséquence, votre commission vous propose, par **un amendement**, d'avancer au 15 septembre 2007 la date à laquelle le Gouvernement est tenu de dresser le bilan des aides fiscales en faveur de l'investissement locatif, ce qui permettra à la représentation nationale de disposer de ces éléments pour la discussion de la prochaine loi de finances.

En outre, s'agissant des dispositions transitoires définies au VI, il est préconisé de reculer la date de livraison des immeubles au 1^{er} octobre 2008. En effet, votre commission comprend le souci du Gouvernement de permettre une transition rapide vers les nouveaux régimes d'amortissement fiscal, ce qui justifie le caractère rétroactif du mécanisme juridique prévu par ce paragraphe. Toutefois, pour ne pas déstabiliser les commercialisations d'immeubles effectuées sur le fondement de conditions fiscales différentes peu de temps avant l'annonce de la réforme du régime « Robien », il importe que la date de livraison des travaux fixée pour bénéficier de l'ancien régime ne soit pas trop précoce. Tel est le cas puisque c'est la deuxième moitié de l'année 2008 qui a été retenu. Pour autant, votre commission considère que la date du 1^{er} septembre n'est pas forcément la plus pertinente compte tenu du ralentissement traditionnel des activités de construction pendant les mois de juillet et août. Aussi lui apparaît-il préférable de retenir la date du 1^{er} octobre. Tel est l'objet du second amendement qu'elle vous soumet sur cet article.

| |
|--|
| <p>Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.</p> |
|--|

Article 7 ter

(Article 261 du code général des impôts)

Exonération de TVA pour les opérations de portage immobilier

A l'initiative du Gouvernement, votre Haute assemblée a voté en première lecture cet article additionnel qui facilite les opérations de portage immobilier pour lutter contre le problème des copropriétés dégradées.

Comme le souligne le rapport de M. Gérard Hamel, rapporteur au fond pour l'Assemblée nationale, dans le cadre des plans de sauvegarde, les opérations de portage provisoire sont le fait, pour un organisme privé ou public, « *d'acheter des lots de copropriété, de les louer ou non, de réaliser les*

travaux nécessaires dans les logements et de voter et payer les travaux relatifs aux parties communes ». Cette substitution de l'organisme aux copropriétaires défaillants évite l'acquisition de lots par des bailleurs indécents ou des marchands de sommeil lors des ventes par adjudication.

Pour améliorer l'équilibre financier de ces opérations, cet article exonère totalement du paiement de la TVA les livraisons d'immeubles réalisées par les organismes HLM ou de lots de copropriétés dégradées faisant l'objet d'un plan de sauvegarde par des organismes sans but lucratif.

Les députés ont, sur ce dispositif, adopté un amendement rédactionnel.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 7 quater
(Articles L. 253-1 à L. 253-8 [*nouveaux*]
du code de la construction et de l'habitation)

Dissociation de l'usufruit et de la nue-propriété

En première lecture, votre commission avait préconisé, sur la base des réflexions du groupe de travail « foncier et logement », la création d'un dispositif donnant une base légale au mécanisme de dissociation de l'usufruit locatif et de la nue-propriété, qui permet d'augmenter temporairement le parc de logements affectés au secteur social, financé en grande partie par des fonds privés¹.

En conséquence, votre Haute assemblée avait souhaité donner suite à cette proposition en votant un amendement insérant le présent article. Tout en souscrivant aux objectifs de ce dispositif, les députés ont adopté un amendement rédactionnel.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

¹ Pour plus de détails sur le fonctionnement de ce mécanisme, votre rapporteur renvoie à la lecture du commentaire de sa proposition qui figure dans son rapport en première lecture (Rapport n° 81 [2005-2006]).

CHAPITRE III

Lutte contre l'insalubrité et la vacance des logements

Le chapitre III, dont l'intitulé a fait l'objet d'une modification rédactionnelle adoptée par les députés, concerne la lutte contre l'insalubrité et la vacance des logements. Votre commission avait souhaité, en première lecture, consacrer un chapitre entier à ce sujet considérant qu'il s'agissait là d'un problème grave puisque l'on dénombre près de 500.000 logements vacants facilement mobilisables, et plus de 800.000 logements fortement dégradés. Après le vote de l'Assemblée nationale, ce chapitre compte encore **quatre articles restant en discussion.**

Votre commission vous demande d'adopter cet intitulé sans modification.

Article additionnel avant l'article 7 sexies

Ratification de l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux

Avant l'article 7 *sexies*, votre commission vous propose d'adopter un **amendement portant article additionnel** afin de ratifier l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux.

Celle-ci a été prise sur le fondement de l'article 122 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, qui habilitait le Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures nécessaires à la lutte contre l'habitat insalubre et des mesures relatives aux immeubles menaçant ruine et aux établissements à usage total ou partiel d'habitation hébergeant des personnes dans des conditions indignes.

A cet effet, le libellé de l'habilitation fixait aux ordonnances les objectifs suivants :

- 1° Simplifier et harmoniser les divers régimes de police administrative ;*
- 2° Faciliter la réalisation des travaux ainsi que l'hébergement et le relogement des occupants et préciser en la matière les responsabilités respectives des autorités de l'Etat et des collectivités locales ou de leurs groupements ;*
- 3° Mieux préserver les droits des occupants et propriétaires de bonne foi ;*
- 4° Compléter le régime des sanctions pénales prévues à l'article L. 1336-4 du code de la santé publique et aux articles L. 511-6 et L. 521-4 du code de la construction et de l'habitation et les harmoniser avec les dispositions du code pénal actuellement en vigueur ;*
- 5° Créer un dispositif de séquestre immobilier spécial permettant de récupérer tout ou partie de la créance due à la collectivité publique qui a assuré des travaux d'office ou supporté des dépenses d'hébergement ou de relogement des occupants incombant au propriétaire. Ce dispositif est applicable dans les mêmes conditions lorsque la créance due à la collectivité publique résulte de travaux exécutés d'office dans les cas prévus aux articles L. 129-2 et L. 129-3 du code de la construction et de l'habitation ;*
- 6° Faciliter le traitement d'urgence des situations d'insalubrité ;*
- 7° Permettre l'application par le maire de la commune concernée des mesures d'urgence prises par le préfet en application de l'article L. 1311-4 du code de la santé publique, et le recouvrement des sommes ainsi engagées ;*
- 8° Aménager la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, notamment pour accélérer l'expropriation des immeubles déclarés insalubres irrémédiables.*

Elle constitue la traduction législative des huit alinéas ci-dessus, à l'exception du 5°, le législateur ayant prévu, compte tenu de la complexité du sujet, un délai de seize mois à compter de la promulgation de la loi de programmation pour la cohésion sociale pour prendre l'ordonnance visant à créer un dispositif de **séquestre immobilier**.

En revanche, la ou les ordonnances légiférant dans les autres domaines devaient être prises dans un délai de douze mois, c'est-à-dire avant le 18 janvier 2006. L'ordonnance n° 2005-1566 respecte donc parfaitement cette obligation formelle puisqu'elle a été adoptée le 15 décembre 2005.

De même, le projet de loi de ratification satisfait aux prescriptions de date-limite qui lui étaient imposées par le dernier alinéa de l'article 122 de la loi de cohésion sociale, qui fixait à trois mois suivant la publication des ordonnances, c'est-à-dire au 16 mars 2006, le terme maximal du délai dans lequel devait être déposé devant le Parlement le projet de loi de ratification : or, celui-ci l'a été sur le bureau du Sénat le 8 mars dernier.

Ces dispositions de procédure étant respectées, votre commission vous propose, par cet article additionnel, de ratifier l'ordonnance du 15 décembre 2005 dans le cadre du présent projet de loi plutôt qu'en examinant, dans quelques mois, le projet de loi de ratification déposé par le Gouvernement. Tout comme pour la ratification de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme proposée par un amendement portant article additionnel avant

l'article 3, plusieurs éléments conjugués démontrent que cette proposition s'inscrit parfaitement dans le cadre de la récente jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le droit d'amendement visant à proscrire l'insertion de dispositions nouvelles après la première lecture d'un texte par les deux assemblées.

En effet, le contenu de l'ordonnance est tout d'abord en relation directe avec une disposition du projet de loi restant en discussion, en l'espèce l'article 7 *nonies* qui instaure un permis de louer pour les immeubles ou parties d'immeubles de plus de trente ans situés en zone urbaine sensible afin de permettre aux maires de s'opposer à la mise en location de logements ne répondant pas aux exigences de décence et de salubrité. Du reste, l'article additionnel qu'il est proposé d'insérer figure sous le titre III, intitulé « *Lutter contre l'insalubrité et la vacances de logements* » du titre II du projet de loi.

D'autre part, tout comme cela a été relevé par le commentaire du précédent amendement portant article additionnel, en procédant à la ratification d'une ordonnance, cet amendement assure le respect des principes constitutionnels d'intelligibilité et de stabilité de la loi.

Enfin, au-delà de ces considérations, il en reste une dernière, qui semble au demeurant de loin la plus importante puisque, précisément, elle relève d'un double objectif de clarté et de stabilité juridiques. Certains articles du présent projet de loi font référence à des articles de codes résultant eux-mêmes de l'ordonnance du 15 décembre 2005. A titre d'exemple, l'article 8 *sexies* E du projet de loi complète l'article L. 443-15-1 du code de la construction et de l'habitation par une phrase visant les articles L. 353-15 et L. 442-6 du même code, lesquels ont eux-mêmes été complétés par l'article 9 de l'ordonnance. Il est par conséquent opportun de stabiliser cette construction juridique en en consolidant aussi rapidement que possible l'assise, c'est-à-dire en ratifiant l'ordonnance. Cette nécessité est du reste renforcée par l'ambition de votre commission de rectifier le contenu de l'article 8 *sexies* E en modifiant directement la rédaction des articles L. 353-15 et L. 442-6 susvisés (*voir infra*).

On pourra objecter que la modification par une loi, sur la base du troisième alinéa de l'article 38 de la Constitution, d'un article de loi ou de code dont le texte résulte d'une ordonnance non expressément ratifiée est assimilée par la jurisprudence à une ratification implicite et en produit les effets. Dès lors, quelles nécessités imposeraient-elles à la commission de proposer la ratification ? Elles relèvent de deux catégories : la première est celle des corrections formelles qu'après une analyse attentive du texte de l'ordonnance, il convient de lui apporter ; la seconde, plus politique, résulte du retour à la plénitude du pouvoir législatif du Parlement, qui l'autorise à ne pas valider nécessairement toutes les dispositions d'une ordonnance dans le texte adopté par le Gouvernement. La ratification implicite ne permet pas de procéder à ces deux types d'exercice dans sa globalité, de manière rationnelle, cohérente et rapide, au contraire de la ratification explicite. Seule celle-ci permet de satisfaire totalement au principe constitutionnel de clarté de la loi.

Pour cet ensemble conjugué de raisons, il ne semble donc pas contraire à la Constitution de proposer en deuxième lecture, dans le chapitre du présent projet de loi consacré notamment à la lutte contre l'insalubrité des logements, un article additionnel procédant, sous certaines réserves et modifications, à la ratification de l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux.

I. Le texte de l'ordonnance

Constituée de **15 articles**, l'ordonnance est organisée en **cinq titres**.

A. Titre I^{er} (trois articles) - Dispositions relatives aux immeubles insalubres

● **L'article 1^{er}** complète l'article L. 1311-4 du code de la santé publique (CSP) qui autorise le préfet à ordonner, en cas de danger ponctuel imminent, l'exécution immédiate des mesures prescrites par les règles générales d'hygiène prévues par le code de la santé publique.

En application de l'article L. 1311-1 du CSP, ces règles visent à préserver la santé de l'homme, notamment en matière :

- de prévention des maladies transmissibles ;
- de salubrité des habitations, des agglomérations et de tous les milieux de vie de l'homme ;
- d'alimentation en eau destinée à la consommation humaine ;
- d'exercice d'activités non soumises à la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement ;
- d'évacuation, de traitement, d'élimination et d'utilisation des eaux usées et des déchets ;
- de lutte contre les bruits de voisinage et la pollution atmosphérique d'origine domestique ;
- de préparation, de distribution, de transport et de conservation des denrées alimentaires.

Le complément apporté à ce dispositif par l'article 1^{er} permet au maire ou, à défaut, au préfet, de procéder d'office, aux frais de la personne concernée par ces mesures et en cas d'inexécution de sa part, à l'exécution des mesures ayant pour objet d'assurer le respect des règles d'hygiène en matière d'habitat.

En ce cas, la créance de la collectivité publique qui aura procédé à l'avance des frais sera recouvrée comme en matière de contributions directes. Dans l'hypothèse où la personne redevable de l'obligation ne pourrait être identifiée, les frais seront mis à la charge de l'Etat.

● **L'article 2** concerne les mesures administratives de nature à mettre fin à l'insalubrité de locaux. Composé de **neufs paragraphes**, il réorganise formellement le chapitre I^{er} du titre III du livre III de la première partie du CSP et procède à de nombreuses modifications de fond.

– Le **paragraphe I** déplace un article (le L. 1331-25 devient le L. 1331-17) et en abroge un autre (le L. 1331-32) pour tenir compte des dispositions prévues par les paragraphes suivants.

– Le **paragraphe II** insère un article L. 1331-22, relatif aux locaux impropres à l’habitation, dont le texte reprend et complète celui de l’article L. 1337-3, lui-même abrogé par le I de l’article 3 de l’ordonnance.

Son dispositif élargit la liste des locaux ne pouvant être mis à disposition aux fins d’habitation en l’étendant à tous les locaux par nature impropres à l’habitation. Dans le cas contraire, le préfet se voit toujours reconnu la possibilité de mettre en demeure la personne mettant ces locaux inhabitables à disposition de faire cesser cette situation dans un délai qu’il fixe. En outre, il rend applicables aux locaux concernés par la mise en demeure les dispositions de l’article L. 521-2 du code de la construction et de l’habitation (CCH) et prévoit, en application des articles L. 521-3-1 et L. 521-3-2 dudit code, que le propriétaire des locaux ou, à défaut, le maire, est tenu de reloger les occupants¹.

– Le **paragraphe III** actualise les dispositions de l’article L. 1331-24 en les distinguant sous deux articles L 1331-23 et L 1331-24.

L’article L. 1331-23 interdit à un bailleur de mettre à disposition, aux fins d’habitation, des locaux qui seront manifestement sur-occupés. Le préfet se voit conférer le pouvoir de mettre le responsable de cette situation en demeure de la faire cesser. Les dispositions du CCH relatives à la récupération des créances publiques et aux droits des occupants, visées au paragraphe précédent (L. 521-2, L. 521-3-1 et L. 521-3-2), sont rendues applicables à ce dispositif de mise en demeure.

Selon l’article L. 1331-24, l’utilisation faite de locaux ou d’installations qui présenteraient un danger pour la santé ou la sécurité de leurs occupants donnerait droit au préfet, après avis de la commission départementale compétente en matière d’environnement, de risques sanitaires ou technologiques (CDERST), de mettre en demeure le propriétaire ou l’occupant de rendre, dans un délai qu’il fixe, leur utilisation conforme à des prescriptions qu’il édicte. Dans cette situation aussi, les dispositions de l’article L. 521-2 du CCH sont applicables. En outre, si la mise en demeure du préfet est assortie d’une interdiction temporaire ou définitive d’habiter, le propriétaire ou, à défaut, le maire, est tenu de procéder au relogement des occupants. Enfin, s’il n’est pas satisfait à la mise en demeure, le préfet prend, aux frais de la personne concernée, toute mesure jugée utile, la créance de l’Etat étant recouvrée comme en matière de contributions directes.

– Le **paragraphe IV** reprend, sous un nouvel article L. 1331-25, les dispositions de l’ancien article L. 1331-23 permettant au préfet de délimiter,

¹ Les dispositions relatives au relogement des occupants des logements insalubres, menaçant ruine ou dans les établissements d’hébergement dangereux (articles L. 521-1 à L. 521-4 du CCH) sont modifiées par l’article 8 de l’ordonnance et seront analysées par le commentaire de cet article.

par arrêté, des périmètres au sein desquels il déclare l'insalubrité des locaux et installations utilisés aux fins d'habitation mais impropres à cet objet pour des motifs d'hygiène, de salubrité ou de sécurité. L'arrêté du préfet est précédé d'un avis de la CDERST, pris après que le maire ou, le cas échéant, le président de l'EPCI compétent en matière d'habitat, a été invité à présenter ses observations, ainsi que d'une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI. Une fois pris, l'arrêté vaut interdiction d'habiter et d'utiliser les locaux ou installations désignés à cet effet. En outre, le régime de cette déclaration d'insalubrité est adapté afin de l'harmoniser avec celui de la déclaration d'insalubrité des immeubles et groupes d'immeubles visée par l'article L. 1331-26.

– S'agissant de cet article, le **paragraphe V** le complète par une définition de l'insalubrité « irrémédiable » : est ainsi qualifiée l'insalubrité de locaux pour lesquels il n'existe aucun moyen technique d'y mettre fin ou pour lesquels la reconstruction serait moins coûteuse que les travaux nécessaires à sa résorption. Cette précision de nature juridique vise à tarir une importante source de contentieux et à faire peser sur l'ensemble d'un bâtiment un risque de manière à inciter son propriétaire à entreprendre, à temps, des travaux de réhabilitation dans les parties les plus gravement dégradées.

– Le **paragraphe VI** crée un nouvel article L. 1331-26-1 destiné à faciliter le traitement d'urgence des situations d'insalubrité en limitant les droits et règles de procédure susceptibles de rendre trop longs les délais de réaction lorsque le danger pour la santé ou la sécurité des occupants est imminent. Cet article autorise ainsi le préfet, saisi par le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales ou le directeur du service communal d'hygiène et de santé, à mettre en demeure un propriétaire ou, s'il s'agit de locaux d'hébergement, un exploitant, de prendre des mesures pour faire cesser un risque imminent lié à une situation d'insalubrité et assurer les conditions minimales d'hygiène et de sécurité. Si les mesures prescrites n'ont pas été prises, le préfet a alors la possibilité de les faire exécuter d'office.

– Le **paragraphe VII** procède à la réécriture de l'article L. 1331-28 relatif aux déclarations d'insalubrité rémissible ou irrémédiable et à leurs effets.

Le I de cet article prévoit que l'insalubrité irrémédiable est déclarée par le préfet quand la CDERST ou le Haut conseil de la santé publique conclut à l'impossibilité de remédier à l'insalubrité. La déclaration entraîne l'interdiction définitive d'habiter les lieux dans un délai, fixé par le préfet, qui ne peut être supérieur à un an. Cette durée, deux fois supérieure à celle qui préexistait à l'ordonnance, a été retenue pour permettre le relogement effectif des occupants tout en tenant compte des difficultés locales et sociales.

Le préfet peut soit ordonner la démolition de l'immeuble, soit prescrire les mesures nécessaires pour empêcher l'accès aux locaux et leur utilisation. Ces dernières mesures peuvent aussi, en cas de nécessité, être prises par le maire, au nom de l'Etat : cette innovation par rapport au droit

antérieurement en vigueur permet ainsi aux maires de procéder d'urgence à l'exécution des mesures indispensables, notamment pour prévenir les situations de « squat », y compris sur des immeubles vacants déclarés insalubres depuis longtemps.

Le II de l'article L. 1331-28 vise à simplifier et à harmoniser diverses procédures concernant les situations dans lesquelles l'insalubrité est remédiable. Il précise ainsi que les travaux imposés au propriétaire par l'arrêté d'insalubrité sont définis par référence aux caractéristiques du logement décent (équipements sanitaires et autres éléments permettant l'usage d'habitation) et assure une coordination avec les dispositions du CSP relatives à la lutte contre la présence de plomb.

Enfin, le III oblige le propriétaire à informer le préfet, dans un délai fixé par celui-ci dans l'arrêté, des offres de relogement qu'il a faites aux occupants quand les locaux se sont vus appliquer une interdiction définitive ou temporaire d'habiter.

– Le **paragraphe VIII** porte une mesure de coordination relative à la publicité foncière en Moselle et en Alsace.

– Le **paragraphe IX** réécrit les articles L. 1331-28-2, L. 1331-28-3, L. 1331-29, L. 1331-30 et L. 1331-31.

Organisant les conséquences d'une interdiction temporaire ou définitive d'habiter ou d'utiliser des locaux ou d'une impossibilité temporaire de le faire lors de travaux, le nouvel article L. 1331-28-2 impose au propriétaire de reloger ou d'héberger les occupants dans les conditions prévues par l'article L. 521-3-1 (I), rend applicables les règles fixées en matière de bail d'habitation par l'article L. 521-2 et interdit toute location ou mise à disposition des locaux vacants dès la notification de l'arrêté d'insalubrité (II), et soumet à l'existence effective d'une offre d'hébergement ou de relogement faite par le propriétaire la faculté pour le préfet de demander, à la place et aux frais de celui-ci, l'expulsion des occupants d'un immeuble frappé d'un arrêté d'interdiction d'habiter (III).

L'actuel régime de mainlevée d'un arrêté d'insalubrité, lorsque les travaux prescrits ont été réalisés ou que les travaux effectués ont mis fin à toute insalubrité qualifiée d'irréremédiable, est repris, sous réserve de simple modifications rédactionnelles, sous le nouvel article L. 1331-28-3.

Concernant la réalisation des travaux d'office lorsque le propriétaire est défaillant, l'article L. 1331-29 autorise le préfet, ou le maire agissant au nom de l'Etat, à intervenir :

- en urgence pour assurer la santé et la sécurité des occupants ou des voisins dans des logements dont l'insalubrité irréremédiable a été déclarée, voire à faire procéder à la démolition prescrite par l'arrêté sur autorisation du juge judiciaire statuant par ordonnance en référé (I) ;

- dans le cas où le propriétaire n'ayant pas exécuté les travaux dans le délai prescrit par l'arrêté ne répond pas à la mise en demeure qui lui aura été

faite de les réaliser dans un délai d'un mois, c'est-à-dire réduit par rapport au droit actuel (II).

Par ailleurs, le III de cet article institue une nouvelle disposition destinée à favoriser la mise en œuvre de travaux de sortie d'insalubrité sur les parties communes d'un immeuble en copropriété lorsque la situation est bloquée par un ou quelques copropriétaires : dans cette hypothèse, l'Etat pourra se substituer aux seuls copropriétaires défaillants en étant subrogé dans les droits et actions du syndicat de la copropriété à concurrence des sommes par lui versées.

S'agissant des effets juridiques et financiers des travaux d'office, le I de l'article L. 1331-30 rappelle tout d'abord que les travaux exécutés d'office par l'autorité administrative en lieu et place du propriétaire défaillant sont réalisés pour le compte de ce dernier et à ses frais. Toutefois, il ouvre au propriétaire bénéficiant d'un jugement d'expulsion non exécuté à l'encontre de « squatteurs » de demander au tribunal administratif que tout ou partie des travaux exécutés d'office soit mis à la charge de l'Etat, le sommes ainsi engagées venant en déduction de l'indemnité à laquelle il pourra prétendre au titre du préjudice financier né de la décision portant refus de prêter le concours de la force publique à l'exécution du jugement d'expulsion. Par ailleurs, le II reprend les actuelles dispositions applicables aux créances des collectivités publiques.

Enfin, l'article L. 1331-31 prévoit les dispositions réglementaires d'application à prendre par décret en Conseil d'Etat, en reprenant le contenu de l'actuel article L. 1331-32, abrogé, et en visant, en tant que de besoin, les articles L. 1331-22 à L. 1331-30 modifiés par l'ordonnance.

● **L'article 3** regroupe sous l'article L. 1337-4 les sanctions pénales en matière d'insalubrité actuellement prévues par les articles L. 1337-2 à L. 1337-4, en les structurant, en les précisant et, pour certaines, en les aggravant, afin d'harmoniser l'échelle des peines avec celles prévues par le code pénal. Par coordination, les articles L. 1337-2 et L. 1337-3 sont par ailleurs abrogés.

Les paragraphes I à III de l'article L. 1337-4 définissent les sanctions (un, deux ou trois ans d'emprisonnement et 50.000, 75.000 ou 100.000 euros d'amende selon la gravité de l'infraction) applicables aux personnes physiques qui ne défèrent pas à une injonction ou à une mise en demeure, qui se livrent à des dégradations, qui ne respectent pas les interdictions d'utiliser ou de mettre à disposition des locaux, etc. Le paragraphe IV détermine par ailleurs les peines complémentaires les concernant éventuellement (confiscation du fonds de commerce ou de l'immeuble et interdiction d'exercer certaines activités professionnelles ou sociales). Enfin, le paragraphe V prévoit la responsabilité pénale des personnes morales tandis que le paragraphe VI concerne spécifiquement les exploitants de fonds de commerce aux fins d'hébergement, c'est-à-dire les hôtels meublés.

B. Titre II (quatre articles) - Dispositions relatives aux immeubles menaçant ruine

Comme le rappelle le rapport au Président de la République accompagnant l'ordonnance, la procédure des immeubles menaçant ruine date de 1898 et n'a été modifiée depuis que de manière très marginale. Or, cette législation est aujourd'hui critiquée dans la mesure où :

- l'arrêté de péril, qui est pris par le maire, constitue le seul acte juridique de cette autorité qui soit obligatoirement soumis à homologation par le tribunal administratif pour devenir exécutoire en cas de silence du propriétaire ;

- la longueur et la complexité de la procédure de péril ordinaire est largement inadaptée à la réalité du danger, ce qui a pu conduire certains maires à recourir soit au dispositif de péril imminent, au risque de susciter des contentieux et de placer les occupants dans une incertitude juridique, soit à leur pouvoir de police générale, qui peut s'avérer insuffisant en cas de danger ;

- les arrêtés de péril sont soumis à une double compétence juridictionnelle, juge judiciaire en cas de péril imminent et juge administratif pour les autres, ce qui constitue une complexité inutile.

Les dispositions du titre II ont donc pour objet de simplifier ces procédures pour les rendre plus opérationnelles.

- **L'article 4** clarifie, à l'article L. 511-1 du CCH, les champs respectifs des situations de péril imminent et de péril « ordinaire » et prévoit que, dans la première situation, le maire ordonne les mesures provisoires indispensables, et qu'à un arrêté de péril imminent doit normalement succéder un arrêté de péril ordinaire. Par ailleurs, il apporte des améliorations rédactionnelles à l'article L. 511-1-1 et complète les mesures de publicité communes aux deux procédures.

- **L'article 5** réécrit les articles L. 511-2 et L. 511-3 définissant les deux procédures de péril. Il convient d'observer qu'en application de l'**article 14** de l'ordonnance, le nouveau texte entrera en vigueur à une date fixée par décret et, au plus tard, le 1^{er} octobre 2006, ceci afin de permettre la rédaction du décret en Conseil d'Etat définissant les modalités de la nouvelle procédure contradictoire préalable à l'édiction de l'arrêté de péril par le maire créée par l'article L. 511-2.

- Composé de quatre paragraphes, cet article L. 511-2 traite de la situation de péril ordinaire.

Le paragraphe I comporte plusieurs innovations par rapport au droit antérieur. Il institue tout d'abord une procédure contradictoire préalable à l'édiction de l'arrêté de péril par le maire. Il précise ensuite que l'arrêté devra

indiquer si les travaux sont de réparation ou de démolition et qu'il pourra fixer les mesures indispensables pour préserver les bâtiments mitoyens et interdire, en cas de danger, l'habitation ou l'utilisation temporaire ou définitive des lieux. L'arrêté devra aussi préciser la date d'effet de l'interdiction ainsi que celle à laquelle le propriétaire devra avoir informé le maire de l'offre d'hébergement ou de relogement faite aux occupants, ceci pour permettre à la commune d'assurer, en cas de défaillance du propriétaire, leur hébergement ou leur relogement dans les délais prévus.

Le paragraphe II reprend les dispositions traditionnelles prévoyant que le propriétaire peut se libérer de son obligation de réaliser les travaux prescrits par la conclusion d'un bail à réhabilitation, d'un bail emphytéotique ou d'un contrat de vente particulier.

De même, le paragraphe III ne modifie pas les dispositions préexistant à l'ordonnance relatives à la levée de l'arrêté de péril et à sa publicité, cette dernière étant identique à celle applicable à l'arrêté lui-même.

Enfin, le paragraphe IV concerne l'exécution des travaux d'office, dont le régime est simplifié puisque le maire pourra, après mise en demeure, se passer de l'intervention du juge pour faire réaliser les travaux prescrits. Ce n'est qu'en cas de difficulté pour les effectuer, ainsi que, comme auparavant, pour la procédure de démolition, que le maire pourra solliciter le juge judiciaire, qui statuera en référé. Enfin, il est prévu, à l'instar des dispositions propres aux situations d'insalubrité introduites aux articles L. 1331-29 et L. 1331-30 du CSP par l'article 2 de l'ordonnance, que la commune pourra ne se substituer qu'aux seuls copropriétaires défaillants lorsque les travaux prescrits dans l'arrêté portent sur les parties communes d'un immeuble en copropriété et que, lorsque des travaux seront réalisés d'office dans des locaux squattés, la charge financière finale sera reportée sur l'Etat.

– L'article L. 511-3, quant à lui, définit le régime du péril imminent. La principale modification qui lui est apportée par l'ordonnance consiste à opérer une unification de l'ordre juridictionnel compétent en confiant au juge administratif, statuant en référé, plutôt qu'au juge d'instance, comme jusqu'ici, la désignation de l'expert appelé à faire un rapport sur l'état de péril, ce choix étant cohérent avec la responsabilité du juge administratif en matière de contentieux des arrêtés de péril. En outre, l'article prévoit explicitement que, sauf si un arrêté de mainlevée du péril a été pris pour constater que les travaux réalisés par le propriétaire ont mis fin à tout péril, tout arrêté de péril imminent doit être suivi d'un arrêté de péril ordinaire, ce dernier étant seul susceptible d'y mettre durablement fin.

● **L'article 6** modifie l'article L. 511-5 afin, d'une part, de rappeler l'obligation à hébergement ou relogement des occupants à laquelle est tenu le propriétaire de locaux frappés d'une interdiction définitive ou temporaire d'habiter ou d'utiliser, et, d'autre part, de clarifier et d'unifier le régime des droits des occupants pour les deux types d'arrêtés de péril, ordinaire ou

imminent, en précisant notamment qu'aucun local vacant concerné par un arrêté de péril ne peut être loué.

● De manière similaire à ce que l'article 3 de l'ordonnance a prévu pour le nouvel article L. 1337-4 du CSP en matière d'habitat insalubre, **l'article 7** réécrit l'article L. 511-6 du CCH afin :

– dans deux paragraphes I et II, de définir plus précisément les infractions en matière d'immeubles menaçant ruine et d'harmoniser avec celles prévues par le code pénal les sanctions pénales applicables aux personnes physiques qui ne défèrent pas à une mise en demeure, qui se livrent à des dégradations et qui ne respectent pas les interdictions d'utiliser ou de mettre à disposition des locaux, etc. (un ou trois ans d'emprisonnement et 50.000 ou 100.000 euros d'amende selon la gravité de l'infraction) ;

- dans un paragraphe III, de déterminer les éventuelles peines complémentaires (confiscation du fonds de commerce ou de l'immeuble et interdiction d'exercer certaines activités professionnelles ou sociales) ;

- dans un paragraphe IV, de prévoir la responsabilité pénale des personnes morales ;

- et enfin, dans un paragraphe V, de viser spécifiquement les exploitants de fonds de commerce aux fins d'hébergement.

C. Titre III (deux articles) - Dispositions relatives au relogement

Composé des articles 8 et 9, ce titre vise à clarifier les obligations respectives des maires et des préfets en matière de relogement des occupants de logements insalubres, menaçant ruine ou des établissements d'hébergement, et de conforter les droits des occupants de bonne foi.

● **L'article 8** apporte aux articles L. 521-1, L. 521-2 et L. 521-4 du CCH diverses améliorations rédactionnelles qui n'en modifient pas la portée. En revanche, l'article L. 521-3 est scindé en deux articles L. 521-3-1 et L. 521-3-2, qui comportent des innovations et assurent une meilleure distinction entre les responsabilités respectives des propriétaires et exploitants, d'une part, et des personnes publiques, d'autre part.

– L'article L. 521-1 fixe les principes généraux des obligations d'hébergement ou de relogement auxquelles sont assujettis les propriétaires ou les exploitants de locaux d'hébergement dans les différentes situations concernées par des mesures de police (insalubrité, péril, insécurité dans les établissements d'hébergement).

– L'article L. 521-2 est relatif aux droits des occupants.

Son paragraphe I précise que les loyers et redevances d'occupation cessent d'être dus dans les locaux concernés dès le premier jour du mois

suivant la publicité des arrêtés de police, y compris dans les établissements d'hébergement, tels que les hôtels meublés. En outre, dans les locaux faisant l'objet des nouvelles mesures d'urgence instituées en matière d'insalubrité, le loyer sera suspendu rétroactivement à compter de la mise en demeure si un arrêté d'insalubrité est pris ultérieurement : en conséquence, il est expressément prévu que tout loyer ou somme versée en contrepartie de l'occupation du logement indûment perçu par le propriétaire sera soit restitué, soit déduit des loyers futurs.

Le paragraphe II précise que le bail d'occupation est suspendu dès la notification de l'arrêté d'insalubrité, de la mise en demeure d'urgence en matière d'insalubrité, de l'arrêté de péril ou des prescriptions de sécurité dans les établissements d'hébergement, et non plus seulement si une interdiction temporaire d'habiter est prononcée, et que cette suspension court jusqu'à la réalisation des travaux prescrits ou à la limite de l'interdiction définitive d'habiter.

S'agissant de la durée du bail, le paragraphe III ajoute aux dispositions existantes relatives au maintien de plein droit des effets du contrat, exception faite de l'obligation de paiement du loyer, deux mesures nouvelles visant à renforcer la protection des occupants :

- la première qualifie d'occupants de bonne foi les personnes qui, aucune offre de relogement ne leur ayant été faite, sont restées dans des logements interdits à l'habitation, et les protège expressément de toute expulsion, le droit au relogement étant d'ordre public ;

- la seconde indique qu'aucune mesure de police ne peut entraîner la résiliation de plein droit d'un bail ou d'un autre contrat d'occupation, de manière à mettre un terme à la jurisprudence définissant une telle mesure (telle un arrêté de péril) comme un cas fortuit au sens de l'article 1722 du code civil et entraînant, de ce fait, la résiliation de plein droit du bail.

- L'article L. 521-3-1 nouveau fixe les obligations des propriétaires et exploitants de locaux d'hébergement lorsque est prononcée soit une interdiction temporaire d'habiter (paragraphe I), soit une interdiction définitive d'habiter ou une évacuation définitive (paragraphe II).

En cas d'interdiction temporaire, ils sont tenus d'assurer aux occupants un hébergement décent correspondant à leurs besoins. A défaut, l'hébergement est organisé, à leurs frais, par le maire. Dans l'hypothèse où le logement insalubre est manifestement surpeuplé, le relogement ultérieur doit être assuré par le maire ou le préfet.

En cas d'interdiction ou d'évacuation définitive, les propriétaires et exploitants sont assujettis à une obligation de relogement des occupants et de versement d'une indemnité égale à trois mois de loyer, pour couvrir les frais de réinstallation, y compris en cas d'interruption du bail. A défaut, l'hébergement est organisé, à leurs frais, par le maire ou le préfet.

– L'article L. 521-3-2, qui organise la substitution des personnes publiques aux propriétaires et exploitants n'assurant pas leurs obligations en matière d'hébergement et de relogement, apporte au droit antérieur résultant de l'article L. 521-3 une opportune clarification des rôles respectifs du maire et du préfet dans les différentes situations d'exercice des pouvoirs de police.

Ainsi, en cas de défaillance du propriétaire ou de l'exploitant, l'hébergement ou le relogement des occupants incombe au maire pour les locaux visés par un arrêté de péril et pour les établissements d'hébergement concernés par des prescriptions de sécurité (paragraphe I de l'article) et au préfet - ou au maire s'il est délégataire de tout ou partie des droits de réservation de l'Etat - pour les locaux déclarés insalubres (paragraphe II).

Toutefois, le paragraphe III prévoit que si le traitement de l'insalubrité s'inscrit dans une opération d'ensemble prévoyant l'aménagement ou la revalorisation d'une zone délimitée (comme une opération programmée d'amélioration de l'habitat) ou une opération d'aménagement (telle qu'une zone d'aménagement concerté), il revient à la personne publique à l'initiative de cette opération d'assurer l'hébergement ou le relogement en cas de défaillance du propriétaire ou de l'exploitant.

Par ailleurs, le montant de l'indemnité représentative de la contribution au relogement exigée du propriétaire ou de l'exploitant défaillant antérieur à l'ordonnance (de 305 à 610 euros par personne relogée) étant sans caractère incitatif ou dissuasif, et son prélèvement présentant des difficultés d'application telles que peu de communes procédaient à son recouvrement, le paragraphe IV prévoit, d'une part, que cette contribution est désormais évaluée dans la limite d'une somme égale à un an du loyer prévisionnel et, d'autre part, qu'elle est directement versée à la personne publique ou à l'organisme (HLM, SEM ou association) ayant effectivement assuré le relogement.

Le paragraphe V précise que la commune ayant hébergé ou relogé des occupants de locaux déclarés insalubres, soit de façon occasionnelle, soit dans le cadre d'une convention passée avec l'Etat, est subrogée dans les droits de celui-ci pour le recouvrement de sa créance.

Le paragraphe VI comporte, sans changement par rapport au droit antérieur, les dispositions concernant le recouvrement des créances.

Quant au paragraphe VII, il autorise la saisine du juge d'instance d'une demande tendant à la résiliation du bail et à l'expulsion d'un occupant qui aurait refusé trois offres de relogement faites par la personne publique compétente, de manière à mettre fin aux refus abusifs de relogement parfois opposés par certains occupants.

– De manière similaire à ce que les articles 3 et 7 de l’ordonnance ont prévu pour les articles L. 1337-4 du CSP en matière d’habitat insalubre et L. 511-6 du CCH pour les immeubles menaçant ruine, l’article L. 521-4 est réécrit de manière à :

- dans un paragraphe I, définir plus précisément les infractions aux droits des occupants et harmoniser leur sanction avec celles prévues par le code pénal (trois ans d’emprisonnement et 100.000 euros d’amende) ;

- dans un paragraphe II, déterminer les éventuelles peines complémentaires (confiscation du fonds de commerce ou de l’immeuble et interdiction d’exercer certaines activités professionnelles ou sociales) ;

- dans un paragraphe III, prévoir la responsabilité pénale des personnes morales et viser spécifiquement les exploitants de fonds de commerce aux fins d’hébergement.

● **L’article 9** complète les articles L. 353-15 et L. 442-6 afin que le droit au maintien dans les lieux dont bénéficient les locataires d’organismes soumis à la réglementation HLM ne puisse être opposé par les personnes qui, relogées à titre temporaire dans le cadre d’une procédure d’insalubrité ou de péril, refuseraient de réintégrer leur logement à l’issue des travaux ou une offre de relogement correspondant à leurs besoins et à leurs possibilités.

D. Titre IV (un article) - Dispositions relatives à l’expropriation

L’article 10 modifie plusieurs des articles de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l’habitat insalubre, dite « loi Vivien », laquelle institue, pour l’expropriation des immeubles insalubres, des modalités dérogatoires au code de l’expropriation pour cause d’utilité publique (CECUP). Outre des aménagements formels destinés à en harmoniser le texte avec ce code, l’article comporte diverses dispositions de nature à accélérer les procédures et à favoriser le traitement définitif de l’habitat insalubre.

– Le paragraphe I procède à la réécriture de l’article 13 de la loi pour mieux définir le champ de l’expropriation dérogatoire de droit commun : à titre principal, les immeubles déclarés insalubres à titre irrémédiable, ainsi que, à titre exceptionnel, les immeubles dont l’expropriation est indispensable à la démolition des précédents (ancien article 20 de la loi) et les terrains supportant à la fois des locaux insalubres à titre irrémédiable et des locaux salubres lorsque leur acquisition est nécessaire à la résorption de l’insalubrité constatée. Ainsi, l’expropriation des terrains contigus ou voisins lorsque leur utilisation est indispensable à la réalisation des opérations en vue desquelles la déclaration d’utilité publique (DUP) est prononcée, qui figurait dans ce champ d’application avant l’ordonnance, n’est désormais plus possible. De même, contrairement au passé, l’expropriation n’est plus conditionnée à la construction de nouveaux logements ou à un objet d’intérêt collectif relevant d’une opération d’urbanisme.

– Le paragraphe II apporte une modification rédactionnelle à l'article 14.

– Le paragraphe III abroge l'article 16, qui autorisait les propriétaires à s'engager auprès de l'expropriant à procéder eux-mêmes tant à la suppression des immeubles insalubres visés dans l'arrêté de DUP qu'au relogement des occupants. Cette faculté contrariait les opérations de résorption de l'habitat insalubre en ralentissant les expropriations de un, voire de deux ans, délai pendant lequel était suspendu le caractère exécutoire de l'arrêté de DUP. Or, outre qu'un propriétaire peut toujours réaliser des travaux de réhabilitation d'un immeuble insalubre afin de l'exclure de la DUP, le CSP et le CCH lui imposent désormais, pour les immeubles déclarés insalubres irrémédiables, le relogement des occupants, les travaux (qui rendent inhabitable lesdits logements), voire la démolition.

– Le paragraphe IV tire les conséquences, à l'article 17, de la codification de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 dans le CECUP.

– Le paragraphe V réécrit l'article 18, qui organise les modalités de fixation des indemnités d'expropriation des biens insalubres et impropres à l'habitation. Dans sa nouvelle rédaction, cet article :

- rend applicable à la fixation des indemnités d'expropriation la procédure prévue au CECUP ;

- applique, comme jusqu'alors, le principe dit de la « *récupération foncière* » (valeur du terrain nu, frais de démolition déduits) pour évaluer les biens insalubres et impropres à l'habitation ;

- exclut de cette méthode -et par conséquent, retient les modalités de droit commun-, les biens expropriés mais non insalubres irrémédiables ainsi que les biens insalubres et impropres à l'habitation occupés par leur propriétaire au moins deux ans avant la notification de l'arrêté d'insalubrité irrémédiable (cette seconde catégorie venant remplacer la précédente, qui étaient les propriétaires occupant les lieux avant le 10 juin 1970, devenue obsolète) ;

- prévoit la déduction de l'indemnité d'expropriation du montant de l'indemnité due, en application de l'article L. 521-3-2 du CCH, par le propriétaire n'ayant pas assuré le relogement des occupants ;

- interdit, comme jusqu'alors, le versement d'une indemnité en dédommagement de la suppression d'un commerce portant sur l'utilisation comme habitation de terrains ou de locaux impropres à cet usage (sont notamment visés les hôtels meublés déclarés insalubres et interdits à l'habitation).

Par rapport au texte antérieur de l'article 18, outre les modifications précisées ci-dessus, sont ainsi supprimées les dispositions relatives :

- à la réfaction du montant de l'indemnité d'expropriation des loyers encaissés depuis l'interdiction définitive d'habiter ou des loyers perçus dans les locaux impropres par nature à l'habitation, devenues sans objet dès lors que l'article L. 521-2 du CCH prévoit la suspension des loyers à compter de

l'arrêté d'insalubrité et que les locaux visés à l'article L. 1331-22 du CSP (caves, combles, sous-sols et autres locaux) n'entrent pas dans le champ de l'expropriation visée par la loi ;

- au calcul de l'indemnisation intéressant les locaux visés aux articles L. 1331-23 et L. 1331-24 du CSP (respectivement, locaux sur-occupés et locaux ou installations présentant un danger pour la santé ou la sécurité de leurs occupants), qui ne relèvent pas non plus de ce champ.

- Le paragraphe VI modifie l'article 19 de la loi, lequel autorise l'expulsion des occupants ayant refusé des offres de relogement, afin de remplacer l'expulsion par arrêté préfectoral par le droit commun de l'expulsion et de substituer la référence aux conditions de relogement dans les opérations d'aménagement prévue par l'article L. 314-2 du code de l'urbanisme à la référence aux conditions de relogement à prendre en compte.

- Enfin, le paragraphe VII abroge l'article 20, par coordination avec le nouveau texte de l'article 13.

E. Titre V (cinq articles) - Dispositions diverses et finales

● L'article L. 111-6-1 du CCH interdit la division par appartements d'immeubles déclarés insalubres, frappés d'une interdiction d'habiter ou d'un arrêté de péril. Toute justifiée qu'elle soit, cette mesure rend toutefois impossibles les opérations de restauration d'un immeuble par plusieurs propriétaires ou investisseurs qui, pour des raisons notamment fiscales, voudraient diviser le bien foncier en parts. Aussi, pour éviter de renoncer à certains travaux indispensables, **l'article 11** complète l'article L. 111-6-1 du CCH afin d'autoriser ces opérations dès lors qu'elles sont prescrites sous DUP en application de l'article L. 313-4 du code de l'urbanisme, le contrôle l'autorité publique résultant du caractère obligatoire de la DUP apportant les garanties nécessaires.

● **L'article 12** complète l'article L. 123-3 du CCH, relatif au régime des établissements d'hébergement recevant du public et soumis au règlement de sécurité, par des dispositions de coordination portant notamment sur les travaux, la récupération des créances publiques et le droit des occupants.

● L'article L. 651-10 du CCH fixe les procédures applicables en cas de poursuites pénales fondées sur l'article 225-14 du code pénal, c'est-à-dire lorsque les conditions d'hébergement sont contraires à la dignité humaine, à l'encontre d'établissements d'hébergement exploités sous forme commerciale. Par souci d'harmonisation, **l'article 13** complète cet article L. 651-10 afin de viser également les cas où les poursuites sont engagées sur le fondement de l'article L. 1337-4 du CSP et des articles L. 511-6 et L. 521-4 du CCH.

- Ainsi que cela a été précisé précédemment, **l'article 14** prévoit que les dispositions de l'article 5 de l'ordonnance, relatif à la nouvelle procédure de péril, entreront en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} octobre 2006.

- **L'article 15** est l'article d'exécution.

II. Les propositions de votre commission

- Outre la **ratification de l'ordonnance**, proposée au **I** de l'amendement, votre commission vous propose d'apporter des modifications rédactionnelles ou des clarifications à certaines des dispositions qu'elle a introduites dans notre droit. Par ailleurs, elle préconise d'insérer de nouveaux dispositifs, en lien direct avec son objet, qui ne pouvaient l'être par l'ordonnance faute de relever du champ de l'habilitation de l'habilitation consentie par le Parlement au Gouvernement.

- Le **paragraphe II** de l'amendement regroupe toutes les propositions de modifications du **code de la santé publique**.

Les 1^o, 3^o ainsi que les a) et b) du 4^o opèrent une harmonisation rédactionnelle aux articles L. 1331-26-1, L. 1331-28-3 et L. 1331-29 afin que les prescriptions édictées par le préfet pour mettre fin à l'insalubrité des immeubles soient plus justement qualifiées de « *mesures* » et non de « *travaux* ».

Afin d'encadrer les principaux effets des déclarations d'insalubrité irrémédiable et rémissible, le 2^o apporte une précision à l'article L. 1331-28, qui dispose dans sa rédaction actuelle que le préfet prononce, s'il y a lieu, « *l'interdiction temporaire d'habiter et d'utiliser les lieux* ». L'interprétation des ces dispositions ayant pour conséquence non souhaitable de lier nécessairement, pour le préfet, une interdiction d'utiliser les lieux à l'interdiction temporaire d'habiter, ce qui n'est pas souhaitable, il est proposé de permettre au préfet de prononcer seulement la première de ces deux interdictions.

Les c) et d) du 4^o clarifient, quant à eux, le régime juridique et financier des mesures effectuées d'office par l'autorité publique sur les immeubles insalubres, en cas de défaillance des propriétaires, car la rédaction résultant de l'ordonnance ne précise pas l'autorité administrative compétente en la matière. Aussi votre commission préconise-t-elle la clarification de ce régime, lorsque le maire y procède pour le compte de l'Etat. En effet, compte tenu de leur connaissance des dossiers locaux, il apparaît plus opportun que les communes assurent la réalisation des travaux d'office, sous réserve d'être garanties contre les débiteurs insolvables ou indélélicats.

En outre, il est indispensable de déterminer le régime applicable lorsque la commune ou l'Etat se substitue aux seuls copropriétaires défaillants

pour réaliser les travaux d'office dans une copropriété. Il est précisé que la défaillance des copropriétaires s'apprécie suite au vote par l'assemblée générale des copropriétaires de la nature et du montant des travaux à réaliser, tels que prescrits par l'arrêté d'insalubrité ou de péril, déterminant les quotes-parts dues par chaque copropriétaire, ainsi que leur date d'exigibilité. Si, à cette date, certains copropriétaires n'ont pas versé les sommes appelées, ils seraient considérés comme défaillants. Cette précision permet à la commune, ou à l'Etat, de répondre pour leur compte à l'appel de fonds du syndic, ce qui permet à la copropriété d'engager les travaux. Dans ce cas, la collectivité publique est subrogée de plein droit dans les droits dont bénéficie le syndicat de copropriétaires vis à vis des copropriétaires défaillants, et, notamment du privilège spécial immobilier.

● Le **paragraphe III** de l'amendement de votre commission porte des modifications au **code de la construction et de l'habitation**.

Le 1° complète l'article L. 111-6-1 relatif aux sanctions pénales applicables en cas de division d'immeubles contraire aux prescriptions dudit article. Les corrections suggérées permettent d'aligner ce régime sur les dispositions adoptées en matière d'insalubrité (article L. 1337-4 du CSP), de péril (article L. 511-6 du CCH) et de relogement (article L. 521-4 du même code).

Cette modification n'ayant pas été prévue par l'habilitation de la loi de programmation pour la cohésion sociale, il convient de réaliser les coordinations nécessaires au moment de la présente ratification. En outre, le 1° harmonise le régime des peines complémentaires des personnes physiques et des personnes morales. Enfin, il supprime la mention selon laquelle les personnes morales sont pénalement responsables, précision qui n'est plus nécessaire depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité¹.

Les 2°, 3°, 4° et 5° harmonisent la procédure relative aux prescriptions de sécurité que les maires peuvent imposer aux équipements communs défectueux des immeubles collectifs à usage principal d'habitation avec la nouvelle procédure, simplifiée, intéressant les immeubles menaçant ruine. Le régime de la sécurité des immeubles collectifs à usage principal d'habitation, défini aux articles L. 129-1 à L. 129-7 du CCH est issu de l'article 18 de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Ce texte a permis au maire, agissant au nom de l'Etat, de prescrire aux propriétaires ou au syndicat de copropriétaires les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des équipements communs, dont la liste a été précisée

¹ Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

par un décret du 23 décembre 2004¹, des immeubles collectifs d'habitation, suite à la carence des propriétaires. La procédure est actuellement identique à celle qui prévalait pour les immeubles menaçant ruine avant la publication de l'ordonnance (dispositif d'urgence et u arrêté exécutoire après homologation par le tribunal administratif). Aussi paraît-il pertinent d'harmoniser ces dispositions avec la nouvelle procédure s'attachant aux arrêtés de péril, tout en renvoyant la définition de leurs détails d'application à un décret en Conseil d'Etat.

Le 6° aligne le régime applicable aux immeubles menaçant ruine sur celui de l'insalubrité lorsque la commune se substitue aux seuls copropriétaires défaillants pour réaliser les travaux d'office dans une copropriété. Par analogie avec le 4° du II de l'amendement, il détermine les dispositions applicables en cas de défaillance des copropriétaires.

Les a) et b) du 7° sont relatifs aux conditions de suspension des baux et loyers dans les locaux frappés d'un arrêté d'insalubrité ou de péril (article L. 521-2). Dans la rédaction actuelle de cet article, il est prévu que le loyer **en principal** ou toute autre somme versée en contrepartie de l'occupation cesse d'être dû dès la mise en demeure du préfet. Concernant le cas particulier des locaux impropres par nature à l'habitation, il paraît judicieux de ne laisser aucune somme à la charge de l'occupant puisqu'il s'agit de locaux qui n'auraient jamais dû être loués. Pour cette raison, il est proposé de supprimer les mots « *en principal* ».

Le c) du 7° intéresse le dernier alinéa du III de ce même article L. 521-2. Celui-ci précise, dans sa rédaction actuelle, que les occupants qui sont demeurés dans les lieux faute d'avoir reçu une offre de relogement sont des **occupants de bonne foi qui ne peuvent être expulsés**. Cette disposition a pour objet d'empêcher l'expulsion d'occupants restés dans des locaux au delà de la date d'effet de l'interdiction définitive d'habiter précisée par l'arrêté préfectoral ou municipal, alors qu'aucun relogement ne leur a été proposé. Pour autant, si l'expulsion ne peut être ordonnée du fait de cette situation de droit particulière, d'autres motifs d'expulsion, tels que les troubles de voisinage, pourraient être légitimement soulevés devant le juge. Aussi pour ne pas empêcher cette éventualité, est-il proposé de corriger cet article en ce sens.

Le 8° modifie le IV de l'article L. 521-3-2 qui précise le montant de l'indemnité représentative des frais engagés pour le relogement, due par le propriétaire d'un immeuble en interdiction définitive d'habiter, lorsque la collectivité publique ou un organisme a relogé les occupants. Ce montant est défini dans la limite d'une somme égale à un an du **loyer prévisionnel**. L'application de cette disposition s'est avérée, dans les faits, délicate et risque d'entraîner des contentieux de la part de propriétaires indéclicats qui pourraient contester le montant de l'indemnité demandée au regard des frais engagés pour

¹ Décret n° 2004-1442 du 23 décembre 2004 pris pour l'application de l'article 18 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et relatif à la sécurité des immeubles collectifs à usage principal d'habitation.

le relogement. Aussi est-il proposé de fixer le montant de l'indemnité à un an de loyer du nouveau logement de l'occupant relogé.

● Le **paragraphe IV** de l'amendement modifie la **loi du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre**.

Le a) du 1° et le b) du 2° simplifient la rédaction des articles 13 et 14 de cette loi, qui traitent des organismes pouvant être bénéficiaires de l'expropriation des immeubles insalubres irrémédiables pour pouvoir mener les opérations de résorption nécessaires. Afin d'éviter l'énumération d'une liste, incomplète à chaque fois qu'une nouvelle structure est créée, il est proposé de viser tous organismes y ayant vocation, ce qui inclut, notamment, les nouvelles sociétés publiques locales d'aménagement, dont la création est proposée par l'article 4 *ter* B du présent projet de loi. Ces dispositions introduisent également dans la liste des personnes morales bénéficiaires de ce dispositif d'expropriation, exorbitant du droit commun, les sociétés d'économie mixte à participation majoritaire de l'Etat et ayant vocation à construire des logements sociaux, comme la Sonacotra.

Les autres dispositions figurant aux 1°, 2° et 3° étendent les modalités particulières d'expropriation des immeubles insalubres irrémédiables aux immeubles d'habitation sous arrêté de péril et sous ordonnance de démolition ou d'interdiction définitive d'habiter. Il s'agit d'une proposition figurant dans le rapport Pelletier/Doutreligne¹.

Dans les faits, si ces immeubles peuvent être expropriés selon la procédure de droit commun, ils ne peuvent bénéficier des procédures spécifiques créées par la loi du 10 juillet 1970, dont l'objet est limité aux immeubles insalubres. En conséquence, dans le cadre d'une opération d'ensemble de résorption de l'habitat insalubre, il est actuellement nécessaire, soit de mener les expropriations nécessaires selon deux procédures différentes, ce qui allonge les délais et les risques contentieux, soit d'instruire un arrêté d'insalubrité sur un immeuble menaçant ruine déjà sous arrêté de péril, avec un risque de détournement de procédure. Dans les deux cas, la complication procédurale ne se justifie pas et allonge les délais opérationnels. Aussi est-il pertinent de prévoir explicitement l'expropriation de ces immeubles dans le cadre de la loi du 10 juillet 1970, s'agissant d'immeubles interdits à l'habitation et dont la valeur vénale est identique qu'ils soient insalubres ou en péril.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

¹ « Propositions pour une meilleure sécurité des personnes dans leur habitat ». Rapport remis au ministre de la cohésion sociale et du logement en octobre 2005.

Article 7 sexies

(Articles L. 145-4 et L. 145-23-1 [nouveau] du code de commerce)

**Remise sur le marché des logements vacants
situés au-dessus des commerces**

Inspiré par les travaux conduits par M. Philippe Pelletier dans le cadre du groupe de travail sur la modernisation des baux commerciaux, cet article, introduit par le Sénat en première lecture sur proposition de votre commission, facilite la mobilisation des logements vacants situés au-dessus des commerces. Cette mesure concerne un parc de logements très important, principalement dans les centres-villes.

Le texte adopté par le Sénat

A cet effet, l'article 7 *sexies* autorise le propriétaire bailleur d'un bien immobilier comportant des locaux consacrés aux activités économiques et des locaux d'habitation à reprendre ces derniers s'ils ne sont pas utilisés à cet usage. Le bailleur aurait l'obligation de prévenir son locataire dans un délai minimum de six mois. Cette reprise serait privée d'effets si le locataire réaffectait les locaux à l'usage d'habitation dans les six mois suivant la notification du congé et le congé pourrait être délivré tous les trois ans. Au surplus, ce dispositif comporte de nombreuses autres garanties pour le locataire dans la mesure où il exclut plusieurs types de locaux de son champ d'application (hôtel, meublés, locaux à usage hospitalier ou d'enseignement) et où il donne au locataire la possibilité de s'opposer à la reprise si la privation de jouissance des locaux d'habitation apporte un trouble grave à l'exploitation du fonds, ou si les locaux commerciaux et les locaux d'habitation forment un tout indivisible. Enfin, il prévoit qu'en cas de reprise partielle, le loyer du bail est diminué pour tenir compte des surfaces retranchées.

Les modifications de l'Assemblée nationale

Sur proposition des membres du groupe socialiste, les députés ont voté un amendement autorisant le bailleur à reprendre les locaux d'habitation quand il est projeté la démolition de l'immeuble dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine. Comme l'a précisé M. Jean-Yves Le Bouillonnet en séance, il s'agit en pratique d'autoriser les bailleurs sociaux à donner congé à l'expiration d'un bail commercial en cas de démolition de l'immeuble. En outre, les députés ont adopté un amendement rédactionnel du rapporteur.

Votre commission considère que ces modifications sont bienvenues et préconise l'adoption en l'état de ce dispositif.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 7 septies
(Article 31 du code général des impôts)

**Déduction forfaitaire majorée en cas de remise
sur le marché de logements vacants**

Animé par le souhait de trouver des solutions au problème de la vacance, le Sénat a inséré en première lecture, à l'initiative de votre commission, cet article créant un avantage fiscal transitoire fort afin d'inciter les propriétaires de logements vacants à remettre leur bien sur le marché. Ce dispositif permet aux propriétaires redevables de la taxe sur les logements vacants (TLV) qui remettent leur bien sur le marché entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2007 de bénéficier d'une déduction forfaitaire de 30 % sur les revenus fonciers perçus pendant deux ans.

L'Assemblée nationale a retenu deux modifications d'ordre rédactionnel afin d'adapter le texte de l'article 7 *septies* aux évolutions du code général des impôts suite au vote de la loi de finances pour 2006.

En outre, votre commission tient à souligner, comme l'a rappelé M. Jean-Louis Borloo en séance, que le bénéfice de cette déduction forfaitaire est cumulable avec le système de déduction majorée en cas de conventionnement du logement avec l'ANAH prévu à l'article 7 du projet de loi. Le cumul de ces avantages fiscaux permettrait aux bailleurs qui rentreraient dans les deux dispositifs de bénéficier d'une déduction forfaitaire de 60 ou de 75 % selon les cas.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 7 octies (nouveau)
(Articles 1407 et 1410 du code général des impôts)

Assujettissement des logements vacants à la taxe d'habitation

Malgré l'avis défavorable émis tant par la commission des affaires économiques que par le Gouvernement, les députés ont adopté un amendement de M. Yves Simon assujettissant les logements vacants au paiement de la taxe d'habitation. Ce dispositif prévoit que les propriétaires de logements vacants depuis plus de cinq ans sont redevables de la taxe d'habitation et majorée de 50 % le montant de cette taxe à partir de la dixième année de vacance.

L'auteur de l'amendement a justifié sa proposition en indiquant que, malgré les nombreux outils mis à la disposition des collectivités territoriales pour lutter contre la vacance, il pouvait subsister un grand nombre de locaux inoccupés, particulièrement en zone rurale, se dégradant rapidement. Il peut également être ajouté, à l'appui de cette thèse, que le seul outil fiscal existant pour lutter contre la vacance, la TLV, n'est pas applicable en milieu rural.

A l'opposé, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a fait valoir qu'il était préférable de remédier à ce problème en s'appuyant sur des moyens incitatifs et non pas coercitifs. Le Gouvernement a, quant à lui, indiqué qu'un tel dispositif risquerait d'être inefficace car il trouverait à s'appliquer de manière indifférente sur tout le territoire et notamment dans des zones non tendues, voire de dépression démographique. En outre, M. Jean-Louis Borloo a ajouté qu'il lui semblait délicat de mêler à la fois application de la TLV et taxe d'habitation (TH). En effet, un propriétaire d'un bien vacant situé dans une zone soumise à la TLV serait conduit à payer, au bout de la deuxième année de vacance, la TLV puis, au-delà de la cinquième année, cette même taxe ainsi que la TH, majorée de 50 % au bout de dix ans, ce qui conduirait à un système de double imposition.

Propositions de votre commission

Votre commission est sensible aux problèmes soulevés par l'auteur de l'amendement. Elle constate que la TLV n'est applicable que dans huit agglomérations françaises¹ et ne permet pas de résoudre les problèmes de vacance dans les territoires péri-urbains ou ruraux.

Il n'en reste pas moins que le système préconisé par l'Assemblée nationale soulève un nombre important de difficultés. En effet, cette solution conduit, à l'évidence, à soumettre à une double imposition les propriétaires de logements vacants dans les agglomérations concernées par la TLV. En outre, cet assujettissement à la TH pourrait créer de graves difficultés pour certains propriétaires puisqu'il s'applique de manière uniforme. Comment expliquer à

¹ Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et Cannes-Grasse-Antibes.

un propriétaire héritant d'un bien immobilier dégradé, qui souhaite le conserver mais ne dispose pas des moyens pour le rénover, qu'il devra payer une imposition supplémentaire ? Ce dispositif s'applique-t-il à la petite maison occupée de manière temporaire dans l'année ?

Votre rapporteur relève également que les collectivités publiques disposent déjà d'outils juridiques pour lutter contre les biens en état d'abandon.

La procédure d'abandon manifeste

A ce titre, les articles L. 2243-1 à L. 2243-4 du code général des collectivités territoriales autorisent les maires, lorsque des « *immeubles, parties d'immeubles, voies privées assorties d'une servitude de passage public, installations et terrains sans occupant à titre habituel ne sont manifestement plus entretenus* », à engager, à la demande du conseil municipal, la procédure de déclaration de la parcelle concernée en état d'abandon manifeste. Le constat d'abandon manifeste est dressé par procès-verbal provisoire, communiqué au propriétaire du bien et aux titulaires de droits réels. Ce procès-verbal détermine la nature des travaux indispensables pour faire cesser l'état d'abandon.

Six mois après l'exécution de ces mesures de publicité et de ces notifications, le maire constate par un procès-verbal définitif l'état d'abandon manifeste de la parcelle. Le conseil municipal, saisi par le maire, peut décider, s'il y a lieu, de déclarer la parcelle en état d'abandon manifeste et d'en poursuivre l'expropriation au profit de la commune, pour une destination qu'il détermine. Cette expropriation, qui doit être poursuivie dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, doit alors avoir pour but « *soit la construction de logements, soit tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement* ».

Votre commission estime que la procédure manifeste d'abandon constitue un outil très intéressant permettant aux communes de remédier au problème des logements très dégradés qui sont situés sur leur territoire. Pour autant, elle comprend également le désir des élus des zones rurales de disposer d'un outil fiscal pour inciter les propriétaires à ne pas laisser leurs biens à l'abandon. Toutefois, votre commission juge que c'est aux élus locaux d'apprécier l'intérêt de mettre en œuvre un dispositif coercitif de cette nature, qu'ils pourraient ne pas souhaiter si leur commune se trouvait dans une situation de déclin démographique.

Sur la base de ces réflexions, votre commission vous soumet **un amendement** rendant facultative l'application de la TH aux logements vacants depuis plus de cinq ans et permettant aux communes, sur délibération de leur conseil municipal, de l'instituer si elles le jugent opportun. Surtout, pour lever les difficultés liées aux situations de double imposition (TLV et TH), la proposition de votre commission interdit aux communes concernées par la TLV, instituée par l'article 232 du code général des impôts, de faire usage de cette faculté. Enfin, cet amendement ne reprend pas le dispositif de majoration à 50 % au bout de dix ans, votre commission estimant que, passé ce délai, il

reviendra à la commune d'engager la procédure d'abandon manifeste s'il y a lieu.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 7 nonies (nouveau)
(Article 25 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986)

Création d'un certificat de mise en location

Lors de la discussion du projet de loi à l'Assemblée nationale, un très large consensus s'est dégagé pour introduire dans notre appareil juridique un dispositif permettant de contrôler, **de manière préventive**, que les logements mis en location répondent aux normes de décence et de salubrité. En effet, le droit en vigueur n'offre des possibilités de mise aux normes de décence des logements que sur contestation par les locataires, soit auprès du propriétaire, soit auprès du juge judiciaire.

Le droit en vigueur

Le contrôle de la décence

Depuis le vote de l'article 187 de la loi SRU, tout bailleur est tenu, en vertu de l'article 1719 du code civil, de délivrer au locataire, s'il s'agit de son habitation principale, un logement décent. Dans ce cadre, la législation¹ régissant les rapports entre les bailleurs et les locataires précise que le bailleur doit remettre au locataire un logement décent « *ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation* ». Sur le fondement de cette législation, un décret a déterminé les caractéristiques précises du logement décent², qui concernent aussi bien les logements privés que les logements locatifs sociaux.

¹ Article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

² Décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi SRU.

Les caractéristiques du logement décent

L'article 2 du décret définit les normes que le logement doit satisfaire pour assurer la sécurité physique et la santé des locataires (clos et couvert, protection des occupants contre les chutes, nature et état des matériaux de construction, réseaux et branchements d'électricité et de gaz, ventilation, éclairage...).

Son article 3 dresse la liste des éléments d'équipement et de confort (chauffage, alimentation en eau potable, évacuation des eaux usées, cuisine, installations sanitaires, réseau électrique).

L'article 4 est relatif à la taille du logement. Pour être décent, un logement doit comporter au moins une pièce principale ayant une surface habitable au moins égale à 9 mètres carrés et une hauteur sous plafond d'au moins 2,20 mètres, soit un volume habitable minimal de 20 mètres cubes.

Enfin, son article 5 dispose qu'un logement qui a fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité ou de péril ne peut être considéré comme un logement décent.

Dans le cas où une location ne satisferait pas à ces conditions, le locataire est en droit de demander au propriétaire, la mise en conformité des locaux. A défaut d'accord entre les parties, le locataire¹ peut saisir le juge judiciaire. Celui-ci peut prescrire au bailleur les travaux nécessaires, le délai imparti pour leur exécution ou, à défaut, réduire le montant du loyer.

Parallèlement à ces dispositions, le législateur a également conditionné le versement de l'allocation logement familiale ou de l'allocation de logement sociale -mais pas celui de l'aide personnalisée au logement- au fait que le locataire occupe un logement décent². Quand le locataire a demandé une mise aux normes à son propriétaire ou a saisi le juge d'un recours, le versement de l'aide est toutefois maintenu. En outre, le propriétaire n'a droit au versement de l'aide au logement en tiers payant que si le logement est décent³.

Enfin, il convient de relever, toujours en application de ces modifications introduites par la loi SRU, que les organismes ou services payeurs des prestations familiales⁴ sont habilités à faire vérifier sur place si le logement répond aux caractéristiques de décence. A ce titre, le maire, certaines associations représentatives de défense des droits des locataires, les médecins inspecteurs de la santé et les inspecteurs des affaires sanitaires et sociales peuvent saisir ces organismes s'il est porté à leur connaissance l'existence de logements non décents.

¹ Votre rapporteur note, à ce sujet, que la loi de 1989 donne la possibilité à plusieurs locataires ayant un litige avec le même bailleur de donner mandat à une association de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement pour agir en justice en leur nom, ce qui constitue un cas de « class-action ». Cependant, le décret nécessaire pour donner cette possibilité aux associations n'a toujours pas été pris.

² Articles L. 542-2 et L. 831-3 du code de la sécurité sociale.

³ Articles L. 553-4 et L. 835-2 du code de la sécurité sociale.

⁴ Caisses d'allocations familiales, caisses de la mutualité sociale agricole notamment.

Votre commission note donc que le respect de la décence n'est assuré par les locataires ou par les organismes payeurs des allocations de logement. Le maire ne peut que dénoncer des situations de non décence et ne peut pas intervenir directement auprès du bailleur pour faire respecter cette législation.

Le contrôle de la salubrité

Sans revenir sur les longs développements qu'il a consacrés à la lutte contre l'insalubrité dans son commentaire de la ratification de l'ordonnance relative à ce sujet, votre rapporteur souhaite rappeler que le contrôle de la salubrité relève, selon les cas, des prérogatives du maire ou du préfet. En particulier, le maire exerce des missions de police sanitaire fondées sur ses pouvoirs généraux de police¹. Cette police sanitaire s'appuie en particulier sur le règlement sanitaire départemental (RSD)². La police de l'habitat insalubre proprement dite est, quant à elle, de la compétence du préfet. Celle-ci s'exerce en application des articles L. 1331-22 à L. 1331-31 du code de la santé publique.

En outre, les 208 communes dotées d'un service communal d'hygiène et de santé (SCHS) -services qui assurent le respect des différentes règles d'hygiène et, notamment l'application du RSD- ont compétence légale pour instruire les affaires d'insalubrité pour le compte de l'Etat. Le SCHS procède à l'enquête et saisit le préfet d'un rapport soumis au conseil départemental d'hygiène préalable à la signature d'un arrêté préfectoral d'insalubrité.

Sur la base de l'article L. 1422-1 du code de la santé publique, les SCHS relèvent de la compétence des communes ou, le cas échéant, des groupements de communes, qui en assurent l'organisation et le financement, sous l'autorité du maire ou, le cas échéant, du président de l'établissement public de coopération intercommunale. Les SCHS sont chargés, sous l'autorité du maire, de l'application des dispositions relatives à la protection générale de la santé publique relevant des autorités municipales.

¹ Selon l'article L. 2212-2, qui confie à la police municipale le soin d'assurer la sécurité et la salubrité publiques.

² Il s'agit d'un arrêté préfectoral, pris en vertu de l'article L. 1311-2 du code de la santé publique, lequel a prévu que des règles générales nationales, définies par décret en Conseil d'Etat, en matière d'hygiène et de santé, devaient être édictées, tout en autorisant des réglementations locales. En l'absence de décret relatif à ces normes nationales, le RSD continue à s'appliquer.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Les députés ont voté un amendement présenté par M. Hamel au nom de la commission des affaires économiques créant une déclaration d'intention de louer et un certificat de mise en location. Ce certificat serait obligatoire pour la mise en location de tout ou partie d'un immeuble de plus de 30 ans, situé dans une zone urbaine sensible (ZUS). La délivrance de ce certificat, qui serait effectuée par le maire de la commune concernée, serait précédée d'un contrôle technique d'habitabilité effectué avec le concours d'associations ou d'organismes agréés et serait conditionnée au fait que le logement réponde à des exigences de décence et de salubrité définies par décret.

Enfin, cet article subordonne le bénéfice, pour le propriétaire, du paiement des allocations logement en tiers payant à la présentation de ce certificat.

Cette proposition est inspirée de l'expérience belge appliquée, suivant les régions, aux petits logements, aux logements collectifs ou aux meublés. En Wallonie, un permis de mise en location avec un certificat de conformité à des règles de salubrité et d'habitabilité a été mis en place, dès 1995, pour les logements collectifs et les logements de moins de 28 mètres carrés.

Cependant, l'évaluation faite par les autorités belges sur cette expérience, notamment en Wallonie, est nuancée (expulsion de fait ou de droit de nombreuses familles pauvres, soit suite à l'augmentation des loyers imposée par le bailleur après travaux, soit suite à l'interdiction de mise en location par les autorités des logements ne respectant pas les règles, insuffisante protection des locataires ; réduction du nombre de logements offerts à la location...).

Propositions de votre commission

Les problèmes posés par le texte adopté par les députés

Votre commission ne peut qu'être sensible aux buts poursuivis par les députés. En effet, ce dispositif est de nature à interdire la mise sur le marché ou la relocation de logements qui ne sont pas décents. De ce fait, seraient prévenus les conflits entre bailleurs et locataires et le risque de litiges devant le juge judiciaire pourrait être limité. Il n'en reste pas moins que les dispositions de l'article soulèvent de très nombreuses interrogations, qui conduisent votre rapporteur à se demander s'il est opportun de créer un tel mécanisme s'appliquant de manière uniforme sur tout le territoire.

Votre rapporteur s'interroge tout d'abord sur la justification du périmètre retenu par l'Assemblée nationale, les zones urbaines sensibles, pour l'application de ce permis de louer. Au demeurant, les députés ont longuement débattu de cette question, plusieurs orateurs, dont le rapporteur, M. Jean-Pierre Brard ou M. Etienne Pinte, ayant notamment souhaité que le certificat ne soit pas cantonné à ces seules ZUS, dans la mesure où le problème de la décence

dépasse largement ce cadre. Votre commission est sensible à ces arguments. Pourquoi créer un tel mécanisme dans les seules ZUS alors que dans bien des communes les logements les plus dégradés se situent hors de ces périmètres et, notamment, dans les quartiers d'habitat privé ancien ?

Au surplus, votre commission note que les ZUS ne sont pas définies à la parcelle près. Or, la création d'un certificat de mise en location emporte des conséquences sur le droit de propriété puisqu'il conditionne la jouissance du bien à la délivrance de ce document. Votre commission juge indispensable de définir de la manière la plus fine possible, par exemple par rapport aux documents d'urbanisme, les secteurs dans lesquels ce dispositif serait applicable.

En outre, votre commission relève que le certificat institué par les députés fait référence à des normes de décence et de salubrité définies par décret. Comme votre rapporteur l'a souligné dans ses commentaires des articles précédents, il existe de nombreuses références juridiques dans notre droit qui garantissent la mise à disposition de logements dans des conditions qui tendent à garantir la sécurité et la santé des occupants. Ces notions (logements décents, logements insalubres, édifices menaçant ruine) renvoient à des pouvoirs de police et des contrôles qui présentent, pour chacun d'entre eux, leurs spécificités. En conséquence, votre commission, jugeant que ces diverses législations sont déjà complètes et très complexes, n'estime pas souhaitable de créer un nouvel étage juridique qui ferait référence à des normes spécifiques de décence et de salubrité conditionnant la délivrance du permis de louer. La définition du logement décent paraît être la seule référence à retenir, d'autant que le juge a déjà consacré son caractère d'ordre public¹.

Par ailleurs, votre commission s'interroge légitimement sur les complexités supplémentaires que ferait naître la procédure prévue de « déclaration d'intention de louer », qui constituerait un préalable indispensable à la délivrance du certificat de mise en location. Il apparaît plus simple, aux yeux de votre rapporteur, de prévoir que le bailleur saisisse directement le maire de la demande du permis de louer, ce dernier se voyant contraint de répondre dans un délai déterminé et son silence valant acceptation tacite pour éviter les blocages. Il convient également de prévoir la durée de validité de ce certificat.

Enfin, votre commission note qu'un tel dispositif pourrait avoir des impacts importants sur les différents marchés locatifs. La première évaluation de l'expérience wallonne a montré que le premier effet du permis de louer, bien que limité aux petits logements, avait été de faire sortir du parc locatif nombre de logements, pourtant utiles dans un contexte de crise du logement.

On peut aussi craindre que l'accumulation de contraintes techniques sur les biens mis en location - parmi lesquelles la nécessité de production en annexe de tout nouveau contrat de location d'un constat de risque d'exposition

¹ Dans un arrêt de la troisième chambre civile de la Cour de cassation (n° 1362) du 15 décembre 2004.

au plomb en application de la loi relative à la politique de santé publique à compter de 2008- ne décourage définitivement les propriétaires bailleurs.

Par conséquent, votre commission se demande s'il ne serait pas judicieux de prévoir une expérimentation temporaire, comme le permet désormais l'article 37-1 de la Constitution, suivie d'un bilan, avant d'envisager son extension à tout le territoire français.

Ces différentes observations conduisent votre commission à préconiser des modifications substantielles de l'économie générale du dispositif adopté par les députés. Celles-ci l'amènent à vous soumettre un **amendement** de rédaction globale de l'article 7 *nonies*.

Le paragraphe I de cet amendement prévoit tout d'abord un dispositif permettant la création d'un certificat de mise en location à titre expérimental pour certaines communes qui souhaiteraient se doter de cet outil et répondant à des conditions définies par la loi.

Les expérimentations de l'article 37-1

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a inséré dans notre Constitution un article 37-1 autorisant l'insertion, dans les lois et les règlements, de dispositions à caractère expérimental, pour un objet et une durée limités. Cette révision de notre texte constitutionnel a donné un fondement aux expérimentations portant sur le transfert de compétences nouvelles aux collectivités territoriales, déjà engagées depuis plusieurs années, par exemple en matière de transport ferroviaire régional de voyageurs.

Comme le soulignait notre collègue Gérard Longuet dans son rapport sur le projet de loi organique relatif l'expérimentation par les collectivités territoriales¹, *« l'expérimentation constitue une méthode irremplaçable au service de la modernisation des politiques publiques. Elle permet de tester une nouvelle mesure à une petite échelle afin d'en mesurer les avantages et les inconvénients, de l'améliorer avant de la généraliser, ou d'y renoncer si elle ne s'avère pas pertinente. Elle permet également de dissiper les craintes et de lever les réticences que suscite souvent toute perspective de changement. Mieux acceptée, la réforme peut alors plus rapidement et plus pleinement produire ses effets. »*

Votre commission souscrit sans réserve aux observations de notre collègue Gérard Longuet et estime que ce raisonnement trouve pleinement à s'appliquer s'agissant de la création d'un permis de mise en location.

¹ Rapport n° 408 (2002-2003) de M. Gérard Longuet, fait au nom de la commission des lois.

Le champ de l'expérimentation

Sur ce fondement, désormais constitutionnel, votre commission préconise la création, à titre expérimental, du permis de louer. Cette expérimentation s'adresserait aux **communes de plus de 50.000 habitants** ainsi qu'aux **EPCI à fiscalité propre de plus de 50.000 habitants** et comprenant au moins une **commune de plus de 15.000 habitants**, compétents **en matière d'habitat**.

Ces collectivités se verraient reconnaître la possibilité de soumettre la mise en location de tout ou partie d'un immeuble de plus de 30 ans à la délivrance d'un permis de mise en location. Pour ce faire, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI devrait délimiter, par délibération motivée, les secteurs ou, au sein de ces secteurs, les immeubles pour lesquels cette obligation est instaurée.

Le permis, délivré par le maire ou par le président de l'EPCI, devrait être demandé par tout bailleur (social ou privé), pour toute entrée d'un locataire dans un logement. Il ne pourrait être délivré qu'à la condition que le logement réponde aux **caractéristiques de décence**. Votre commission n'a en effet pas jugé opportun de prévoir un contrôle de la salubrité, qui fait l'objet de pouvoirs de police du maire ou du préfet. Par ailleurs, les caractéristiques de décence intègrent, par définition, les critères de salubrité.

Le permis serait valable pendant toute la durée de l'expérimentation. Pour ne pas bloquer les marchés locatifs, il est prévu un régime tacite d'acceptation en cas de silence du maire ou du président de l'EPCI après un délai d'un mois. En cas de refus de délivrance, le bailleur ne pourrait mettre le logement en location, sauf à le rendre conforme avec les caractéristiques de décence. Le maire ou le président de l'EPCI pourrait alors délivrer le permis après s'être assuré de la mise en conformité des locaux.

Enfin, les communes et EPCI souhaitant participer à l'expérimentation disposeraient d'un an pour faire acte de candidature auprès du ministre chargé du logement, un décret fixant la liste des candidats retenus.

Comme pour toutes les expérimentations, le dispositif qui vous est soumis prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport d'évaluation, assorti des observations des communes et EPCI, six mois avant le terme de l'expérimentation.

Votre commission juge, en définitive, qu'il est plus raisonnable de procéder de cette manière afin d'évaluer les effets concrets de l'instauration de ce nouvel outil pour lequel elle émet des réserves, tant au niveau de ses effets sur les marchés locatifs que des lourdeurs de gestion qu'il serait susceptible de causer pour les collectivités concernées.

Simplifier la législation

En outre, votre commission souhaite utiliser l'occasion qui lui est offerte par cet article, qui modifie l'article 25 de la loi du 23 décembre 1986, pour faire œuvre de simplification. Tel est l'objet des paragraphes II et III de son amendement.

En effet, l'article 25 conditionne, depuis la date de publication de cette loi, les locations de logements au respect de normes minimales de confort et d'habitabilité fixées par décret. Comme pour la décence, l'absence de respect de ces normes fonde le locataire à exiger de son propriétaire qu'il rende le logement conforme à ces caractéristiques et, en cas de refus, à saisir le juge judiciaire. Sur cette base, un décret du 6 mars 1987 définit les normes minimales de confort et d'habitabilité¹.

Votre commission appelle l'attention de votre Haute assemblée sur le caractère désormais obsolète et dépassé de ces dispositions, puisqu'elles sont sensiblement les mêmes, sous une forme moins élaborée, que celles qui prévalent pour la définition du logement décent. Au demeurant, la jurisprudence récente² portant sur les contentieux entre bailleurs et locataires se fonde exclusivement sur les caractéristiques de décence telles qu'elles résultent du décret de 2002, et non pas sur ces normes de confort et d'habitabilité.

Au total, dans un souci de simplification de ces textes, votre commission estime qu'il serait plus judicieux que la législation ne fasse désormais référence qu'aux caractéristiques de décence définies depuis le vote de la loi SRU. Ces modifications seront également de nature à éviter que les locataires ne puissent se prévaloir de droits différents selon que la législation fait référence à la décence ou au confort et à l'habitabilité.

Par conséquent, votre commission vous propose de remplacer la référence aux normes de confort et d'habitabilité, dans l'article 25 de la loi du 23 décembre 1986 mais aussi aux articles 6, 17 et 25-1 de la loi du 6 juillet 1989 précitée, par une référence à la notion de logement décent.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Décret n° 87-149 du 6 mars 1987 fixant les conditions minimales de confort et d'habitabilité auxquelles doivent répondre les locaux mis en location.

² Pour une analyse de la jurisprudence sur la notion de logement décent, votre rapporteur renvoie à la lecture d'une note établie par le ministère du logement (http://www2.logement.gouv.fr/actu/habitatindigne/appui_methodo/jurisprudence/pdf/logement_decent.pdf).

CHAPITRE IV

Dispositions relatives aux bailleurs sociaux

A l'instar de votre Haute assemblée en première lecture, l'Assemblée nationale a substantiellement enrichi le chapitre IV du titre II du projet de loi, consacré aux bailleurs sociaux, en y insérant six articles additionnels. Cette division compte donc désormais **10 articles restant en discussion**.

Article 8

Habilitation à moderniser par ordonnance le statut des offices publics d'HLM

L'article 8 du projet de loi, contenu dès l'origine dans le texte du Gouvernement, habilite ce dernier à prendre, par ordonnance, les mesures nécessaires pour unifier le statut des offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM) et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) en créant une nouvelle catégorie d'établissements publics d'habitations à loyer modéré, dénommés « offices publics de l'habitat » (OPH).

Votre commission rappelle que l'un des objectifs principaux de cette réforme, dont le texte est connu et a été approuvé par la fédération des offices, est de renforcer le poids des collectivités territoriales au sein des conseils d'administration des offices HLM. Pour de plus amples explications sur les détails de la réforme, votre rapporteur renvoie à la lecture du commentaire de l'article 8 qu'il a effectué dans son rapport en première lecture.

En première lecture, votre commission avait proposé au Sénat, qui l'avait accepté en accord avec le Gouvernement, un amendement tendant à repousser à 2009 l'année à compter de laquelle les OPAC et les OPHLM devront être transformés en OPH, alors que le projet de loi initial imposait cette transformation en 2008. Votre commission a en effet fait valoir que le délai initial aurait été trop rapproché des élections municipales et n'aurait pas laissé suffisamment de temps à de nouvelles équipes municipales pour gérer les effets induits par la réforme.

Les députés ont suivi le Sénat dans ce raisonnement et ont voté, par ailleurs, un amendement rédactionnel.

Propositions de votre commission

Après réflexion, votre commission s'interroge sur le délai, fixé par le texte de l'habilitation, relatif à la présentation du projet de loi de ratification de l'ordonnance. Dans la mesure où la loi « engagement national pour le logement » ne devrait pas être promulguée avant la fin du mois de juin 2006, il est plus que vraisemblable que l'ordonnance, qui doit être prise au plus tard 9 mois après cette date, sera publiée au plus tard en mars 2007. Puis, l'habilitation donnant six mois au Gouvernement pour déposer le projet de loi de ratification, ce texte ne serait pas déposé avant la fin de la session parlementaire 2006-2007. Or, dans la mesure où les modalités de la réforme sont suffisamment abouties, votre commission estime qu'il est souhaitable que le Parlement soit saisi au plus vite, et donc au cours de la prochaine session parlementaire, du texte de ratification. En conséquence, elle vous soumet **un amendement** ramenant à quatre mois le délai dans lequel le Parlement devra être saisi de ce projet de loi.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 8 bis A (nouveau)

Habilitation à réformer par ordonnance le statut des sociétés anonymes de crédit immobilier

L'article 8 *bis* A du projet de loi « engagement national pour le logement », adopté par les députés sur proposition du Gouvernement, habilite ce dernier à procéder, par voie d'ordonnance, à la **réforme des sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI)**.

● La situation des sociétés anonymes de crédit immobilier

Un bref historique

La loi du 10 avril 1908, dite loi Ribot¹, a donné naissance à des sociétés à statut particulier, les SACI. Ces sociétés anonymes à but faiblement lucratif, dont la création a souvent résulté de l'initiative privée (entreprises, personnes physiques, collectivités), ont été rattachées, dès l'origine, au mouvement HLM, ce qui leur a permis de bénéficier d'un statut fiscal

¹ Loi relative à la petite propriété et aux maisons à bon marché.

privilegié. Elles se sont vues confier pour objet principal la distribution de prêts aidés pour faciliter l'achat de leur logement par des familles modestes.

A partir de 1959, leur objet social a progressivement été étendu à un ensemble de compétences immobilières tournées vers l'accession à la propriété (lotissement, construction de maisons et d'appartements, services immobiliers). En outre, jusqu'en 1977, date à laquelle elles ont perdu ce monopole pour le partager avec le Crédit foncier de France (CFF) et le Comptoir des entrepreneurs (CDE), les SACI étaient les seuls distributeurs de prêts aidés pour l'accession à la propriété. En 1995, le remplacement des prêts à l'accession sociale (PAP) par les prêts à taux zéro (PTZ), distribuables par tous les établissements de crédit, a consacré la banalisation de la distribution des prêts aidés pour l'accession à la propriété.

La réforme des SACI de 1991

Indépendamment de cette évolution du cadre réglementaire s'attachant aux prêts aidés, la loi du 15 mai 1991¹ a créé le réseau du Crédit immobilier de France, en organisant et réglementant le fonctionnement des SACI. **En tant que « famille » du mouvement HLM**, les SACI sont soumises à la réglementation résultant du code de la construction et de l'habitation². **En tant qu'établissements de crédits**, les SACI sont également assujetties, depuis 1984, à la loi bancaire³. A sa date de création, le réseau comptait plus de 120 membres, c'est à dire plus d'une SACI par département, possédant toutes la double qualification d'organisme HLM et d'établissement de crédit.

La loi de 1991 a aussi autorisé les SACI à détenir des filiales dans les conditions de droit commun pour leur permettre de s'adapter aux évolutions de l'environnement économique. La constitution du réseau a été accompagné par la création de la chambre syndicale des SACI, qui constitue son organe central au sens de la loi bancaire. Celle-ci est notamment chargée de garantir la sécurité financière du réseau et de veiller à la cohérence de la gouvernance des sociétés.

La suppression des PAP

En 1995, la banalisation de la distribution des prêts aidés, avec la création des PTZ, a contraint les SACI à opérer une profonde mutation. En particulier, le contexte concurrentiel dans lequel les activités du Crédit immobilier de France s'inscrit, lui a imposé de faire évoluer ses missions historiques (crédit et immobilier) vers un statut fiscal de droit commun. Le groupe a ainsi développé des outils de refinancement garantissant un accès du réseau aux marchés financiers et séparant les risques issus des activités

¹ Loi n° 91-457 du 15 mai 1991 relative aux sociétés anonymes de crédit immobilier.

² Livre IV de ce code aux articles L. 422-4 à L. 422-4-3.

³ Loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, dont les dispositions sont désormais codifiées dans le code monétaire et financier.

immobilières et de crédit désormais peu compatibles pour des sociétés qui se refinancent sur ces marchés.

Cette adaptation a conduit les SACI, en liaison avec le Gouvernement, à mettre en place une nouvelle organisation reposant sur plusieurs principes directeurs. D'une part, les activités concurrentielles ont été transférées dans des filiales spécifiques et distinctes des SACI. D'autre part, ces différentes filiales ont été organisées de manière à garantir une bonne maîtrise des risques relatifs à chacun des métiers. Enfin, les filiales n'exerçant pas d'activités concurrentielles directes ont été réorientées vers l'exercice de missions sociales, principalement tournées vers l'accès social à la propriété, en liaison avec les collectivités locales, le financement des missions étant assuré par les dividendes versés par les filiales de droit commun.

● L'organisation du réseau des SACI

Un réseau complexe

Organisées sur une base territoriale, les SACI sont au nombre de 58. En leur qualité d'établissement de crédit, chaque SACI doit recevoir l'agrément du comité des établissements de crédits¹. En outre, elles sont toutes constituées en réseau placé sous l'autorité de la chambre syndicale des SACI, organe doté de prérogatives très importantes.

Selon les dispositions de l'article L. 511-31 du code monétaire et financier, « les organes centraux sont chargés de veiller à la cohésion de leur réseau et de s'assurer du bon fonctionnement des établissements qui leur sont affiliés. A cette fin, ils prennent toutes mesures nécessaires, notamment pour garantir la liquidité et la solvabilité de chacun de ces établissements comme de l'ensemble du réseau. Ils peuvent également décider d'interdire ou de limiter la distribution d'un dividende aux actionnaires ou d'une rémunération des parts sociales aux sociétaires des établissements de crédit ou des entreprises d'investissement qui leur sont affiliés ». En outre, ils « veillent à l'application des dispositions législatives et réglementaires propres à ces établissements et exercent un contrôle administratif, technique et financier sur leur organisation et leur gestion. Les contrôles sur place des organes centraux peuvent être étendus à leurs filiales directes ou indirectes, ainsi qu'à celles des établissements qui leur sont affiliés ».

La Chambre syndicale se voit en outre conférer des pouvoirs spécifiques par le code de la construction et de l'habitation (article L. 422-4-1). Elle donne son agrément à chaque dirigeant de SACI et peut le retirer, si les conditions « d'honorabilité » du dirigeant ne sont plus remplies. La Chambre syndicale peut également prononcer à l'égard d'un établissement du réseau les sanctions disciplinaires (avertissement, blâme et radiation de l'affiliation au réseau). Elle peut aussi prononcer à l'égard des dirigeants les mêmes sanctions disciplinaires.

Le capital de chaque SACI est librement constitué. Il se caractérise par une grande diversité puisqu'on dénombre jusqu'à 200 actionnaires par société. Selon les informations transmises à votre rapporteur, le nombre total

¹ Article L. 422-5 du code de la construction et de l'habitation.

d'actionnaires des SACI s'élèverait, quant à lui, à 12.000. Votre commission note que dans ces sociétés prévaut encore la « règle des 10 voix », comme dans les sociétés anonymes HLM avant la réforme de 2003, qui limite les droits de vote des actionnaires, quelque soit la part de capital détenue.

La structuration du réseau des SACI se distingue par sa très grande complexité, tant du fait de l'enchevêtrement des différentes filiales que par les liens capitalistiques qui les unissent. Deux grands blocs se dégagent néanmoins nettement : un pôle financier et un pôle immobilier.

Le pôle financier du réseau des 58 SACI, connu sous l'enseigne Crédit immobilier de France (CIF) et placé sous l'autorité de la Chambre syndicale, détient 100 % du capital d'une compagnie financière, Crédit immobilier France développement (CIFD), qui gère les activités financières du groupe.

CIFD est actionnaire majoritaire (51 %) des filiales financières du groupe CIF, le réseau des SACI étant propriétaire des 49 % restant du capital. Ces filiales sont organisées en 18 sociétés financières régionales (SFR). Ces dernières ont pour objet la distribution de prêts, dans des conditions concurrentielles, pour les particuliers souhaitant accéder à la propriété. En outre, CIFD est actionnaire unique de Banque patrimoine et immobilier (BPI), structure spécialisée dans le crédit immobilier aux particuliers, distribuant notamment des plans d'épargne logement. Enfin, CIFD possède 100 % du capital de la Caisse centrale du Crédit immobilier de France (3 CIF), organe doté du statut de banque, qui assure le refinancement et la liquidité des sociétés du réseau et fournit les instruments de couverture contre les risques.

S'agissant du pôle immobilier, les SACI sont tout d'abord actionnaires de référence¹ de 34 sociétés anonymes HLM et contrôlent la majorité du capital de 27 sociétés anonymes coopératives de production HLM.

Les SACI détiennent également, de manière individuelle ou conjointe, des filiales immobilières qui exercent des activités concurrentielles, regroupées par filière², de promotion-lotissement, de construction de maisons individuelles, de transactions ainsi que de gestion et d'administration de biens.

Enfin, les SACI, en tant qu'organismes HLM, exercent des missions sociales, financées par les dividendes des filiales concurrentielles. Près de 50 millions d'euros y sont consacrés chaque année. Ces missions présentent une grande variété en fonction des territoires et sont effectuées en liaison avec les collectivités territoriales, mais aussi l'ANAH ou les caisses d'allocations familiales. Ces opérations prennent essentiellement la forme de bonifications de prêts pour en réduire les taux ou de subventions. En outre, certaines SACI assurent le préfinancement de travaux de réhabilitation de logements occupés par des ménages très modestes. Par ailleurs, une SACI du Loir-et-Cher a conduit une opération bénéficiant à des familles très démunies vivant dans un

¹ Au sens de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003.

² *Pierres et Territoires, Maisons d'en France et Immo de France.*

habitat troglodyte, tandis qu'en Gironde, des actions en faveur de la sédentarisation des gens du voyage ont été menées.

En définitive, les synergies entre les activités des filiales concurrentielles et les missions sociales ont permis aux SACI d'être des partenaires incontournables pour la réalisation d'opérations d'intérêt général réputées « infaisables » parce que non rentables ou exigeant un « travail de dentelle ».

Un acteur important dans le secteur immobilier

Le réseau financier des SACI est un acteur important du crédit immobilier puisqu'il détient 4,5 % de parts de marché, à comparer aux 26 % du Crédit agricole par exemple. Au total, les filiales de crédit des SACI ont distribué, en 2005¹, 5,5 milliards d'euros de crédits et détenaient 23,5 milliards d'encours de crédit. Compte tenu de la forte vocation sociale du groupe, le Crédit immobilier de France est aussi un acteur substantiel pour la distribution des PTZ, puisque sa part de marché sur ce produit s'élève à près de 11 %.

En matière immobilière, les SACI jouent un rôle éminent dans la mesure où, en 2005², elles ont vendu 4.050 logements collectifs en VEFA, 5.100 maisons individuelles et 1.350 lotissements, dont une grande partie à des ménages à revenus modestes ou faibles. Elles ont, également à ce titre, construit 5.500 logements locatifs sociaux en 2005 par l'intermédiaire de leurs sociétés HLM.

● Pourquoi une réforme des SACI ?

La volonté du Gouvernement de réformer les sociétés anonymes de crédit immobilier procède d'une double volonté. D'une part, le Gouvernement souhaite tirer les conséquences de la banalisation des activités exercées par ces organismes. La filialisation complète des activités de crédit, du fait de la suppression des PAP, ne justifie plus que l'ensemble du réseau soit placé sous la houlette d'un organe central au sens de la loi bancaire. L'un des objectifs de la réforme vise donc à mieux identifier, tout en maintenant son caractère intégré, le pôle financier des SACI. D'autre part, il est souhaitable de mieux affirmer la vocation sociale de ces sociétés en les ancrant dans les politiques locales de l'habitat et en mobilisant une part plus importante de leurs résultats en faveur du logement des plus démunis.

Parallèlement, la consolidation de leur ancrage au sein du monde HLM et les modes de gouvernance des SACI méritent des clarifications, en particulier dans le cadre de l'accroissement du rôle des collectivités territoriales dans la conduite des politiques de l'habitat.

¹ Montants estimés.

² *Idem.*

A cet effet, M. Jean-Louis Borloo a été amené à présenter à l'Assemblée nationale une habilitation autorisant le Gouvernement à réformer les SACI par voie d'ordonnance.

● Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le champ de l'habilitation, telle qu'elle résulte du dispositif retenu par les députés, permettrait au Gouvernement :

– de transformer les SACI en sociétés ayant pour objet principal la réalisation d'opérations d'intérêt général dans le domaine de l'accession sociale à la propriété ;

– de prévoir les dispositions nécessaires afin que les règles d'organisation, d'administration et de gestion des SACI soient compatibles avec leur nouvel objet, dans le respect du droit des actionnaires ;

– de déterminer les conditions dans lesquelles les SACI se mettent en conformité avec leur nouvel objet ;

– de veiller à ce que les actionnaires des SACI qui souhaitent céder leurs titres à l'occasion de la modification de l'objet de ces sociétés bénéficient, dans le respect du droit de propriété, de la possibilité réelle d'y procéder ;

– et, enfin, d'organiser les conditions dans lesquelles les fonds propres des nouvelles sociétés qui ne sont pas nécessaires à l'accomplissement de leur objet reçoivent une affectation conforme à l'intérêt général.

Le dernier alinéa de l'article 8 *bis* A oblige le Gouvernement à prendre l'ordonnance dans les **deux mois** suivant la promulgation de la loi « engagement national pour le logement » et à déposer le projet de loi de ratification dans les **deux mois** suivant sa publication.

Observations de votre commission

Renforcer les missions sociales et l'ancrage dans les politiques de l'habitat

Votre commission partage entièrement le souhait de renforcer la finalité sociale du réseau pour le logement des plus démunis, en lien avec les politiques locales de l'habitat, qu'il s'agisse du soutien aux projets d'accession des ménages modestes ou des interventions en faveur de la mixité et de la diversité sociales. Compte tenu du rôle majeur que jouent les SACI en matière d'accession sociale à la propriété, elle estime que cette volonté constitue un complément indispensable des objectifs ambitieux définis par le Gouvernement avec le plan de cohésion sociale.

L'autre but poursuivi par le Gouvernement, que votre commission soutient également sans réserve, est de parvenir à une réforme consensuelle de

cette famille HLM. A l'appui de cette affirmation, votre commission souligne qu'un comité des sages a été constitué sur cette question, conformément à ce que le Ministre avait indiqué en séance publique à l'Assemblée nationale. Ce comité, qui regroupe les anciens ministres du logement, les présidents des commissions des affaires économiques et des finances ainsi que les rapporteurs du présent projet de loi, a pour mission d'examiner les conditions dans lesquelles les SACI pourraient être réorganisées. Lors de la discussion à l'Assemblée nationale, M. Jean-Louis Borloo a noté, à cet égard, qu'il était souhaitable de trouver « *le meilleur outil législatif, qui pourra être différent* » de celui qui est proposé par l'article 8 bis A.

Les évolutions possibles

D'après les premiers éléments d'information recueillis par votre rapporteur, la réforme des SACI pourrait se traduire par leur transformation en sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC), régies par la loi du 10 septembre 1947¹ et le code de commerce, et par l'évolution de la Chambre syndicale en union d'économie sociale.

Dans le même temps, la gouvernance de ces nouvelles SCIC serait revue pour permettre aux collectivités territoriales et aux autres organismes HLM de jouer un rôle important dans la détermination de leurs actions. En effet, les règles juridiques encadrant le fonctionnement des SCIC autorisent la constitution de plusieurs collèges d'actionnaires, ce qui permet de respecter la diversité des actionnaires et des territoires.

Enfin, les modalités d'un ancrage total des SACI au sein du monde HLM dans le cadre de cette réforme restent encore en débat, tout comme l'est le positionnement du pôle financier. A ce sujet, des réflexions sont en cours sur l'opportunité d'adosser le groupe Crédit immobilier de France à un autre établissement financier ou de lui permettre d'échanger des participations avec un tel établissement.

En complément de cette réforme, l'Etat conclurait une convention avec le réseau des SACI, sur le modèle de celle qu'il avait passée avec l'Union sociale pour l'habitat pour la mise en œuvre du plan de cohésion sociale. Celle-ci, conclue pour une durée de cinq années, prévoirait la réalisation de 15.000 maisons à 100.000 euros, la construction de 5.000 logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers « ANRU » et de 2.000 logements d'urgence.

Enfin, le volet financier, qui est intimement lié à l'ensemble de la réforme et en constitue un élément indissociable, paraît être le plus stabilisé, malgré les craintes qui avaient pu être légitimement exprimées à l'Assemblée nationale. Votre rapporteur relève qu'un accord est en cours de finalisation avec la Chambre syndicale. Il prévoirait d'affecter 300 millions d'euros pour la réalisation d'activités sociales dans le domaine du logement. Les SACI, en

¹ Loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération.

vertu de cet accord, consacraient également 50 millions d'euros en 2006, en liaison avec l'ANAH, à des activités très sociales. Enfin, 150 millions d'euros pourraient être affectés à ces missions sociales en 2007 au titre du rattrapage des années précédentes. Au total, les SACI devraient dégager **500 millions d'euros de fonds propres** en faveur du **logement social**. Votre commission note toutefois que la mobilisation de cette somme ne sera pas aisée. A ce titre, elle se déclare convaincue par l'argumentation de la Chambre syndicale selon laquelle cette somme constitue un maximum, d'après des consultations qu'elle aurait réalisées auprès de banques d'affaires. En outre, votre commission est sensible à l'argument selon lequel les SACI ne disposent pas d'une « trésorerie dormante » facilement mobilisable. Lors de son audition par votre rapporteur, M. Claude Sadoun, président de la chambre syndicale, a en effet expliqué que les fonds propres étaient « investis dans l'outil de production », c'est à dire dans les filiales, et qu'ils ne présentaient pas de caractère liquide. La mobilisation de ces fonds nécessitera donc pour les SACI de se défaire de certaines participations qu'elles détiennent dans des filiales.

La question des fonds propres

De manière plus générale, pour votre commission, **il n'est pas douteux que les fonds propres et les bénéficiaires des SACI présentent un caractère privé**. A l'époque des PAP, en tant que simples distributeurs, les SACI étaient rémunérées par une commission de gestion¹ avec laquelle elles devaient couvrir l'ensemble de leurs coûts opérationnels (distribution, gestion, recouvrement) et dégager les fonds propres prudentiels nécessaires à l'exercice d'une activité de crédit. De plus, contrairement au Crédit foncier de France dont les pertes finales sur les prêts étaient supportées par l'Etat, les SACI devaient couvrir avec cette commission l'intégralité des pertes éventuelles. A l'inverse du CFF, les SACI n'avaient donc aucunement leur marge d'intermédiation garantie.

Surtout, c'est en partie grâce à l'excellence de leur gestion que ces sociétés n'ont pas éprouvé les difficultés du Crédit foncier et du Comptoir des entrepreneurs au moment du remplacement des PAP par les PTZ. Le réseau des SACI a intégralement supporté les coûts liés à la suppression des PAP, ce qui a représenté 350 millions de francs la première année², alors que l'Etat a intégralement assumé le coût de ce réaménagement pour les encours du CFF et du CDE.

Dans ces conditions, votre commission émet les plus grandes réserves sur la constitutionnalité du dispositif prévu au 5° de l'habilitation, autorisant le Gouvernement à organiser de manière pérenne les modalités selon lesquelles les fonds propres des nouvelles sociétés qui ne sont pas nécessaires à l'accomplissement de leur objet reçoivent une affectation conforme à l'intérêt général. En effet, une telle rédaction ouvre la porte à une captation périodique

¹ Au demeurant inférieure à celle perçue par le CFF et le CDE.

² Somme récurrente sur les exercices suivants jusqu'à extinction de l'encours des prêts.

des fonds propres des SACI, qui pourrait s'apparenter à une véritable nationalisation.

Malgré ces interrogations, votre commission, à ce stade de ses réflexions, ne vous proposera pas, pour le moment, de modification de cet article. En effet, des concertations entre le Gouvernement, le Parlement, l'Union sociale pour l'habitat et la chambre syndicale sont encore en cours sur les modalités de la réforme. Or, en fonction des résultats de ces dernières, des solutions juridiques différentes pourraient être dégagées dans la perspective de la discussion du projet de loi en séance publique. Ces incertitudes conduisent votre commission à s'abstenir de prendre position sur cet article, votre rapporteur se réservant la possibilité de faire des propositions avant la discussion du texte en séance publique.

A ce stade de ses analyses, votre commission réserve sa position sur cet article.

Article additionnel avant l'article 8 ter
(Article L. 443-11-1 [*nouveau*] du code de la construction et de l'habitation)

Vente de logements-foyers appartenant aux organismes HLM

Dans un souci de cohérence des articles composant les chapitres du projet de loi, votre commission vous présente un amendement portant article additionnel avant l'article 8 *ter*, qui reprend, tout en améliorant leur rédaction, les dispositions introduites par les députés au II de l'article 5 *quinquies*, que votre commission vous a précédemment proposé de supprimer. L'amendement ne modifie pas le fond du dispositif voté par l'Assemblée nationale.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

Article 8 ter
(Articles L. 421-1, L. 422-2 et L. 422-3
du code de la construction et de l'habitation)

**Compétence des organismes HLM pour assurer des missions ayant trait
au logement des fonctionnaires de la police, de la gendarmerie
et des services pénitentiaires**

L'article 8 *ter* élargit les compétences des organismes HLM à la construction de logements pour les fonctionnaires des services de sécurité.

Le texte adopté par le Sénat

Sur proposition de notre collègue Thierry Repentin, le Sénat avait adopté un amendement donnant la possibilité aux OPAC, aux sociétés anonymes HLM et aux sociétés anonymes coopératives de production HLM de construire, d'acquérir, de réaliser des travaux et de gérer des immeubles à usage d'habitation au profit des fonctionnaires de gendarmerie, de police, ou des personnels pénitentiaires.

Les modifications de l'Assemblée nationale

Tout en souscrivant à l'élargissement des compétences des organismes HLM proposé par cet article, les députés ont adopté trois amendements rédactionnels qui leur étaient présentés par le rapporteur de la commission des affaires économiques.

Propositions de votre commission

Compte tenu de l'ensemble des modifications apportées par les députés aux dispositions relatives aux compétences des organismes HLM, votre commission estime que le souci de clarté et d'intelligibilité de la loi recommande le regroupement de plusieurs articles du projet de loi au sein d'un article unique. En effet, les compétences des offices HLM, des sociétés anonymes HLM et des coopératives HLM sont respectivement définies aux articles L. 421-1, L. 422-2 et L. 422-3 du code de la construction et de l'habitation. Or, ces trois articles présentent une taille assez importante (environ une vingtaine d'alinéas pour chacun d'entre eux), si bien que la modification d'alinéas différents par l'intermédiaire de plusieurs articles d'un texte en cours de discussion accroît le risque d'illisibilité et, surtout, d'erreurs matérielles. Tel a d'ailleurs été le cas avec l'ordonnance du 4 septembre 2003¹

¹ Ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003 portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé ainsi que des procédures de création d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux soumis à autorisation.

qui a donné compétence aux offices HLM et aux SA HLM pour réaliser des opérations immobilières en lien avec les établissements publics de santé par l'intermédiaire d'une insertion erronée dans les deux articles concernés du code.

Aussi votre commission préconise-t-elle de regrouper, par un **amendement** de rédaction globale de l'article 8 *ter*, l'ensemble des dispositions relatives aux trois articles précités du code, ce qui commande, par coordination, la suppression des articles 5 *septies*, 8 *quinquies*, 8 *sexies* B, 8 *sexies* C et 8 *sexies* D. Selon les cas, les dispositifs concernés tels qu'adoptés par les députés seront maintenus sans modification ou adaptés à la marge. Seul le I de l'article 8 *sexies* B est supprimé dans la mesure où votre rapporteur a estimé que ses dispositions étaient déjà satisfaites par le droit en vigueur, en particulier par le deuxième alinéa du 4° de l'article L. 411-3. En outre, les coordinations nécessaires avec l'article 5 *sexies* du projet de loi (création de SCI d'accession progressive à la propriété) sont également effectuées dans les 1°, 2° et 3° de l'amendement. Enfin, les compétences conférées aux trois familles HLM en matière de construction de logements pour les fonctionnaires de police, de gendarmerie et des établissements pénitentiaires sont élargies aux annexes et aux locaux accessoires.

Le 1° de cet amendement intègre tous les éléments relatifs aux offices HLM. A l'exception des dispositions du II de l'article 8 *sexies* B, dont la rédaction est adaptée pour élargir leur champ d'application aux sociétés d'économie mixte, il s'agit d'une reprise fidèle des dispositions votées par les députés. Par ailleurs, l'erreur d'insertion réalisée par l'ordonnance du 4 septembre 2003 précitée est corrigée.

Le 2° a trait aux sociétés anonymes HLM. Les mêmes adaptations qu'au 1° sont réalisées.

Enfin, le 3° concerne les compétences des coopératives HLM. L'élargissement aux SEM évoqué ci-dessus est également proposé, ainsi qu'une réorganisation d'un alinéa que votre commission a estimé mal placé au sein de l'article L. 422-3. A cette occasion, il est proposé de supprimer la référence faite au comité permanent du Conseil supérieur des habitations à loyer modéré, puisque cette instance a été supprimée.

| |
|--|
| <p>Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.</p> |
|--|

Article 8 quater
(Articles L. 423-10, L. 423-11 et L. 423-11-1 [*nouveau*]
du code de la construction et de l'habitation)

Faciliter la gouvernance des sociétés anonymes HLM

L'article 8 *quater* a pour objet de sécuriser juridiquement l'activité des représentants des collectivités territoriales au sein des conseils d'administration des sociétés anonymes HLM.

Le texte adopté par le Sénat

Le Sénat avait, sur proposition de votre commission, introduit dans le projet de loi des dispositions permettant d'éviter que les représentants des collectivités territoriales au sein des conseils d'administration des SA HLM ne soient condamnés pour prise illégale d'intérêt. En effet, depuis le 1^{er} janvier dernier, les personnes morales sont pénalement responsables de toutes les infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou leurs représentants et non plus seulement de certaines infractions énumérées par le code. Or, certaines dispositions du code de la construction et de l'habitation, dans leur rédaction actuelle, auraient pu conduire à interdire toute relation contractuelle entre les collectivités territoriales et les SA HLM en raison du risque d'incrimination pénale pour prise illégale d'intérêt.

Votre commission avait, pour lever ces risques, proposé un amendement tendant à clarifier ce cadre juridique.

Les modifications de l'Assemblée nationale

Jugeant que le dispositif adopté par votre Haute assemblée présentait des faiblesses sur le plan juridique, les députés ont voté un amendement de rédaction globale de cet article transposant aux organismes HLM les règles, définies dans le code de commerce, qui prévalent aujourd'hui en matière de gouvernance des conseils de surveillance. Ces règles seraient directement inspirées du mécanisme des « conventions réglementées » auquel sont soumises les sociétés anonymes en application des articles L. 225-38 à L. 225-42 du code de commerce.

● Le **paragraphe I** réécrit l'article L. 423-10 du code de la construction et de l'habitation. En vertu de cette nouvelle rédaction, **toute convention conclue** directement ou par personne interposée entre un **organisme HLM** et une **personne rémunérée par lui**, un de ses **administrateurs**, un des **membres du conseil de surveillance** ou **une personne morale dans laquelle un de ses administrateurs** ou membres du conseil de surveillance exerce des fonctions d'administrateur ou de membre de

conseil de surveillance ou de dirigeant, **serait subordonnée à l'autorisation préalable du conseil d'administration** ou de surveillance de l'organisme. Tel serait également le cas pour les conventions conclues entre les personnes précédemment mentionnées et une entreprise avec laquelle l'organisme HLM serait en relation d'intérêt. Comme pour les sociétés anonymes¹, la personne intéressée ou son représentant ne pourrait pas prendre part au vote.

L'article précise ensuite que ses dispositions ne seraient pas applicables aux conventions portant sur des opérations courantes et conclues à des conditions normales.

Les opérations courantes : il s'agit d'opérations effectuées de manière habituelle avec la société dans le cadre de son activité, ce qui est, par exemple, le cas d'une société de déménagement qui déménage les meubles d'un administrateur.

Conclues à des conditions normales : l'opération ne doit pas être réalisée à des conditions préférentielles. Dans l'exemple précité, l'opération est conclue à des conditions normales si l'administrateur est facturé pour le déménagement au même prix que tout autre client.

Ces dispositions indiquent également que les conventions conclues sans l'autorisation préalable du conseil d'administration ou de surveillance pourraient être annulées dans le cas où elles auraient des conséquences dommageables pour l'organisme HLM.

Enfin, à l'instar de l'article L. 225-42 du code de commerce, il est rappelé que l'action en nullité se prescrit par trois ans à compter de la date de la convention, sauf si elle a été dissimulée, auquel cas le point du départ de la prescription est reporté au jour où elle a été révélée.

● Le **paragraphe II** reformule entièrement le libellé de l'article L. 423-11 du code de la construction et de l'habitation afin de rendre applicable les dispositions du paragraphe I à toute modification substantielle d'une des conventions soumises à autorisation préalable.

● Enfin, le **paragraphe III** insère un article L. 423-11-1 qui rend applicable les dispositions des paragraphes I et II aux conventions conclues avant la promulgation de la loi « engagement national pour le logement » et qui seraient toujours en vigueur à cette date. Dans cette hypothèse, les conseils d'administration ou de surveillance seraient tenus de délivrer les autorisations désormais requises par l'article L. 423-10 dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi « engagement national pour le logement ».

¹ Article L. 225-40 du code de commerce.

Propositions de votre commission

Votre commission adhère à l'esprit des modifications opérées par les députés sur cet article. La cohérence juridique commande en effet de soumettre les organismes HLM, dans les mêmes conditions que les sociétés régies par le code de commerce, au mécanisme des conventions réglementées.

Toutefois, elle porte une appréciation contrastée sur l'applicabilité du dispositif retenu par l'Assemblée nationale qui, tout en intégrant dans le code de la construction et de l'habitation certaines des dispositions relatives aux conventions réglementées du code de commerce, en a omis certaines. Tel est notamment le cas de celles qui obligent la personne ayant eu connaissance d'une convention faisant l'objet d'une obligation d'autorisation préalable d'informer le président du conseil d'administration.

Aussi votre commission préconise-t-elle, par un **amendement**, la réécriture de l'article 8 *quater*. Celui-ci renverrait aux dispositions adéquates du code de commerce pour les sociétés HLM (sociétés anonymes et sociétés coopératives) et les reproduirait, dans le CCH, pour la situation des offices HLM, tout en les adaptant à leur statut d'établissement public. Enfin, il est proposé une modification de coordination à l'article L. 313-31 qui concerne la situation des organismes collecteurs du « 1 % Logement ».

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 8 quinquies

(Articles L. 422-2 et L. 422-3 du code de la construction et de l'habitation)

Compétence de syndic des SA HLM et des sociétés coopératives HLM

Adopté sur proposition de votre commission, l'article 8 *quinquies* autorise les SA HLM ainsi que les sociétés anonymes coopératives de production d'HLM à exercer la compétence de syndic de copropriétés. En effet, ces organismes exerçaient cette compétence sur la base d'une disposition réglementaire. Afin de la sécuriser, votre commission a jugé indispensable de lui donner une base législative.

L'Assemblée nationale a, sur cet article, voté cinq amendements rédactionnels présentés par son rapporteur au fond, qui n'appellent pas de remarques particulières de la part de votre commission.

Propositions de votre commission

Toutefois, sur la forme, votre commission vous propose de supprimer cet article puisque ses dispositions seraient désormais reprises à l'article 8 *ter* du projet de loi.

Votre commission vous demande de supprimer cet article.

Article 8 sexies A (nouveau)

(Article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation)

Définition du service d'intérêt général pour les organismes HLM

Adopté par les députés sur proposition de la commission des affaires économiques, l'article 8 *sexies A* a trait aux conditions d'exercice par les organismes HLM de leur mission de syndic de copropriété.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation définit les différentes familles d'organismes HLM et précise les différents domaines d'activité dans lesquels elles bénéficient, au titre du service d'intérêt général, d'exonérations fiscales et d'aides spécifiques de l'Etat.

A ce titre, en vertu du droit en vigueur depuis la promulgation de la loi de finances rectificative pour 2005¹, est considérée comme une mission relevant du service d'intérêt général, donnant de ce fait droit à défiscalisation, la gestion des copropriétés issues de la cession des logements locatifs, pendant une durée maximale de dix ans à compter de la première cession, **tant que l'organisme HLM vendeur y demeure propriétaire de plus de la moitié des lots de copropriété.**

L'Assemblée nationale a, avec le vote de cet article, supprimé cette condition afin que l'organisme HLM puisse continuer à exercer sa mission de syndic, sans être fiscalisé pour cette activité, jusqu'à ce que la totalité des logements de l'immeuble soit cédée, ce qui, selon M. Hamel, devrait faciliter l'exercice de cette mission.

¹ Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

Votre commission souscrit à cette analyse même si elle relève qu'il n'est pas de très bonne législation de revenir sur des dispositions qui ont été adoptées il y a à peine trois mois.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 8 sexies B (nouveau)
(Articles L. 411-3, L. 421-1, L. 422-2 et L. 422-3
du code de la construction et de l'habitation)

**Compétences des organismes HLM pour réaliser des immeubles en VEFA
pour des opérations de dissociation de l'usufruit locatif
et de la nue-propiété**

Inséré par un amendement voté sur proposition de M. Gérard Hamel, cet article élargit les compétences des organismes HLM à des opérations de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) pour des personnes réalisant des programmes immobiliers et dissociant l'usufruit et la nue-propiété. Il complète donc les dispositions proposées par votre commission à l'article 7 *quater*.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale

- Le **paragraphe I** permet **d'écarter** les **logements**, vendus en l'état futur d'achèvement dans les conditions prévues au trois paragraphes suivants, de l'application des dispositions relatives au **principe de pérennité du caractère social du logement**.

- Selon le **paragraphe II**, les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) deviennent compétents pour réaliser, en vue de leur vente en l'état futur d'achèvement, pour le compte de personnes publiques ou privées, des immeubles à usage d'habitation dans des conditions de dissociation de l'usufruit et de la nue-propiété, dont l'article 7 *quater* du projet de loi organise les modalités. En pratique, l'OPAC pourra réaliser un immeuble en VEFA, le vendre à une personne qui en sera le nu-propiétaire, tout en conservant l'usufruit locatif pendant une période déterminée.

● Le **paragraphe II** et le **paragraphe III** donnent la même possibilité, respectivement aux sociétés anonymes HLM et aux sociétés coopératives de production HLM.

Propositions de votre commission

Votre commission vous propose, par un **amendement**, de supprimer cet article par coordination avec son amendement à l'article 8 *ter*.

Votre commission vous propose de supprimer cet article.

Article 8 sexies C (nouveau)
(Articles L. 421-1, L. 422-2 et L. 422-3
du code de la construction et de l'habitation)

Possibilité pour certains organismes HLM de réaliser des immeubles en VEFA au profit d'autres organismes HLM

Les députés ont introduit, sur proposition de M. Le Bouillonnet, un dispositif qui autorise trois familles d'organismes HLM à réaliser des immeubles et à les vendre en l'état futur d'achèvement pour le compte d'autres organismes HLM. Selon l'auteur de cet amendement, le fait de donner à ces bailleurs sociaux une telle compétence permettra de renforcer les synergies entre eux, afin notamment que des organismes importants puissent construire des logements pour le compte d'organismes de petite taille.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale

● Le **paragraphe I** autorise les OPAC à vendre à tout type d'organisme HLM, ou à acquérir auprès d'eux, dans le cadre d'un contrat de vente en état futur d'achèvement, des ouvrages de bâtiments.

● Les **paragraphes II et III** procèdent à la même extension de compétence, respectivement au bénéfice des sociétés anonymes HLM et des coopératives HLM.

Propositions de votre commission

Votre commission vous soumet un **amendement** de suppression de cet article, dont les éléments ont été repris à l'article 8 *ter*, moyennant un élargissement de leur champ d'application aux sociétés d'économie mixte.

Votre commission vous propose de supprimer cet article.

Article 8 sexies D (nouveau)

(Article L. 422-3 du code de la construction et de l'habitation)

Exercice de la compétence d'aménageur par les coopératives HLM sans agrément

A l'initiative de M. Jean-Louis Dumont, les députés ont voté un article relatif aux compétences d'aménagement exercées par les sociétés coopératives de production HLM.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale

En vertu des dispositions de l'article L. 422-3 du code de la construction et de l'habitation, les coopératives HLM ont la possibilité de réaliser, dans des conditions qui sont déterminées par leurs statuts, des actions ou opérations d'aménagement pour leur compte, avec l'accord de la ou des collectivités territoriales concernées. Elles peuvent également exercer cette compétence pour le compte de tiers (notamment des établissements publics d'aménagement), à condition qu'elles aient été agréées à cet effet.

L'amendement inséré par l'Assemblée nationale supprime la nécessité d'un tel agrément pour la coopérative d'HLM, ce qui permet d'aligner leur statut, sur ce point précis, avec celui des offices HLM ou des SA HLM qui ne sont pas soumis à cette obligation.

Votre commission considère que cette mesure de simplification est parfaitement justifiée et elle s'explique mal le fait que seules les coopératives HLM étaient assujetties à cette obligation d'agrément.

Propositions de votre commission

A nouveau, il est préconisé la suppression de cet article par coordination avec l'article 8 *ter*.

Votre commission vous propose de supprimer cet article.

Article 8 sexies E (nouveau)

(Article L. 443-15-1 du code de la construction et de l'habitation)

Simplification des procédures de démolition d'immeubles de logements sociaux

Également adopté par l'Assemblée nationale sur proposition de M. Jean-Louis Dumont, l'article 8 *sexies E* porte une mesure de simplification des procédures de démolition des immeubles appartenant aux organismes HLM.

Le droit en vigueur

L'article L. 443-15-1 du code de la construction et de l'habitation conditionne la démolition d'un bâtiment à usage d'habitation appartenant à un organisme HLM et **construit avec l'aide de l'Etat** à l'accord préalable du préfet, de la commune d'implantation et des personnes ayant apporté leur garantie d'emprunt lors de la construction de l'immeuble.

Par ailleurs, les articles L. 353-15 et L. 442-6 indiquent que le droit au maintien dans les lieux ne peut être opposé, par le locataire ou l'occupant de bonne foi, au bailleur qui a obtenu du préfet l'autorisation de démolir un immeuble afin d'en construire un nouveau, d'une surface habitable supérieure et contenant plus de logements que l'immeuble démoli, ou de restructurer le quartier dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Dans un souci de simplification des procédures administratives applicables aux démolitions d'immeubles et pour faciliter la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine, le dispositif inséré par les députés précise que l'autorisation qui permet à l'organisme de refuser le droit au maintien dans les lieux du locataire tient lieu de l'autorisation de démolition accordée dans les formes prévues à l'article L. 443-15-1.

Propositions de votre commission

Votre commission partage le souci exprimé par les députés d'alléger les formalités administratives que les organismes HLM doivent respecter avant d'obtenir une autorisation de démolir. En effet, en vertu du droit en vigueur, ces organismes doivent solliciter trois types d'autorisations :

– le permis de démolir en application du code de l'urbanisme, délivré par l'autorité compétente en matière de droit des sols (maire ou préfet selon les cas) ;

– l'autorisation préfectorale prévue à l'article L. 443-15-1 du code de la construction et de l'habitation (qui s'attache aux aides d'Etat accordées pour la construction du logement) ;

– l'autorisation prévue à l'article L. 353-15 ou L. 442-6, qui permet au préfet de s'assurer que les locataires pourront être relogés dans des conditions garantissant le respect de leurs droits.

A l'instar de l'Assemblée nationale, votre commission juge urgent de regrouper les procédures qui peuvent l'être pour faciliter les opérations de rénovation urbaine.

Ce regroupement ne peut toutefois pas concerner les trois autorisations visées ci-dessus puisque la première d'entre elle peut être accordée par le maire lorsque la commune est compétente en matière de droits des sols et dispose d'un document d'urbanisme, alors que les deux autres sont nécessairement délivrées par le préfet.

Votre commission juge néanmoins plus opportun de modifier, par un **amendement**, le dispositif retenu par les députés pour « centraliser » au sein du code une procédure spécifique d'autorisation **préfectorale** de démolition.

Cet amendement prévoit tout d'abord, au sein de l'article L. 443-15-1, que toute démolition d'un bâtiment à usage d'habitation possédé par un organisme HLM, ayant reçu ou non une aide de l'Etat pour sa construction, est soumise à l'autorisation du préfet, de la commune d'implantation et des garants des prêts.

En outre, il simplifie la rédaction des articles L. 353-15 et L. 442-6 en insérant en leur sein une référence à l'autorisation préfectorale de démolition

de l'article L. 443-15-1. De ce fait, aucune ambiguïté ne serait possible et l'autorisation deviendrait unique.

Enfin, s'agissant de ces deux articles (L. 353-15 et L. 442-6) qui déterminent les conditions dans lesquelles le droit au maintien ne peut être opposé au bailleur en cas de démolition¹, votre commission estime préférable de supprimer ces conditions et de prévoir que le droit au maintien dans les lieux ne peut être opposé dès lors que le préfet a donné son accord. En effet, le préfet est à même, en tant que garant de l'intérêt général, d'apprécier l'ensemble des données du problème et de porter une appréciation sur les conditions de relogement des habitants concernés. Dès lors, votre commission estime que la présence de ces critères dans la loi est inutile.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

CHAPITRE V

Renforcer la mixité de l'habitat

Après le vote à l'Assemblée nationale, le chapitre V du titre II du projet de loi, qui contient des dispositions ayant pour objet de renforcer la mixité de l'habitat, est composé de **six articles restant en discussion**.

Article 8 sexies

(Articles 3 et 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990
visant à la mise en œuvre du droit au logement)

Renforcement des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées

L'insertion de l'article 8 *sexies* dans le projet de loi résulte d'une initiative conjointe, en première lecture au Sénat, de votre commission et de la commission des affaires sociales, saisie pour avis. Son dispositif renforce les

¹ Construction d'un nouvel immeuble, d'une surface habitable supérieure et contenant plus de logements que l'immeuble démoli, ou restructuration du quartier dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain.

dispositions du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), tout particulièrement en matière de lutte contre l'habitat indigne et de prévention des expulsions. A cet effet, il prévoit la création d'un observatoire départemental des logements indignes, dont le but est de compléter les dispositions proposées par le projet de loi sur le repérage de ces mêmes logements dans les programmes locaux de l'habitat.

Les députés ont adopté sur cet article deux amendements rédactionnels qui leur étaient présentés par leur rapporteur. Ces modifications n'appellent pas de commentaires particuliers de la part de votre commission.

Par conséquent, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article additionnel après l'article 8 sexies
(Article L. 411-5 du code de la construction et de l'habitation)

Atténuer les effets des sorties de conventionnement des logements possédés par la Caisse des dépôts et consignations

Votre commission vous soumet un **amendement** portant article additionnel après l'article 8 *sexies* qui a pour objet de limiter les conséquences liées aux fins de conventionnement des logements possédés par la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

● Les activités immobilières de la Caisse des dépôts et consignations

Alors que la plupart des activités immobilières de la CDC étaient organisées sous la houlette d'une de ses filiales dénommée « SCIC Habitat », le groupe a décidé, en mai 2005, de restructurer son pôle immobilier à travers deux filiales, le groupe SNI (Société nationale immobilière)¹ et Icade. Dans ce schéma, la SNI, qui gère environ 210.000 logements, est plus particulièrement orientée vers le logement social et celui des fonctionnaires. La filiale Icade est, quant à elle, tournée vers le logement locatif intermédiaire et possède 45.000 logements, dont 34.000 se situent dans le marché locatif « libre ». 11.000 logements détenus par Icade font donc encore l'objet d'une convention.

¹ La CDC a, en 2004, racheté à l'Etat sa part majoritaire dans la SNI, spécialisée dans la gestion locative de logement intermédiaire, dans le cadre de la politique d'externalisation des actifs immobiliers de l'Etat.

- Les logements conventionnés d'Icade

Ces 11.000 logements ont été conventionnés sur le fondement du 3° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation en contrepartie d'une aide de l'Etat. Ces logements d'Icade ont généralement reçu, à ce titre, une prime à l'amélioration de l'habitat à usage locatif (PALULOS). L'article R. 353-92 précise que **ces conventions**, qui conditionnent l'entrée des locataires dans le logement à des conditions de ressources, ouvrent droit au versement de l'aide personnalisée au logement et fixent des plafonds de loyers, **ont une durée d'au moins 9 ans**.

Dans la pratique, ces logements ont été conventionnés pour des durées allant de 9 à 12 ans. Or, ces conventions commencent à arriver à terme.

- Les conséquences des fins de conventionnement

Votre commission souhaite se faire l'écho des difficultés qui peuvent survenir à l'issue des périodes de conventionnement pour ces 11.000 logements. Situés pour la plupart dans la région Ile-de-France, ils sont soumis, à la date de fin de la convention, aux dispositions de la loi du 6 juillet 1989, ce qui autorise le bailleur à pratiquer un rattrapage du loyer, dans les conditions prévues à l'article 17 de cette loi. Ceci se traduit par des hausses de loyer qui peuvent atteindre plus de 100 % sur une durée étalée sur six ans. En outre, ces logements, dénommés à tort logements « déconventionnés »¹, sortent du champ du logement social à l'issue de la convention et donc du décompte opéré au titre de l'article 55 de la loi SRU.

C'est donc à ce double titre que votre commission considère cette évolution préjudiciable pour la mixité sociale et le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes. En outre, elle est source de difficultés pour des communes qui respectaient l'article 55 de la loi SRU et qui, subitement, se retrouvent à un niveau parfois inférieur aux 20 % de logements sociaux exigés par ces dispositions. Ces raisons la poussent à vous présenter un dispositif qu'elle juge équilibré.

Propositions de votre commission

Votre commission se doit de rappeler, en première analyse, qu'une initiative du législateur sur ce sujet avait échoué à l'occasion de la discussion de la loi SRU. En effet, l'article 145 de cette loi prévoyait que les **logements appartenant aux sociétés immobilières à participation majoritaire de la CDC** faisant l'objet, au 30 juin 2000, d'une **convention** définie à l'article L. 351-2 et assimilables au logement social **demeuraient soumis**, après l'expiration de la convention, y compris pour les logements ayant fait

¹ *Icade ne met pas fin aux conventions mais ne les renouvelle pas.*

l'objet d'un transfert de propriété, également en cas de cession non volontaire, **à des règles d'attribution sous condition de ressources et des maxima de loyer fixés par l'autorité administrative** dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Cette disposition avait pour but d'assujettir ces logements, au même titre que ceux possédés par les organismes HLM, au principe de **pérennité du caractère social**.

Toutefois, le Conseil constitutionnel avait déclaré cette proposition non conforme à la Constitution, estimant qu'elle avait porté atteinte à l'économie générale de contrats légalement conclus et avait, de ce fait, manifestement méconnu la liberté découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, sans justification d'intérêt général suffisante.

C'est bien évidemment dans le respect des principes énoncés par le Conseil constitutionnel que votre commission entend proposer une réforme législative s'attachant à ces logements possédés par la CDC.

Aussi est-il préconisé d'insérer dans le code de la construction et de l'habitation un article L. 411-5 prévoyant que les logements locatifs appartenant aux sociétés immobilières à participation majoritaire de la CDC et faisant l'objet d'une convention définie à l'article L. 351-2 demeurent soumis, après l'expiration de la convention et **pour une durée identique à celle-ci**, aux règles d'attribution sous condition de ressources et de maxima de loyers en vigueur pour la conclusion des conventions mentionnées au 3° de l'article L. 351-2 lorsque les logements ne bénéficient pas d'une subvention de l'Etat. Dans la pratique, il s'agit de prévoir, pour une durée équivalente à celle de la convention, un plafonnement au niveau des loyers PLS.

En outre, le dispositif présenté par votre commission prévoit que pendant cette « prolongation » des contraintes pesant sur les logements, ces derniers restent comptabilisés au titre de l'article 55 de la loi SRU. C'est d'ailleurs à ce titre que votre commission considère qu'elle peut, dans le respect de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur « l'entonnoir » parlementaire, insérer un article additionnel sur ce sujet, qui est en relation directe avec les dispositions restant en discussion sur l'article 55.

Enfin, cet amendement indique qu'à l'issue de cette prolongation, les loyers de ces logements évoluent en application des dispositions de l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 précitée, comme pour les logements du parc privé libre.

Votre commission considère que sa proposition est raisonnable et équilibrée. D'une part, les contraintes qu'elle définit sont temporaires (durée de la convention APL initiale) et limitées (plafond PLS), et elle prévoit une application du droit commun (loi du 6 juillet 1989 précitée) à l'issue de la prolongation. D'autre part, son dispositif ne présente pas de caractère rétroactif et ne s'appliquera qu'aux conventions arrivant à expiration après la

promulgation de la loi « engagement national pour le logement ». Or, précisément, la disposition censurée dans la loi « SRU » était rétroactive et s'appliquait aux conventions passées. Pour ces raisons, votre commission estime, pour reprendre l'expression du Conseil constitutionnel, que l'atteinte à l'économie des contrats en cours est très limitée tant sur le fond que sur la forme.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

Article 8 septies

(Article L. 302-9 du code de la construction et de l'habitation)

Publication du bilan du respect de l'article 55

Adopté par le Sénat en première lecture sur proposition de notre collègue Thierry Repentin, l'article 8 *septies* prévoit que le préfet rend public le bilan annuel du respect par les communes de leurs obligations au titre de l'article 55. En outre, il oblige le Gouvernement à transmettre, tous les trois ans, un rapport au Parlement qui porte sur le bilan des obligations triennales des communes en matière de construction de logements sociaux. L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel de sa commission des affaires économiques.

Propositions de votre commission

Le dispositif de l'article 55

Conformément aux engagements pris par votre rapporteur en première lecture, votre commission souhaite utiliser cet article afin de proposer, dans le cadre de la deuxième lecture du projet de loi, une réforme d'ensemble et équilibrée de l'article 55 de la loi « SRU ». Votre commission rappelle que ce dispositif a créé une obligation, à la charge de certaines communes, de disposer d'ici vingt ans de 20 % de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de leurs résidences principales.

Pour mémoire, il est rappelé que l'article 55 s'applique aux communes dont la population est au moins égale à 1.500 habitants en Île-de-France et 3.500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50.000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15.000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1^{er} janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales.

Sont exemptées de cette obligation, les communes comprises dans une agglomération dont le nombre d'habitants a décliné entre les deux derniers recensements de la population et qui appartiennent à une communauté urbaine, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes compétentes en matière de programme local de l'habitat, dès lors que celui-ci a été approuvé. Sont également exemptées les communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumis à une inconstructibilité résultant d'une zone A, B ou C d'un plan d'exposition au bruit approuvé ou d'une servitude de protection instituée en application des articles L. 515-8 à L. 515-11 du code de l'environnement. Enfin, les communes qui touchent la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et qui disposent de plus de 15 % de logements sociaux sont exemptées du prélèvement.

Les communes qui ne satisfont pas à l'obligation des 20 % et qui n'ont pas suffisamment investi, dans l'année, en faveur du logement social (la liste des dépenses déductibles est déterminée à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation), se voient alors appliquer un prélèvement sur leurs ressources égal au nombre de logements sociaux manquants multiplié par 20 % du potentiel fiscal (152,45 euros si le potentiel fiscal est inférieur à 762,25 euros). Le montant du prélèvement ne peut être supérieur à 5 % des dépenses de fonctionnement de la commune et il n'est pas effectué si son montant est inférieur à 3.811 euros. Les sommes ainsi collectées sont reversées, quand la commune est membre d'un EPCI compétent pour effectuer des réserves foncières en vue de la réalisation de logements sociaux et doté d'un programme local de l'habitat, à cet établissement pour financer des acquisitions foncières et immobilières en vue de la réalisation de logements sociaux et, notamment dans les quartiers inscrits en contrat de ville ou dans des zones urbaines sensibles, des opérations de renouvellement et de requalification urbaines. Si la commune n'est pas membre d'un tel établissement, les sommes sont reversées à un établissement public foncier local si la commune en est membre ou, à défaut, à un fonds d'aménagement urbain régional destiné aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale pour des actions foncières et immobilières en faveur du logement social.

Éléments de bilan

En 2005, 779 communes, sur les 1.389 répondant aux critères de population fixés par l'article 55 de la loi SRU et situées dans des agglomérations au sens de l'INSEE, avaient moins de 20 % de logements sociaux. 96 d'entre elles étaient exonérées de l'application du dispositif, 12 parce que couvertes par un plan d'exposition au bruit ou une servitude de protection, 32 pour « décroissance démographique » et 52 parce que touchant la DSU et disposant de plus de 15 % de logements sociaux. Sur 683 communes redevables du prélèvement, seules 555 ont été prélevées, les 128 autres ayant effectué des dépenses déductibles supérieures au prélèvement ou ayant été frappées par un prélèvement inférieur à 3.811 euros. Le prélèvement net total s'est élevé à 36,14 millions d'euros, 20 millions ayant été redistribués par

l'intermédiaire des EPCI et des établissements publics fonciers locaux, les 16 millions restants par le biais des fonds d'aménagement urbain.

Votre commission est bien entendu attachée à l'objectif de promotion de la mixité sociale, qui sous-tend ce mécanisme. Elle a, en revanche, toujours été réservée sur les modalités qui ont été définies en 2000 pour l'atteindre. En particulier, votre rapporteur, auteur et rapporteur en 2002 d'une proposition de loi portant modification de la loi SRU et de son article 55¹, a réaffirmé à de nombreuses reprises ses critiques envers un dispositif, stigmatisant de façon souvent injuste les élus locaux et ayant contribué à mettre à l'index certaines communes qui, sans être hostiles à la construction de logements sociaux, éprouvaient des difficultés financières ou techniques pour réaliser les opérations nécessaires. Votre rapporteur a ainsi toujours indiqué qu'il jugeait plus efficace, en matière de construction de logements sociaux, de privilégier le contrat à la contrainte.

Pour ces raisons déjà largement développées, il est ainsi proposé, par un **amendement** de rédaction globale de l'article 8 *septies*, d'améliorer ce dispositif en le rendant plus respectueux des réalités locales. Conformément aux déclarations de M. Jean-Louis Borloo, il s'agit ainsi de rendre le mécanisme à la fois plus pénalisant pour les communes qui ne participent pas à l'effort national de mixité sociale et plus respectueux des réalités locales, et donc plus incitatif pour les communes qui remplissent leurs obligations ou rencontrent des difficultés à les remplir.

Votre commission a souhaité aborder cette question de la réforme de l'article 55 en deuxième lecture, conformément à la volonté de votre rapporteur, puisqu'un bilan de la première période triennale est désormais disponible. Comme le Ministre l'a souligné en séance publique lors de la première lecture du projet de loi au Sénat, il était important de laisser le temps au Gouvernement de dresser ce bilan et de mettre en œuvre, le cas échéant, la procédure de constat de carence. A cet égard, il est indiscutable que cette orientation a été suivie. En effet, l'analyse des constats de carence pris par les préfets montre que sur les communes soumises aux obligations de construction de l'article 55, 363 n'avaient pas respecté en totalité leur objectif. 111 communes ont été mises en carence pour l'année 2005 et 36 devraient faire l'objet d'un tel arrêté au cours de l'année 2006, soit 147 arrêtés touchant 40 % des communes n'ayant pas respecté tous leurs engagements. L'analyse géographique montre que les zones les plus concernées par cette procédure sont les régions Île-de-France (66 constats de carence en 2005), Provence-Alpes-Côte-d'Azur (21) et Rhône-Alpes (13).

L'appréciation des efforts de construction sur la période allant du 1^{er} janvier 2001 au 1^{er} janvier 2004 est retracée dans le tableau retracé ci-dessous.

¹ Proposition de loi n° 37 (2002-2003) portant modification de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, présentée par MM. Dominique Braye, Gérard Larcher, Charles Revet, Jean François-Poncet, Georges Gruillot, Michel Mercier et plusieurs de leurs collègues.

| Taux de réalisation de l'objectif triennal | 0-10 % | 11-20 % | 21-30 % | 31-40 % | 41-50 % | 51-60 % | 61-70 % | 71-80 % | 81-90 % | 91-100 % | > 100 % |
|--|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|---------|
| Nombre de communes | 112 | 36 | 34 | 29 | 36 | 29 | 21 | 24 | 19 | 33 | 347 |
| Pourcentage des communes | 15,6 % | 5 % | 4,7 % | 4 % | 5 % | 4 % | 2,95 % | 3,35 % | 2,6 % | 4,6 % | 48,2 % |

Même si votre rapporteur n'a pas eu l'occasion de croiser finement ces données, dans la mesure où 112 communes ont réalisé entre 0 et 10 % de leurs objectifs, il est plus que vraisemblable que ce sont, dans la majorité des cas, celles-là même qui ont fait l'objet d'un constat de carence.

En outre, selon les informations fournies à votre commission, la moyenne des taux de majoration du prélèvement s'établit à 70 %, peu de préfets ayant utilisé la possibilité donnée par la loi de majorer le prélèvement à hauteur de 100 % (seulement 18 communes pour le moment).

Votre commission retire trois grands enseignements de ce bilan :

– la majorité des communes soumises à l'article 55 a globalement respecté ses obligations triennales, puisque 52,8 % d'entre elles ont un taux de réalisation des objectifs de construction supérieur à 90 % ;

– s'agissant des communes n'ayant pas respecté la totalité de leurs obligations, votre commission note que le « déficit » de logements sociaux résultant de ce non respect a été largement compensé par les communes qui ont dépassé leurs objectifs, puisque la différence est positive et s'élève à plus de 25.000 logements sociaux ;

– les préfets n'ont utilisé la possibilité de majorer le prélèvement qu'avec modération.

Au final, ces éléments concrets amènent à relativiser l'ensemble des polémiques sur l'article 55. Votre commission est persuadée que les voies d'une amélioration de ce mécanisme peuvent être trouvées. Tel est l'objet de l'amendement qu'elle vous soumet.

Les évolutions du dispositif

● Le 1^o de l'amendement modifie l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation. Son **a)** procède à une correction juridique et son **b)** corrige une erreur de référence à un code désormais abrogé.

● Le 2^o de l'amendement modifie l'article L. 302-7.

Le **a)** constitue une mesure de justice entre les différentes communes soumises à l'article 55. En effet, selon la rédaction actuelle de l'article, le

prélèvement est égal au nombre de logements sociaux manquants multiplié par 152,45 euros ou 20 % du potentiel fiscal pour les communes dont le potentiel fiscal est supérieur à 762,25 euros. Votre commission estime utile de simplifier ces dispositions pour les rendre plus justes en généralisant le principe de proportionnalité à toutes les communes. Elle juge qu'il n'était pas équitable de pénaliser, de manière proportionnelle, plus fortement les communes les moins riches.

Le **b)** rend déductibles du prélèvement les dépenses liées à des baux emphytéotiques. En effet, le texte actuel de l'article L. 302-7 ne permet pas de déduire du prélèvement l'aide apportée par la commune lorsqu'elle met un bien à disposition d'un organisme HLM pour la réalisation de logements sociaux. Or, à l'évidence, le fait de donner à bail un terrain représente un investissement de la commune en faveur de la construction de logements sociaux. Les baux présentent, en outre, le double avantage d'abaisser, voire d'annuler, le coût de l'acquisition foncière pour le bailleur social et de permettre à la collectivité de conserver la maîtrise foncière de son bien. En conséquence, le texte proposé par votre commission rend déductible la moins-value résultant de cette mise à bail, quand celle-ci se fait à un loyer capitalisé inférieur à la valeur estimée par le service des domaines. Les baux à loyer faible ou nul sont ainsi encouragés par cette disposition.

Afin de favoriser des opérations plus importantes, le **c)** autorise le report de la déduction des dépenses faites en faveur du logement locatif social sur plusieurs années au *pro rata* du nombre de logements que ces dépenses permettent de construire. Il est en effet important qu'une telle disposition ne permette pas à des communes où le foncier est cher d'échapper à leurs obligations en faisant des investissements coûteux ne débouchant sur la construction que d'un faible nombre de logements sociaux.

Enfin, le **d)** permet qu'en l'absence d'un EPCI compétent pour constituer des réserves foncières ou d'un établissement public foncier local, les sommes collectées au titre de l'article 55 dans les DOM puissent être reversées aux fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU), créés par l'article L. 340-2 du code de l'urbanisme, en lieu et place des fonds d'aménagement urbain régionaux, créés en métropole.

● Le 3^o de l'amendement modifie l'article L. 302-8. Il insère en particulier des précisions sur les engagements triennaux de construction de logements sociaux pris par les communes afin que la possibilité, dans le cadre d'un programme local de l'habitat, de répartir entre les communes des objectifs de réalisation assignés aux communes déficitaires ne perturbe pas la possibilité de faire des bilans, quand le calendrier du programme local de l'habitat est différent du calendrier des engagements de la loi.

- Le 4^o reprend, sans les modifier, les dispositions de l'article 8 *septies* du projet de loi, adopté à l'initiative de notre collègue Thierry Repentin.

- Le 5^o corrige une erreur matérielle qui s'était glissée dans l'article L. 302-9-1 à l'occasion de la réécriture de son dispositif (constats de carence) par la loi du 11 décembre 2001, suite à la censure par le Conseil constitutionnel du mécanisme prévu, à l'origine, par la loi SRU.

- Le 6^o crée un nouvel article L. 302-9-1-1 et constitue l'apport majeur du présent amendement. Votre rapporteur tient tout d'abord à rappeler qu'aux termes de l'article L. 302-9, la commune, ou l'établissement public de coopération intercommunale ayant adopté un programme local de l'habitat, établit, au terme de chaque période triennale, un bilan sur le respect des engagements pris en matière de mixité sociale et que ce dernier est communiqué au comité régional de l'habitat.

L'article L. 302-9-1 prévoit, quant à lui, que les communes soumises au prélèvement qui n'ont pas respecté leurs engagements peuvent faire l'objet d'une déclaration de carence. A cet effet, le préfet informe la commune de son intention d'engager une procédure de constat de carence et l'invite à présenter ses observations dans un délai de deux mois. Dans un deuxième temps, le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation sur les motifs de l'insuffisance de réalisation de logements sociaux. S'il l'estime nécessaire, il prononce la carence par arrêté motivé et après avis du comité régional de l'habitat. Cet arrêté de carence a pour conséquence la majoration, pour une période de trois ans, du prélèvement à un taux fixé par le préfet et que la loi encadre au *pro rata* des logements non réalisés. La déclaration de carence autorise également le préfet à conclure une convention avec un organisme HLM en vue de la réalisation de logements sociaux sur le territoire de la commune, correspondant aux objectifs fixés par l'engagement triennal. Pour ce faire, le droit de préemption du maire est suspendu sur les immeubles et terrains faisant l'objet de la convention¹ et le préfet peut délivrer les permis de construire au nom de l'Etat².

Afin de prendre en compte la situation souvent très contrastée des communes n'ayant pas respecté leur obligation triennale, votre commission préconise la création d'un mécanisme transparent de concertation et d'aide à la décision ayant pour objet d'examiner les conditions qui ont conduit lesdites communes à ne pas respecter leurs obligations. Il vous est ainsi proposé de créer une commission départementale chargée de l'examen du respect des obligations fixées par l'article 55. Présidée par le préfet, elle serait composée du maire de la commune concernée, du président de l'EPCI compétent en

¹ Cf. f) de l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme.

² Cf. dernier alinéa de l'article L. 421-2-1 du même code.

matière d'habitat si la commune est membre d'un tel établissement, des représentants des bailleurs sociaux présents sur le territoire de la commune et des représentants des associations agréées ayant pour objet le logement des défavorisés.

Cette commission aurait pour mission d'examiner les raisons qui ont conduit la commune à ne pas respecter son objectif triennal de réalisation de logements sociaux et d'analyser les possibilités et les projets de construction de logements sociaux.

Sur la base de cet examen transparent et contradictoire, la commission se trouverait confrontée à deux types de situation. Dans le premier cas de figure, la commission parviendrait à déterminer des possibilités de construction de logements sociaux correspondant à son objectif triennal. En ce cas, le préfet aurait la possibilité d'élaborer, sur la base des projets identifiés par la commission, pour la prochaine période triennale, un échéancier de construction de logement sociaux visant à rattraper le retard accumulé au cours de la période passée s'additionnant aux obligations incombant à la commune au titre de la prochaine période triennale. La commission aurait, pour les communes ayant fait l'objet d'un arrêté de carence, la possibilité de doubler le taux de majoration du prélèvement.

Dans le deuxième cas de figure, si la commission établissait que la commune n'avait pu respecter ses obligations, pour des raisons objectives, liées notamment à l'absence de foncier disponible, à une multiplication des recours contre les permis de construire, à des servitudes d'urbanisme limitant de manière drastique les possibilités de construire, alors la commission départementale saisirait, avec l'accord du maire concerné, une commission nationale du cas de cette commune.

Cette commission nationale, présidée par le ministre chargé du logement, serait composée de deux membres de l'Assemblée nationale et de deux membres du Sénat. Surtout, elle regrouperait des représentants des associations représentatives des élus locaux, de l'Union nationale des organismes HLM, du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, ainsi que des représentants des associations œuvrant dans le domaine du logement des personnes défavorisées, désignés par le conseil national de l'habitat. Cette commission aurait pour tâche d'entendre le maire de la commune concernée ainsi que le représentant de l'Etat du département dans lequel la commune est située.

Dans les cas où la commission parviendrait à la conclusion que la commune ne pouvait, pour des raisons objectives, respecter son obligation triennale, elle pourrait recommander au ministre chargé du logement un aménagement des obligations de construction de logements sociaux.

Dans les cas où elle parviendrait à déterminer des possibilités de constructions de logements sociaux correspondant à l'objectif triennal passé, elle recommanderait l'élaboration, pour la prochaine période triennale, d'un échéancier de construction de logements sociaux permettant, sans préjudice

des obligations fixées au titre de la prochaine période triennale, de rattraper le retard accumulé au cours de la période triennale échue et la mise en oeuvre de la procédure de constat de carence.

Les avis de la commission seraient motivés et rendus publics.

Tel est le dispositif que vous soumet **l'amendement** présenté par votre commission à cet article.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 8 decies

(Articles L. 302-10, L. 302-11 et L. 302-12 [*nouveaux*]
du code de la construction et de l'habitation)

Plan départemental de l'habitat

L'article 8 *decies* est relatif à la création du **plan départemental de l'habitat** (PDH). A cet effet, il insère une nouvelle section dans le chapitre II du titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation.

Le texte adopté par le Sénat

Lors de l'examen en première lecture du projet de loi au Sénat, notre collègue Philippe Leroy avait exprimé ses regrets quant à la suppression du comité départemental de l'habitat, remplacé par le comité régional de l'habitat avec la loi sur les libertés et responsabilités locales. Il avait, en conséquence, manifesté le souhait de donner compétence au département pour établir un PDH ayant vocation à faciliter la coordination des différentes politiques locales de l'habitat sur l'ensemble du territoire concerné. Ces réflexions avaient conduit votre commission à proposer au Sénat, qui l'avait accepté, de prévoir l'élaboration, dans chaque département, d'un PDH déterminant les orientations de ces politiques.

Votre commission avait souhaité que ce plan soit élaboré conjointement par l'Etat, le département et les EPCI dotés d'un PLH ou ayant délibéré pour engager la procédure d'élaboration du PLH pour une durée de cinq ans. Elle avait également prévu la constitution d'un comité de pilotage chargé de cette élaboration, coprésidé par le préfet et le président du conseil général.

Votre commission avait donné au PDH l'objectif d'assurer la cohérence des politiques d'habitat menées dans les territoires couverts par un PLH et celles menées dans le reste du département. Dans cette perspective, les orientations du PDH, conformes à celles résultant tant des schémas de cohérence territoriale que des PLH, avaient pour objectif de répondre aux besoins actuels et futurs en logements des habitants, compte tenu des évolutions démographiques et économiques et devaient prendre en compte les besoins identifiés dans le PDALPD et les besoins résultant des sorties d'hébergement des établissements figurant au schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale. L'amendement adopté par le Sénat prévoyait également la réalisation par le PDH d'un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et d'un dispositif d'observation de l'habitat. S'agissant enfin de la procédure d'élaboration du plan, votre commission avait préconisé de la confier à une section du comité régional de l'habitat, coprésidée par le préfet et le président du conseil général.

Les modifications de l'Assemblée nationale

Les députés, tout en améliorant de manière substantielle la rédaction de ce dispositif, ont validé les orientations définies par le Sénat à deux exception près.

D'une part, ils ont voté un amendement prévoyant que le PDH est élaboré pour une durée minimale de six ans, contre cinq ans selon la proposition du Sénat.

D'autre part, ils ont supprimé l'obligation proposée par votre Haute assemblée de constituer un comité de pilotage du plan.

Votre commission juge pertinentes ces deux modifications. En effet, la durée de six ans permettra d'assurer la cohérence entre le PDH et les conventions de délégation des aides à la pierre. Par ailleurs, après réflexion, votre commission estime que la suppression de la mention du comité de pilotage dans la loi n'empêchera en rien sa création dans les faits et selon des modalités que les acteurs locaux jugeront pertinentes.

| |
|--|
| <p>En conséquence, votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.</p> |
|--|

Article 8 undecies (nouveau)

(Article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation)

Réalisation d'études de cadrage sur l'habitat par les syndicats mixtes

Voté par les députés sur proposition du rapporteur de la commission des affaires économiques, l'article 8 *undecies* autorise les syndicats mixtes fermés (composés de communes et d'EPCI ou exclusivement d'EPCI) à réaliser, sous certaines conditions, des études de cadrage sur l'habitat.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Comme votre rapporteur l'a exposé dans son commentaire de l'article 2 *bis*, les dispositions de l'article 8 *undecies* se substituent à celles qui autorisaient ces mêmes syndicats mixtes à élaborer un programme local de l'habitat, proposition adoptée par le Sénat en première lecture qui posait un certain nombre de difficultés d'ordre juridique et pratique.

En contrepartie, l'Assemblée nationale a permis à ces syndicats mixtes, quand le périmètre des EPCI compétent en matière d'habitat diffère fortement de celui des bassins d'habitat ou des pays, d'effectuer des études de cadrage de l'habitat.

Propositions de votre commission

Sans revenir sur les raisons qui l'ont conduit à se ranger aux arguments des députés sur l'article 2 *bis*, votre rapporteur considère néanmoins que le dispositif de l'article 8 *undecies* est loin d'être satisfaisant.

D'une part, il limite considérablement la possibilité que les syndicats mixtes aient d'élaborer ces études de cadrage puisqu'il la conditionne à l'existence de périmètres différant **fortement** de celui de l'EPCI. Au demeurant, votre commission n'est pas convaincue par cette expression qui laisse le champ libre à diverses interprétations en fonction des territoires.

D'autre part, ce dispositif fait référence aux pays alors même que ces structures n'interviennent, à aucun titre, en matière de politique du logement. De ce point de vue, la seule référence pertinente paraît être celle des bassins d'habitat.

Enfin, la finalité de ces études n'est pas précisée dans l'article. Or, c'est précisément pour servir de support à l'élaboration du programme local de l'habitat par l'EPCI que cette étude de cadrage présente un intérêt.

Votre commission juge donc indispensable, par le biais de **deux amendements**, de supprimer la notion de « forte différence » entre les périmètres ainsi que la référence aux pays, et de préciser que les études de

cadrage ont vocation à servir de support à l'élaboration, par les EPCI, des programmes locaux de l'habitat.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 9

(Articles L. 441, L. 441-1, L. 441-1-1, L. 441-1-2, L. 441-1-4, L. 441-1-5, L. 441-1-6, L. 441-2-1, L. 441-2-3 et L. 441-2-5 du code de la construction et de l'habitation, article L. 3444-6 du code général des collectivités territoriales et articles 62 et 63 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998)

Réforme de système d'attribution des logements locatifs sociaux et renforcement du rôle des commissions de médiation

Cet article du projet de loi initial poursuit deux objets principaux afin de rendre le droit au logement plus effectif : une réforme du système d'attribution des logements locatifs sociaux et un renforcement des pouvoirs de la commission de médiation.

Le texte du projet de loi initial

Dans sa version initiale, le texte de l'article 9 proposait tout d'abord de renforcer le rôle des EPCI dans les procédures d'attribution des logements locatifs sociaux. A cet effet, il donnait la possibilité aux EPCI ayant signé une convention de délégation des aides à la pierre de proposer aux bailleurs sociaux la conclusion d'un accord collectif intercommunal. Cet accord avait pour objet de définir pour chaque organisme HLM un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes connaissant des difficultés économiques et sociales. Le texte du projet de loi définissait également le régime applicable en cas de refus de la part d'un bailleur de signer l'accord ou en cas de non respect des stipulations de l'accord collectif.

Afin de simplifier les procédures d'attribution, le projet de loi prévoyait de substituer ce nouveau schéma au dispositif actuel qui s'appuie sur les chartes intercommunales et les conférences intercommunales du logement. Par ailleurs, il proposait de remplacer les règlements départementaux d'attribution par un arrêté préfectoral chargé de déterminer le délai d'attente anormalement long au-delà duquel un demandeur peut saisir la commission de médiation.

L'article 9 proposait ensuite de renforcer le rôle et les pouvoirs de la commission de médiation, dont la mission est d'examiner les réclamations des demandeurs de logements sociaux qui n'ont pas obtenu satisfaction. Tout en confiant la présidence de cette commission à une personnalité qualifiée désignée par le président du tribunal de grande instance, le dispositif du texte initial permettait au préfet de loger un ménage dont la demande aurait été jugée prioritaire par la commission.

Enfin, le projet de loi prévoyait la création d'une procédure « coupe-file » d'attribution des logements sociaux permettant au préfet, après avis de la commission de médiation, de mettre en demeure un organisme HLM de loger, dans un délai qu'il aurait déterminé, un demandeur hébergé ou logé temporairement ou un demandeur mal logé et reprenant une activité après une période de chômage de longue durée.

Le texte adopté par le Sénat

Le Sénat, sur proposition de votre commission, avait, en première lecture, apporté des infléchissements substantiels au texte du Gouvernement.

Votre Haute assemblée avait tout d'abord autorisé tous les EPCI dotés d'un PLH, et non les seuls EPCI délégataires des aides à la pierre, à conclure un accord collectif intercommunal.

Aux fins de suivi de l'exécution et de la mise en œuvre de ces accords, avait été voté un amendement prévoyant la constitution, avec la signature de l'accord collectif, d'une commission de coordination chargée d'examiner les dossiers des demandeurs concernés par l'accord et d'émettre un avis quant à l'opportunité d'une attribution dans le parc social situé sur le territoire de l'EPCI.

Par cohérence avec les nouvelles responsabilités confiées par l'article 9 aux EPCI dans le domaine des politiques d'attribution des logements locatifs sociaux, le Sénat avait adopté un amendement donnant une priorité aux EPCI signataires d'un accord collectif intercommunal pour la délégation du contingent préfectoral.

Pour ce qui est de la commission de médiation, le Sénat avait souhaité remplacer le président du tribunal de grande instance par le préfet s'agissant de l'autorité chargée de nommer le président de la commission, et prévoir la présence en son sein de représentants des EPCI signataires d'un accord collectif.

Enfin, votre commission avait proposé au Sénat, qui avait l'accepté, de supprimer la « procédure coupe-file » et de la remplacer par un dispositif reconnaissant le caractère prioritaire des demandes de logement social émises par les personnes hébergées de manière temporaire et par les personnes mal logées reprenant une activité après une période de chômage de longue durée.

Les modifications de l'Assemblée nationale

Les députés ont, à une exception près, suivi votre Haute assemblée dans ses réflexions. Outre l'adoption de nombreux amendements rédactionnels présentés par son rapporteur, l'Assemblée nationale a voté un amendement prévoyant que, pour l'attribution à un ménage d'un logement social, il est tenu compte de son **patrimoine**.

Surtout, les députés ont rétabli le droit actuellement en vigueur s'agissant des règles de délégation du contingent préfectoral de logements sociaux, qui dispose que la délégation est opérée au profit des communes ou, avec leur accord, au profit des établissements publics de coopération intercommunale. Votre rapporteur prend acte de cette volonté des députés et, à titre personnel, la déplore. Il considère que la logique du texte aurait commandé l'introduction d'un droit de priorité des EPCI pour la délégation du contingent préfectoral en cas de signature d'un accord collectif. Une fois de plus, il constate que ces structures se voient confier une nouvelle responsabilité et des objectifs sans que les moyens nécessaires à leur réalisation ne leur soient donnés.

Propositions de votre commission

Votre commission juge satisfaisant l'équilibre général auquel sont parvenues les deux assemblées sur le texte de cet article. Elle considère que la réforme préconisée est de nature à améliorer les procédures d'attribution des logements sociaux au profit des personnes qui rencontrent les difficultés les plus importantes pour se loger. Par conséquent, elle ne vous propose que **quatre amendements strictement rédactionnels** et **deux amendements de clarification** de la rédaction prévue pour les accords collectifs intercommunaux et départementaux.

| |
|--|
| <p>Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.</p> |
|--|

Article 10

(Articles L. 441-3, L. 441-4, L. 441-5, L. 441-6, L. 441-7, L. 441-8, L. 441-12 et L. 441-14 du code de la construction et de l'habitation et articles 3, 4, 11 et 13 de la loi n° 96-162 du 4 mars 1996)

Réforme des suppléments de loyers de solidarité

L'article 10, présent dès l'origine dans le projet de loi, procède à une réforme du dispositif des suppléments de loyers de solidarité (SLS) afin de le rendre, quand il y a lieu, plus dissuasif.

Le texte du projet de loi initial

Afin de limiter les différences entre les barèmes de surloyers, la principale réforme des SLS proposée par le texte initial du projet de loi supprimait le système permettant aux organismes HLM de définir leur propre grille de surloyers par délibération exécutoire. Était proposée en substitution de ce dispositif la définition d'un barème national de surloyers et la possibilité d'y déroger dans le cadre des conventions globales de patrimoine, signées entre l'Etat, les délégataires des aides à la pierre et les organismes HLM.

Le texte adopté par le Sénat

Sur proposition de Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, le Sénat avait complété les dispositions de l'article 10 en permettant aux PLH, après concertation avec les organismes HLM et avec l'accord du préfet, de fixer des orientations relatives à la mise en œuvre des SLS et de déterminer les zones géographiques ou les quartiers où ils ne s'appliquent pas.

Les modifications de l'Assemblée nationale

Tout en souscrivant à l'économie générale de la réforme proposée par l'article 10, les députés en ont précisé, sur proposition de la commission des affaires économiques et de la commission des finances, certains aspects.

Alors que le texte du projet de loi initial avait pour effet de supprimer le plafonnement, prévu par l'article L. 441-4, du surloyer lorsque ce dernier, cumulé au montant du loyer principal, excédait 25 % des ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer, les députés ont décidé de porter cette limitation à 35 % des ressources. Votre rapporteur note que cet ajout a suscité des interrogations lors de la présentation de son rapport devant votre commission. En conséquence, il entend mettre à profit les délais séparant l'examen du projet de loi en commission de celui en séance publique pour

affiner sa réflexion et évaluer les impacts de cette réforme. Le cas échéant, il pourrait être amené à faire des propositions à ce sujet.

En outre, les députés ont renversé les principes retenus par le Sénat en matière de détermination du SLS par les PLH. Alors que votre Haute assemblée proposait que les PLH déterminent les zones où les SLS n'auraient pas été applicables, les députés ont souhaité qu'au contraire les PLH déterminent les zones où ils s'appliquent. A défaut de PLH et de stipulations relatives aux SLS, le barème national aurait trouvé à s'appliquer. Comme l'a précisé M. Gérard Hamel en séance, cette mesure trouve sa logique en ce qu'il existe, dans les communes, un plus grand nombre de zones où les SLS ne s'appliquent pas. Il a, par conséquent, jugé plus aisé et plus simple que le PLH, au moment de son élaboration, indique les zones concernées.

Par ailleurs, les députés ont permis aux conventions globales de patrimoine de déterminer un plafonnement supérieur à celui des 35 %.

Enfin, les députés ont voté un amendement rédactionnel de M. Hamel sur le paragraphe qui traite des logements dérogeant aux dispositions sur le SLS.

Propositions de votre commission

Votre commission vous soumet **cinq amendements** sur cet article.

Trois d'entre eux tendent à redéfinir les conditions dans lesquelles le mécanisme des SLS peut être décliné au plan territorial. Votre commission ne considère pas logique le fait de prévoir que les PLH déterminent les zones où les SLS trouvent à s'appliquer.

D'une part, l'ensemble du territoire de notre pays n'est pas couvert par des PLH. Dès lors, une telle disposition serait de nature à introduire dans notre droit une inégalité de traitement entre les différentes zones géographiques. En effet, des communes qui ne seraient pas membres d'un EPCI ayant adopté un PLH ne se verraient pas appliquer le SLS pour les logements locatifs sociaux situés sur leur territoire. Une telle différence de traitement pénaliserait, *a contrario*, les locataires de logements situés sur des territoires couverts par un PLH ayant rendu applicables les SLS. D'autre part, il est hautement souhaitable que les surloyers restent définis par un barème national qui s'applique dans toute la France, sauf si un PLH a été adopté en concertation avec les bailleurs sociaux, et détermine, sur avis conforme du préfet, des zones dans lesquelles les SLS ne s'appliquent pas.

Enfin, votre commission propose, par **deux amendements**, de corriger à la marge l'article L. 441-9, relatif à l'enquête réalisée par l'administration sur l'application des surloyers et, par coordination, de modifier les dispositions relatives à l'enquête triennale sur l'occupation du parc social. Cette enquête, instituée par la loi du 4 mars 1996 relative au supplément de loyer de solidarité, permet d'informer le Parlement sur les

caractéristiques des occupants du parc social. Or, la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a étendu son champ, initialement restreint aux organismes HLM et SEM, à l'ensemble du parc conventionné des personnes morales.

Il ressort de l'analyse de la dernière enquête que cette extension a posé d'importantes difficultés tant aux services de l'Etat qu'aux personnes concernées (collectivités territoriales, organismes agréés pour le logement d'insertion, SCI filiales de la CDC et autres personnes morales). Ces difficultés ont été d'autant plus grandes et les résultats d'autant moins fiables que le parc possédé par l'organisme était petit. En effet, l'enquête 2003 montre que cet élargissement a multiplié par huit le nombre d'organismes soumis à l'enquête (6.200 nouveaux bailleurs enquêtés contre 900 organismes HLM/SEM) alors que leur parc ne représente que 2 % des logements concernés (environ 80.000 nouveaux logements enquêtés contre 3.800.000 logements HLM/SEM). Cette situation, outre le surcroît de travail qu'elle a généré pour les bailleurs et les services de l'Etat, a accru substantiellement les délais de traitement des données, et donc de transmission du rapport au Parlement, soulevant par ailleurs des problèmes de représentativité et de fiabilité des données ainsi recueillies. Par conséquent, il est préconisé de limiter, pour les bailleurs non HLM, le champ de l'enquête aux parcs conventionnés comprenant 5 logements et plus, ce qui permettrait d'améliorer fortement les conditions de réalisation de l'enquête et la qualité des données recueillies, sans porter atteinte à leur représentativité¹.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Environ 5.000 bailleurs de moins seraient soumis à l'enquête, totalisant à peine 10.000 logements (soit 0,3% du nombre de logements précédemment enquêtés). Ceci permettra de préserver l'essentiel de l'élargissement du champ de l'enquête opéré en 2002 : les filiales de la CDC et la plupart des organismes agréés continueront à être couverts.

CHAPITRE VI

Dispositions en faveur des plus défavorisés

Inséré par le Sénat sur proposition de votre commission, le chapitre VI porte des **mesures en faveur des ménages les plus défavorisés**. Après discussion par les députés, cette division compte **trois articles restant en discussion**.

Article 11 AA (nouveau)

(Articles 257, 278 *sexies*, 284 et 1384 D du code général des impôts et articles L. 2335-3, L. 3334-17, L. 4332-11, L. 5214-23-2, L. 5215-35 et L. 5216-8-1 du code général des collectivités territoriales)

Avantages fiscaux en faveur du développement et de la réhabilitation des centres d'hébergement d'urgence

Sur proposition de sa commission au fond, l'Assemblée nationale a inséré un dispositif permettant de dynamiser, en créant des conditions fiscales attractives, la construction de centres d'hébergement d'urgence (CHU).

Le texte adopté par l'Assemblée nationale

● Dans un premier temps, le **paragraphe I** de l'article 11 AA fait basculer dans le champ d'application de la TVA la construction et l'acquisition de centres d'hébergement d'urgence destinés à des personnes défavorisées (1°) ainsi que les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement ou d'entretien portant sur de tels centres (2°), à l'exception des travaux déjà assujettis au taux réduit de TVA (notamment les menues réparations s'attachant aux bâtiments achevés depuis plus de deux ans).

● Dans un second temps, le **paragraphe II** permet de faire bénéficier les opérations visées au paragraphe précédent du taux réduit de TVA à 5,5 %, qu'il s'agisse de la construction (1°), de l'acquisition (2°) de CHU ou de travaux d'amélioration (3°) portant sur les CHU.

● Le **paragraphe III** porte une disposition de coordination et permet à l'Etat, dans le cas où une personne aurait vendu à tort un immeuble à un taux réduit de TVA, de percevoir la différence de TVA entre le taux normal et le taux réduit.

● En vertu des dispositions du **paragraphe IV**, qui complète l'article 1384 D, les centres d'hébergement d'urgence construits entre le 1^{er} juillet 2005 et le 31 décembre 2009 bénéficieraient d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant une durée de vingt-cinq ans, contre quinze ans actuellement. Une telle mesure est calquée sur celle qui a été prise au moment de la discussion de la loi de programmation pour la cohésion sociale, portant l'exonération de TFPB de quinze à vingt-cinq ans pour les logements locatifs sociaux construits pendant la période d'exécution du plan de cohésion sociale.

● A l'instar des logements sociaux construits pendant le plan de cohésion sociale, le **paragraphe V** prévoit que les pertes de recettes pour les collectivités territoriales résultant de l'allongement de la durée d'exonération de TFPB pour les centres d'hébergement seront compensées intégralement par l'Etat, qu'il s'agisse des communes (1^o), des départements (2^o), des régions (3^o), des communautés de communes (4^o), des communautés urbaines (5^o) et des communautés d'agglomération (6^o).

Votre commission considère que cette mesure est bienvenue puisqu'elle est de nature à appuyer la réalisation des objectifs ambitieux définis par le Gouvernement en matière de construction de 10.000 logements d'urgence. La baisse de TVA et l'allongement de la durée d'exonération de TFPB permettront indubitablement d'accélérer ces réalisations.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 11 A

(Articles L. 633-1, L. 633-4, L. 633-4-1 [*nouveau*] et L. 633-5
du code de la construction et de l'habitation)

Protection des occupants de logements-foyers

A l'occasion de la première lecture, votre Haute assemblée avait adopté, sur proposition de vote commission, cet article 11 A modernisant le régime juridique relatif à la protection des occupants de logements-foyers. Ce dispositif donne une définition précise de la notion de logement-foyer, encadre les possibilités d'hébergement de tiers par les résidents de ces logements et rend possible l'élection de représentants des occupants dans les conseils de concertation.

Sur cet article, les députés ont adopté deux amendements rédactionnels de M. Hamel, rapporteur, qui ne soulèvent aucune difficulté.

Propositions de votre commission

Votre commission vous présente un **amendement** ajustant, à la marge, la rédaction de cet article. En effet, votre rapporteur s'est aperçu qu'un alinéa de ce dispositif avait pour conséquence d'écarter de l'application du régime de protection des occupants, prévu à cet article, tous les logements-foyers gérés par des organismes inscrits au registre du commerce et des sociétés, ce qui couvrirait notamment les foyers possédés par des sociétés anonymes HLM. Or, après réflexion, rien ne justifie cette exclusion.

En conséquence, il est proposé de supprimer le texte proposé pour le cinquième alinéa de l'article L. 633-5 du code de la construction et de l'habitation.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 11

(Article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles)

Interdiction des coupures d'électricité, de chauffage par réseau de chaleur, de gaz et d'eau pendant la période hivernale

L'article 11 était, à l'origine, le dernier article du projet de loi. Son dispositif interdit les coupures d'eau, d'électricité et de gaz pendant la période hivernale (1^{er} novembre – 15 mars) pour les ménages rencontrant des difficultés économiques. Le texte du projet de loi initial n'aurait autorisé les coupures que dans le cas où les services sociaux ne s'y seraient pas opposés.

Le texte adopté par le Sénat

En première lecture, votre Haute assemblée avait, sur proposition de votre commission, souhaité mieux définir la portée de ce dispositif et le rendre plus cohérent avec les dispositifs de prévention des coupures. A cet effet, le Sénat avait, en premier lieu, voté un amendement réservant le bénéfice de cette interdiction aux seuls ménages en difficulté bénéficiant, ou ayant bénéficié dans les douze derniers mois, d'une décision favorable d'attribution d'une aide du fonds de solidarité pour le logement (FSL). Votre Haute assemblée avait estimé que cet encadrement était de nature à réduire les risques d'impayés liés à des personnes de mauvaise foi, en conditionnant le bénéfice de la mesure à une démarche auprès des services sociaux compétents.

En second lieu, un amendement présenté par Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, avait été adopté par le Sénat afin de contraindre les fournisseurs et distributeurs concernés à informer leurs clients en retard de paiement du risque de suspension ou d'interruption du service. Cet amendement les obligeait également à informer ces ménages de la possibilité de saisir le FSL et de leur indiquer, sauf avis contraire de leur part, qu'ils informeraient le président du conseil général ou le maire de la commune de l'absence de paiement.

Les modifications de l'Assemblée nationale

Outre des améliorations rédactionnelles, les députés ont élargi cette interdiction de coupure à la fourniture de chauffage par l'intermédiaire d'un réseau de chaleur.

Ils ont aussi précisé que l'information des autorités locales par les fournisseurs et distributeurs devait être effectuée dès la réduction de la fourniture ou de la distribution.

Propositions de votre commission

Votre commission souscrit à l'élargissement aux réseaux de chaleur de cette interdiction des coupures, sur laquelle elle s'était interrogée en première lecture.

Par ailleurs, elle souhaite, par un **amendement**, proposer une nouvelle rédaction pour les dispositions relatives à l'information des autorités locales en cas de difficultés de paiement. D'une part, les députés ont fait référence à une information du maire et du président du conseil général dès la réduction de puissance. Or, cette notion est impropre s'agissant du gaz, de l'eau et de la chaleur puisqu'il n'existe pas de dispositifs de réduction de la fourniture comparables, pour ces fluides, à ceux qui sont mis en œuvre par EDF¹ en cas d'impayés. Votre rapporteur éprouve d'ailleurs des difficultés à concevoir comment une réduction de la fourniture de chaleur ou de gaz pourrait être effectué d'un point de vue pratique.

Dès lors, l'amendement supprime cette mention et renvoie à un décret la définition des délais dans lesquels les autorités locales doivent être informées par les distributeurs ou les fournisseurs. En outre, il complète cette liste (maire et président du conseil général) par le président de l'EPCI. Deux raisons justifient cet ajout. D'une part, l'EPCI est, dans un grand nombre de cas, l'autorité organisatrice de la distribution d'eau. D'autre part, aux termes de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, la création d'une section intercommunale du FSL est de droit pour les EPCI ayant signé une convention de délégation des aides à la pierre. Ces deux motifs justifient pleinement que le président de l'EPCI soit, dans ces deux cas, informé, au même titre que le maire et le président du conseil général, de la situation des personnes en retard de paiement.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 11
(Article 279 du code général des impôts)

Taux réduit de TVA sur l'abonnement aux réseaux de chaleur

Dans le droit fil des dispositions relatives aux réseaux de chaleur introduites par les députés à l'article précédent, après l'article 11, votre

¹ Service maintien énergie (SME) et service minimum (SMI).

commission vous soumet un **amendement** portant article additionnel tendant à alléger la fiscalité reposant sur les abonnements à ces réseaux.

Propositions de votre commission

Avant l'année 1996, l'abonnement aux fournitures d'électricité, de gaz ou de chaleur bénéficiait d'un taux réduit de TVA à 5,5 %. Puis, la loi de finances pour 1995 est revenue, à compter du 1^{er} janvier 1996, sur ces dispositions fiscales. En se fondant sur la sixième du 17 mai 1977¹, la France a rétabli en 1999 le taux réduit pour les abonnements à l'électricité et au gaz, mais pas aux réseaux de chaleur. Cette exclusion résultait du texte même de la directive. L'association Amorce² a, à de nombreuses reprises, souligné les **injustices** résultant de cette situation puisqu'elle conduisait à « surtaxer » de 45 à 90 euros par an des foyers abonnés à ces réseaux, par rapport aux logements individuels qui, pour leur facture d'électricité ou de gaz, étaient soumis à la TVA à 5,5 %.

Le 14 février dernier, le Conseil de l'Union Européenne a adopté à l'unanimité une directive³ autorisant les Etats membres à rétablir la TVA à taux réduit pour les fournitures de chaleur. Votre commission ne peut que se féliciter de cette évolution de la législation communautaire qui va permettre aux trois millions d'abonnés aux réseaux de chaleur en France de bénéficier de cette mesure fiscale. En outre, cette évolution de la fiscalité profiterait avant tout à des ménages à revenus modestes puisque ces réseaux desservent, bien souvent, des logements sociaux.

Bien évidemment, cette mesure de justice fiscale nécessite l'adoption d'une disposition législative, que votre commission vous propose d'insérer, par voie d'**amendement** portant article additionnel, dans le projet de loi « engagement national pour le logement ».

D'après les informations communiquées à votre rapporteur par le Gouvernement, son coût pour les finances publiques devrait s'élever à un peu plus de 60 millions d'euros.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

¹ Directive n° 77/388/CEE relative à l'harmonisation fiscale.

² Association de collectivités et de professionnels concernés par la gestion des déchets, les réseaux de chaleurs et la gestion locale de l'énergie.

³ Directive n° 2006/18/CE du 14 février 2006.

TITRE III

DISPOSITIONS DIVERSES RELATIVES AU LOGEMENT ET À LA COHÉSION SOCIALE

A l'issue de sa discussion par les députés, le titre III du projet de loi est toujours composé de trois chapitres qui regroupent **26 articles restant en discussion**. Ces trois chapitres sont respectivement consacrés :

- à la **construction (chapitre I^{er})** ;
- aux **rapports entre les bailleurs et les locataires (chapitre II)** ;
- à des **dispositions diverses (chapitre III)**.

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives à la construction

Ce chapitre, qui contient plusieurs mesures relatives à la construction, est désormais composé de **quatre articles restant en discussion**.

Article 13

Ratification de l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005 relative au logement et à la construction

L'article 13 du projet de loi, introduit en première lecture par le Sénat sur proposition de votre commission, ratifie l'ordonnance du 8 juin 2005 relative au logement et à la construction¹. Cette ordonnance comportait quatre volets distincts :

- simplification de la législation relative aux aides au logement ;
- réforme des procédures de conventionnement ANAH ;

¹ *Prise sur le fondement des articles 19, 21, 41 et 42 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.*

- unification des états et diagnostics techniques requis en cas de mutation immobilière ;
- réforme de la procédure d'autorisation de changement d'usage des locaux.

Le texte adopté par le Sénat

Outre la ratification de ce texte et plusieurs modifications rédactionnelles, votre Haute assemblée avait souhaité, dans cet article, introduire dans notre droit l'obligation, en cas de vente d'un immeuble à usage d'habitation, de faire réaliser un diagnostic sur l'état de l'installation intérieure en électricité¹.

Le Sénat avait également profité de cette ratification pour renforcer les sanctions financières s'appliquant aux personnes qui transforment des locaux sans autorisation, en infraction avec les règles posées aux articles L. 631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation. Votre Haute assemblée avait notamment donné au juge la possibilité d'ordonner le retour à l'habitation des locaux transformés sans autorisation et, à l'expiration du délai accordé, de prononcer une astreinte pouvant aller jusqu'à 1.000 euros par jour et par mètre carré utile des locaux irrégulièrement transformés.

Les modifications de l'Assemblée nationale

Les députés ont adopté, sur proposition de M. Gérard Hamel, trois amendements rédactionnels et un amendement de suppression d'une précision juridique, introduite en première lecture sur proposition de votre commission, que le rapporteur n'a pas jugée nécessaire.

Ils ont également voté un amendement supprimant les deux derniers alinéas de l'article L. 651-2 du code de la construction et de l'habitation pour des motifs de coordination.

Propositions de votre commission

Votre commission vous présente, sur cet article, **quatre amendements**.

Comme elle l'avait expliqué en première lecture, votre commission reste persuadée qu'il est nécessaire de sécuriser juridiquement l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale, réécrit par l'article 5 de l'ordonnance du 8 juin 2005, mais également modifié par les ordonnances n°s 2005-895 et 2005-892 du 2 août 2005. Or, pour ne pas entrer dans le débat relatif à la ratification de ces deux ordonnances, qui ont un autre objet que le logement, votre commission avait estimé qu'il était indispensable de donner, à droit

¹ A l'instar de ce qui existe déjà pour le plomb, l'amiante, l'installation en gaz...

constant, une base législative à l'article L. 834-1 dans sa rédaction résultant de ces deux ordonnances. En conséquence, elle vous présente un **amendement** tendant à rétablir le texte du Sénat sur ce point (2° du II de l'article 13).

En outre, votre commission note que l'article L. 271-4 du code de la construction et de l'habitation prévoit qu'en cas de vente de tout ou partie d'un immeuble bâti, un dossier de diagnostic technique est fourni par le vendeur. Ce dossier contient notamment le diagnostic de performance énergétique. Les ventes d'immeubles à construire (ventes à terme ou ventes en l'état futur d'achèvement) sont, à ce titre, soumises à l'obligation de produire ce diagnostic. Or, ces ventes, en particulier les VEFA, s'effectuent souvent quand les travaux de construction ont à peine débuté. En outre, l'article L. 134-2 prévoit que, lors de la construction d'un bâtiment ou d'une extension de bâtiment, le maître de l'ouvrage fait établir le diagnostic de performance énergétique. Le maître d'ouvrage d'un immeuble vendu en VEFA serait donc obligé de faire établir un diagnostic au moment des ventes des lots en construction et au moment de l'achèvement des travaux. Avec les études préalables d'approvisionnement en énergie prévues pour les constructions d'immeubles de plus de 1.000 mètres carrés et les études résultant de la réglementation thermique, le maître d'ouvrage serait contraint de multiplier les études. Il est donc proposé de simplifier le dispositif en excluant les ventes d'immeubles à construire visées à l'article L. 261-1 de l'obligation de fournir un diagnostic de performance énergétique. Tel est le sens d'un deuxième **amendement** soumis par votre commission.

Elle vous soumet également un **amendement** rédactionnel à l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation.

Enfin, par un quatrième **amendement**, votre commission vous propose de parfaire les sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions relatives au changement d'usage des locaux. D'une part, il clarifie les pouvoirs d'astreinte du juge à l'article L. 651-2. D'autre part, il n'y a plus lieu de prévoir le doublement, en cas de récidive, des amendes prévues par l'article L. 651-3, puisque le juge est toujours habilité pour ce faire en application de l'article 132-10 du code pénal.

| |
|--|
| <p>Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.</p> |
|--|

Article 14

(Articles L. 262-1 à L. 262-10 [*nouveaux*]
du code de la construction et de l'habitation)

Statut de la vente d'immeubles à rénover

Partant du constat qu'aucune disposition n'encadrerait juridiquement la vente d'immeubles à réhabiliter¹, alors qu'il existe un statut de la vente en l'état futur d'achèvement, votre commission avait soumis à votre Haute assemblée, qui l'avait adopté, un amendement tendant à créer ce type de contrats.

Le dispositif de l'article 14 définit ainsi le statut de vente d'immeuble à rénover, les protections dont bénéficie l'acquéreur ainsi que les conditions de livraison de travaux.

Tout en approuvant cette initiative du Sénat, les députés ont adopté huit amendements rédactionnels présentés par le rapporteur de la commission des affaires économiques.

Propositions de votre commission

Votre commission vous soumet **deux amendements** sur cet article.

Sa première proposition renforce les exigences de qualité des travaux de rénovation menés par les « marchands de biens » et précise leurs obligations d'assurance. Ce dispositif est de nature à éviter, d'une part, que les particuliers se trouvent démunis face à un professionnel dépourvu d'assurance en cas de difficulté s'attachant à la réalisation des travaux et, d'autre part, que les entreprises conduisant les travaux ne se livrent à des pratiques abusives, au-delà des inconvénients habituels des chantiers, pour inciter les occupants à quitter l'immeuble.

Le second amendement supprime, pour les ventes d'immeuble à rénover, l'obligation de consigner une somme représentant de 20 % du prix en garantie des travaux qui est apparue, en définitive, assez lourde à gérer par les professionnels.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Immeubles vendus alors que les travaux n'ont pas été réalisés.

Article 15

(Articles L. 472-1-7 [*nouveau*] du code de la construction et de l'habitation)

Extension des compétences des SA HLM et des sociétés coopératives HLM situées dans les départements d'outre-mer

A l'initiative de notre collègue Anne-Marie Payet, le Sénat avait adopté cet article autorisant les sociétés anonymes HLM et les coopératives HLM situées dans les départements d'outre-mer à assurer des prestations de construction et de gestion de programmes de logements pour le compte de SCI pouvant bénéficier du régime fiscal attractif en faveur des DOM-TOM, dit « Girardin »¹.

Notre collègue jugeait que le fait de conférer de tels avantages à ces organismes HLM était de nature à favoriser le développement d'une offre locative sociale dans les DOM, estimée à quelques centaines de logements locatifs sociaux, avec des plafonds de loyers et de ressources des occupants inférieurs à ceux qui sont actuellement pratiqués pour les prêts locatifs sociaux (PLS).

Enfin, notre collègue Payet avait également précisé qu'à l'issue de la période de défiscalisation, ce patrimoine avait vocation à être intégré au parc locatif social de l'organisme d'HLM

Les députés ont suivi le Sénat dans le raisonnement exposé ci-dessus et ont adopté cinq amendements de nature rédactionnelle ne soulevant pas de difficultés.

En conséquence, votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

¹ Aux termes du c) du 2 de l'article 199 undecies A du code général des impôts, il s'agit de sociétés dont l'objet réel est exclusivement de construire des logements neufs situés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises et qu'elles donnent en location nue pendant cinq ans au moins à compter de leur achèvement à des personnes, autres que les associés de la société, leur conjoint ou les membres de leur foyer fiscal, qui en font leur habitation principale.

Article 16

(Article 1384 A du code général des impôts)

**Décompte des subventions du « 1 % logement »
pour l'exonération de TFPB**

Votre Haute assemblée, adoptant un amendement de votre commission, avait souhaité, pour faciliter la mise en œuvre des objectifs de construction du plan de cohésion sociale, inclure les subventions, en plus des prêts accordés par le « 1 % logement », dans le calcul de la quotité minimale de financement permettant aux logements sociaux de bénéficier de l'exonération temporaire de taxe foncière sur les propriétés bâties.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement précisant que ces dispositions s'appliquent aux constructions pour lesquelles la décision d'octroi de subvention ou de prêt aidé a été prise à compter du 1^{er} janvier 2005.

Votre commission juge qu'il s'agit là d'un utile complément, qui n'appelle pas de remarques particulières.

Votre commission vous propose donc d'adopter cet article sans modification.

CHAPITRE II

Dispositions relatives aux rapports entre les bailleurs et les locataires

L'Assemblée nationale a substantiellement enrichi le **chapitre II** du titre III, consacré aux rapports entre les bailleurs et les locataires, qui compte **six articles restant en discussion**.

Article 17

(Article 35 de la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale)

**Avancement de la date d'entrée en vigueur
du nouvel indice de référence des loyers**

Pour assurer une modération de la hausse des loyers applicables dans le parc privé libre pour l'année 2006, votre commission avait proposé au Sénat, qui y avait souscrit, d'avancer au 1^{er} mars 2006 la date d'entrée en vigueur du nouvel indice de référence des loyers¹.

Toutefois, au moment de la discussion de la loi de finances au Sénat, le Gouvernement a soumis un amendement, voté à cette occasion, faisant entrer en application ce nouveau dispositif dès le 1^{er} janvier 2006². Dès lors, cet article du projet de loi « ENL » n'avait plus lieu d'être et l'Assemblée nationale l'a, en toute logique, supprimé.

Votre commission vous propose donc de confirmer la suppression de cet article.

Article 18

(Articles 5 et 9 *bis* de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948)

**Réforme des règles relatives à la transmission aux héritiers des baux
d'habitation régis par la loi du 1^{er} septembre 1948**

Le Sénat avait, sur proposition de votre commission, souhaité procéder, avec cet article, à une réforme des règles de transmission des baux d'habitation régis par la loi du 1^{er} septembre 1948 pour en permettre une extinction en douceur³.

Les députés ont globalement souscrit à cette proposition et ont adopté deux amendements rédactionnels présentés par le rapporteur. En outre, votre

¹ *Indice se substituant à l'indice du coût de la construction et s'appuyant sur trois éléments : évolution des prix à la consommation, indice du coût de la construction et indice des prix d'entretien et d'amélioration du logement.*

² *Article 163 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.*

³ *Pour plus de détails sur les raisons et les modalités de cette réforme, votre rapporteur renvoie à la lecture de son rapport en première lecture.*

Haute assemblée avait souhaité indiquer qu'en cas de demandes multiples de différentes personnes pouvant prétendre au bénéfice du maintien dans les lieux, le juge se prononçait en fonction des intérêts en présence. Les députés n'ont pas jugé utile cette précision et l'ont, à la demande du rapporteur, supprimée.

Après analyse, votre commission adhère à ce raisonnement de l'Assemblée nationale.

Votre commission vous demande, en conséquence, d'adopter cet article sans modification.

Article 18 bis (nouveau)
(Article 20 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989
tendant à améliorer les rapports locatifs)

Extension des compétences des commissions départementales de conciliation aux litiges relatifs à la décence des logements

Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Sur proposition de M. Rodolphe Thomas, les députés ont inséré un article additionnel étendant les compétences des commissions départementales de conciliation (CDC) aux litiges relatifs à la décence des logements.

Créées par la loi du 23 décembre 1986 précitée, les CDC sont placées auprès du préfet et sont composées, à parts égales, de représentants d'organisations de bailleurs et de locataires. Elles peuvent être saisies par un bailleur, par un ou plusieurs locataires et, sous certaines conditions, par une association de locataires. Elles ont pour mission de concilier les parties en cas de litige locatif et de rendre un avis dans un délai de deux mois à compter de leur saisine. A défaut de conciliation, elles peuvent transmettre un avis au juge.

Leurs compétences, qui ont été étendues tant par la loi du 6 juillet 1989 que par la loi « SRU », portent sur les litiges relatifs :

- aux loyers ;
- aux modalités de sortie progressive de la loi du 1^{er} septembre 1948 pour les logements qui y sont soumis ;
- à l'état des lieux, au dépôt de garantie, aux charges locatives et aux réparations ;
- aux difficultés résultant de l'application d'un accord collectif national ou local, d'un plan de concertation locative d'un immeuble ou d'un groupe d'immeubles.

Propositions de votre commission

Votre commission estime que c'est avec une grande pertinence que les députés ont élargi les missions des commissions départementales aux questions de décence. Cette réforme permettra, à n'en pas douter, de prévenir les recours contentieux de locataires -malheureusement peu nombreux compte tenu des tensions enregistrées sur les marchés locatifs- sur les problèmes de décence des logements. En définitive, elle devrait faciliter un meilleur respect de ces normes par les bailleurs.

Votre commission estime cependant utile de prévoir par **deux amendements**, en complément de ce dispositif, une coordination avec les articles 20-1 et 24-1 de la loi du 6 juillet 1989 et une modification des règles relatives à l'assistance des locataires en cas de contentieux portant sur la décence.

La **première proposition d'amendement** soumise par votre commission procède à la réécriture partielle de l'article 20-1 de ladite loi, qui fixe les conditions dans lesquelles le locataire peut demander à son propriétaire la mise en conformité du logement avec les normes de décence et, en cas de besoin, saisir le juge.

En premier lieu, votre commission souhaite prévoir qu'après avoir fait une demande au propriétaire, se traduisant par une absence d'accord ou de réponse dans les deux mois, la commission départementale est saisie. En outre, votre commission souhaite mettre à profit la modification de cet article pour simplifier la procédure devant les juridictions. Actuellement, l'article 20-1 ne permet au juge de réduire le montant du loyer que si le propriétaire est condamné à effectuer des travaux et que ces derniers ne sont pas exécutés. Cela signifie que le locataire doit, après avoir constaté la non-exécution des travaux, saisir une nouvelle fois le juge. Pour éviter cette seconde saisine des juridictions, votre commission propose de donner au juge, lors du premier contentieux, le pouvoir de réduire le montant du loyer jusqu'à l'exécution des travaux, ce qui constituera un outil puissant pour inciter les propriétaires à les effectuer.

Votre commission note également que cette coordination effectuée à l'article 20-1 a pour effet indirect de maintenir le versement de l'allocation de logement familiale (ALF) et de l'allocation de logement sociale (ALS) quand le locataire a saisi la CDC sur un problème relatif à la décence de son logement.

En second lieu, ce premier amendement renvoie, à l'article 24-1, aux associations agréées au titre de la loi du 31 mai 1990 pour faciliter le recours des locataires à des associations oeuvrant dans le domaine du logement, lors des contentieux.

Le **second amendement** tend, quant à lui, à autoriser les locataires, en cas de contentieux introduit devant la juridiction judiciaire, à se faire assister par une association dûment mandatée en cas de litige portant sur la décence, dans les conditions prévues à l'article 828 du nouveau code de procédure civile.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 18 ter (nouveau)

(Article 22-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989)

**Statut de la caution domiciliée dans un département
ou un territoire d'outre-mer**

A l'initiative du rapporteur de la commission des affaires économiques, les députés ont inséré un article précisant le statut de la caution présentée, en cas de location, par des personnes résidant hors du territoire métropolitain.

Alors que le droit en vigueur, à l'article 22-1 de la loi du 6 juillet 1989, interdit à un bailleur de refuser une caution présentée par un locataire au motif qu'elle ne possède pas la nationalité française, cet article ajoute qu'elle ne peut être également refusée si elle ne réside pas en métropole. M. Gérard Hamel, rapporteur au fond pour l'Assemblée nationale, a relevé qu'il s'agissait malheureusement d'une difficulté que rencontraient les parents résidant outre-mer, notamment en Polynésie française, qui se voient opposer un tel refus lorsqu'ils veulent se porter caution pour loger leurs enfants venus étudier en métropole.

Le ministre, exprimant l'avis favorable du Gouvernement, a ajouté qu'il était stupéfiant de déposer un amendement pour mettre fin à cette situation.

Votre commission ne peut que s'associer à un tel étonnement puisque rien dans la législation en vigueur n'autorise les bailleurs à fonder un refus sur ce motif et que les habitants des DOM-TOM disposent de la nationalité française, sans restriction.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 18 quater (nouveau)
(Article 23 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989)

**Possibilité de déroger à la liste des charges récupérables
par accord collectif local**

Sur proposition de M. Gérard Hamel, rapporteur au fond pour l'Assemblée nationale, les députés ont voté un dispositif permettant de déroger à la liste des charges récupérables, fixée par décret, par la voie d'un accord collectif local¹. Ces dérogations seraient rendues possibles uniquement dans deux domaines : l'amélioration de la sécurité et la prise en compte du développement durable.

Votre commission note qu'il s'agit d'une proposition quasiment similaire à celle qu'elle avait présentée en première lecture mais que votre rapporteur avait retirée en séance, à la demande du ministre et de notre collègue Valérie Létard. Ce retrait avait été demandé afin d'évaluer l'impact d'un tel dispositif.

Votre commission reste persuadée qu'il s'agit de dérogations très mineures, puisqu'elles sont circonscrites à ces deux seuls domaines, et qu'il ne peut y être procédé sans l'aval des locataires. Votre rapporteur estime que cette modification de la réglementation des charges récupérables est de nature à mieux prendre en compte certaines aspirations des locataires. En effet, l'évolution des techniques et des services proposés aux locataires au cours des deux dernières décennies (digidocodes, vidéophones ou systèmes de vidéosurveillance, système de chauffage plus performants, etc) justifie pleinement une actualisation de la liste des charges récupérables.

¹ Pour une description du mécanisme des accords collectifs locaux, votre rapporteur renvoie à la lecture de son rapport en première lecture.

Propositions de votre commission

Jusqu'à la promulgation de la loi de programmation pour la cohésion sociale, le locataire qui avait versé indûment un loyer ou des charges disposait d'un délai de trente ans pour demander à son propriétaire la restitution des sommes concernées. L'article 113 de cette loi a opéré une modification de l'article 2277 du code civil autorisant le bailleur à opposer la prescription quinquennale au locataire qui agit en répétition de l'indu pour les sommes qu'il lui a versées à tort.

Cette réduction de la durée de prescription a été rendue applicable dès l'entrée en vigueur de la loi, soit le 20 janvier 2005. Il convient toutefois de compléter cette réforme en indiquant que la prescription quinquennale s'applique à toutes les actions qui n'ont pas encore été introduites en justice avant l'entrée en vigueur de la loi « ENL » mais qui concernerait des indus de charges qui auraient eu lieu avant cette entrée en vigueur. A défaut d'une telle précision, la jurisprudence de la Cour de cassation pourrait conduire à faire entrer en application la durée réduite de prescription de façon « progressive » de telle sorte qu'elle ne trouverait son véritable effet que dans cinq ans.

Tel est l'objet **d'un amendement** présenté par votre commission à cet article.

| |
|--|
| <p>Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.</p> |
|--|

Article 18 quinquies (nouveau)

(Article 23 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 et article L. 442-3 du code de la construction et de l'habitation)

Caractère récupérable des charges liées aux ascenseurs

A l'unanimité, les députés ont voté un amendement de M. François Scellier, rapporteur pour avis de la commission des finances, ayant trait à la récupération des charges liées aux ascenseurs.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Du fait des modifications apportées à la législation relative à la sécurité des ascenseurs¹ par la loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003, les règles en matière de dépenses engagées par les propriétaires sur ces équipements ont été modifiées.

Auparavant existaient, dans notre droit, deux types de contrats d'entretien des ascenseurs, contrat simple ou contrat complet, donnant chacun lieu à des règles précises dans le domaine des charges récupérables². Ces deux modalités d'entretien ont été supprimées par la loi « urbanisme et habitat » et seule subsiste une obligation de conclure un contrat d'entretien des ascenseurs, sans que les coordinations législatives en matière de charges récupérables aient été effectuées par ailleurs.

● A cet effet, le **paragraphe I** de l'article 18 *quinquies* rend récupérables, auprès des locataires soumis à la loi du 6 juillet 1989 (parc locatif privé), les dépenses effectuées par le bailleur dans le cadre d'un contrat d'entretien relatif aux ascenseurs répondant aux conditions de l'article L. 125-2-2 du code de la construction et de l'habitation. Il précise que sont récupérables les dépenses liées aux opérations et vérifications périodiques minimales et, parmi les opérations occasionnelles, la réparation et le remplacement de petites pièces présentant des signes d'usure excessive, ainsi que les interventions pour dégager les personnes bloquées en cabine et le dépannage et la remise en fonctionnement normal des appareils.

● Le **paragraphe II** procède aux mêmes modifications à l'article L. 442-3 du code de la construction et de l'habitation, qui fixe le régime des charges pour les locataires du parc locatif social.

Votre commission estime que ces coordinations sont légitimes puisque les locataires sont les seuls bénéficiaires de ces dépenses. Il apparaît normal, à cet égard, que ces frais soient récupérables.

Par conséquent, votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

¹ Codifiées aux articles L. 125-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

² Les propriétaires pouvaient récupérer auprès des locataires 100 % des charges d'entretien liées aux contrats simples et 73 % de celles liées aux contrats complets.

Article 18 sexies (nouveau)

(Article 23 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 et article L. 442-3 du code de la construction et de l'habitation)

Simplification du calcul des charges récupérables en cas de prestation de service par une entreprise

Également adopté à l'unanimité, cet amendement des députés tend à simplifier le calcul des charges récupérables en cas de prestation de service assuré par une entreprise.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Dans un arrêt du 30 octobre 2002, qu'elle a confirmé le 24 mars 2004, la Cour de cassation a remis en cause le caractère récupérable des prestations de nettoyage lorsque celles-ci sont effectuées par une entreprise, en considérant que la TVA et la marge bénéficiaire de cette dernière ne pouvaient être récupérées auprès des locataires.

Les dispositions de l'article 18 *sexies* permettent de revenir sur cette jurisprudence en prévoyant, tant dans la loi du 6 juillet 1989 que dans le code de la construction et de l'habitation, que le coût des services assurés dans le cadre d'un contrat d'entreprise correspond, pour le calcul des charges récupérables, à la totalité de la dépense, toutes taxes comprises, acquittée par le bailleur.

Votre commission juge cette évolution opportune dans la mesure où la distinction opérée par la juridiction suprême n'était pas conforme aux réalités pratiques. Dans les faits, il est bien difficile pour une entreprise de procéder à la ventilation de ses coûts et profits, contrat par contrat, pour déterminer la part récupérable puisque sa marge bénéficiaire n'est connue qu'une fois l'exercice annuel terminé. Au surplus, si un tel calcul pouvait être effectué, il serait délicat pour l'entreprise d'afficher aussi clairement ses profits vis à vis de ses concurrents.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

CHAPITRE III

Autres dispositions

Dernière division du projet de loi, le **chapitre III** du titre III a été également considérablement enrichi par les députés et se compose de **seize articles restant en discussion**.

Article 19 A (nouveau)

(Article 10-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965
fixant le statut de la copropriété dans des immeubles bâtis)

Imputation des frais de relance en cas de recouvrement d'une créance par un syndicat de copropriétaires

L'Assemblée nationale a adopté plusieurs articles additionnels relatifs au statut de la copropriété des immeubles bâtis, soumis à la loi du 10 juillet 1965. L'article 19 A constitue le premier de cette série.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Sur proposition de M. Gérard Hamel, les députés ont adopté un article additionnel permettant de mieux préciser une dérogation aux dispositions de l'article 10 de la loi du 10 juillet 1965¹. En vertu de l'article 10-1, le syndicat des copropriétaires, représenté par le syndic, peut faire reposer sur le seul copropriétaire « défaillant » les frais exposés par le syndicat pour le recouvrement d'une créance justifiée à son encontre. Les modifications adoptées par les députés précisent que sont visés **notamment** à ce titre les frais de mise en demeure, les frais de relance et les frais de prise d'hypothèque.

Propositions de votre commission

Votre commission estime que cette évolution est totalement légitime car il n'est pas acceptable que les copropriétaires en règle par rapport à leurs obligations supportent les dépenses liées aux « payeurs indélégués ».

¹ Qui obligent l'ensemble des copropriétaires à participer aux charges entraînées par les services collectifs en fonction de l'utilité qu'ils présentent à l'égard de chaque lot, ainsi qu'aux dépenses d'administration des parties communes proportionnellement à leur quote-part.

En outre, votre commission vous propose, par un **amendement**, de compléter cet article pour permettre une autre dérogation aux dispositions de l'article 10 de la loi de 1965.

En effet, préalablement à la vente d'un lot de copropriété, le syndic est tenu d'accomplir plusieurs tâches spécifiques en lien avec la mutation immobilière, qui se traduisent par l'élaboration de documents individualisés.

Ces documents, tout particulièrement « l'état daté »¹, sont destinés à informer les parties à la vente et le notaire sur les sommes versées ou à verser par le syndicat, et à communiquer au vendeur et à l'acquéreur une information sur les procédures en cours, sur l'état de l'immeuble et sur d'autres renseignements administratifs. Votre rapporteur considère, là encore, qu'il est légitime que ces honoraires soient supportés par le seul vendeur puisque ces prestations sont effectuées à son seul profit.

Or, actuellement, ces honoraires doivent être répartis entre tous les copropriétaires, comme l'a rappelé récemment la Cour de cassation². En conséquence, il est nécessaire de prévoir dans la loi que les honoraires afférents aux prestations que le syndic effectue pour l'établissement de « l'état daté » sont imputables au seul copropriétaire concerné.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 19 B (nouveau)
(Article 14-3 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965)

Simplification des obligations comptables des « petites copropriétés »

L'Assemblée nationale a, sur proposition de son rapporteur, adopté un article modifiant les règles comptables relatives aux copropriétés.

Le droit en vigueur

Depuis le vote de la loi SRU, l'établissement des comptes des syndicats de copropriétaires obéit à des règles comptables spécifiques³ définies par décret. En outre, cette loi a transformé le compte des recettes et dépenses,

¹ Mentionné à l'article 5 du décret n° 67-223 du 17 mars 1967.

² Arrêt de la troisième chambre civile du 11 octobre 2005, pris sur le fondement de l'effet relatif des contrats.

³ Article 14-3 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 précitée.

qui ne prenait en compte que les charges réellement payées et les recettes réellement encaissées, en véritable compte de résultat ou compte d'exploitation générale retraçant les charges d'un exercice, qu'elles aient été réglées ou non, et les appels de fonds, qu'ils aient été encaissés ou non. Comme le soulignait notre collègue Pierre Jarlier dans son rapport pour avis¹, cette réforme avait pour objectif d'obliger les copropriétés à tenir ce document « au fil de l'eau », c'est-à-dire au fur et à mesure de l'intervention de l'exigibilité des charges et produits, et non de leur règlement, et de transformer leur système comptable en véritable comptabilité d'engagement.

Malgré la définition de ce nouveau corpus juridique, il y a maintenant plus de cinq ans, force est de constater que celui-ci n'est toujours pas entré en vigueur. En effet, le décret d'application devant définir les règles comptables n'a été publié que récemment², ce qui a d'ailleurs conduit votre rapporteur à être l'auteur de trois amendements, chacun dans le cadre d'un projet de loi différent, tendant à repousser le délai d'entrée en vigueur de ces dispositions³. Aux termes de l'article 19, celles-ci devraient être applicables à compter du 1^{er} janvier 2007.

Selon l'article 10 du décret du 14 mars 2005, les charges pour opérations courantes et les charges pour travaux et opérations exceptionnelles doivent faire l'objet d'une double présentation, par nature et par ventilation analytique par catégories de charges. C'est ce point de la comptabilité en partie double qui serait remis en cause par l'article 19 B.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale

En vertu des dispositions adoptées par les députés, les copropriétés comportant moins de dix lots à usage de logements, de bureaux ou de commerces et dont le budget prévisionnel moyen sur une période de trois exercices consécutifs serait inférieur à 15.000 euros, ne seraient pas obligées de tenir leur comptabilité en partie double. En conséquence, les engagements de ces copropriétés pourraient être constatés en fin d'exercice.

Propositions de votre commission

Votre commission n'est pas convaincue par les arguments présentés par les députés pour justifier cette dérogation. Certes, elle comprend les objectifs de simplification des obligations comptables des petites copropriétés poursuivis par cet amendement. Cette volonté avait, au demeurant, été exprimé par notre collègue Pierre Jarlier au moment de la discussion du projet de loi « SRU ». Votre commission estime néanmoins que cet article présente plus

¹ Avis n° 307 (1999-2000) de M. Pierre Jarlier, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains.

² Décret n° 2005-240 du 14 mars 2005 relatif aux comptes du syndicat des copropriétaires.

³ La dernière initiative datant de l'examen en première lecture du présent projet de loi, avec l'article 19.

d'inconvénients que d'avantages. Elle vous en propose la **suppression par un amendement**.

Tout d'abord, la protection des intérêts comptables du syndicat de copropriétaires se trouve renforcée par la tenue et la présentation de ses comptes en partie double. Loin d'être purement formelle, cette contrainte permet de connaître avec précision l'état réel de la comptabilité d'un organisme à un instant donné, en intégrant des flux certains même si non encore matérialisés. Elle permet donc d'engager des dépenses ou d'exiger des recettes au vu d'une situation de trésorerie véritablement transparente et réellement en phase avec la réalité comptable. Elle donne, par là même, la possibilité aux copropriétaires, à l'occasion de leur assemblée générale, de se prononcer « en temps réel » sur les comptes de leur copropriété.

Par ailleurs, il est permis de s'interroger sur l'opportunité de modifier les dispositions afférentes de la loi SRU alors que ses mesures d'application, attendues depuis plus de cinq ans, sont aujourd'hui en passe d'entrer en vigueur. Une telle modification induirait la nécessité d'un nouveau décret d'application, dont on peut craindre que la rédaction et la publication soient tout aussi longues.

En outre, la mesure adoptée par les députés pourrait aboutir paradoxalement, sous couvert de simplification, à une complexification du régime de comptabilité applicable aux syndicats. Ce dernier se scinderait en effet en deux, selon que la copropriété considérée comporte plus ou moins de dix lots et gère un budget prévisionnel triennal supérieur ou inférieur à 15.000 euros. On imagine aisément les effets de seuil qui s'en suivraient, obligeant les syndicats à connaître précisément le régime leur étant spécifiquement applicable et à adapter leurs pratiques comptables en conséquence, celles-ci étant donc susceptibles de varier à relativement brève échéance pour des considérations parfois purement conjoncturelles.

A cet égard, les critères de détermination des « petites copropriétés » auxquels il est fait référence -nombre de lots et montant du budget prévisionnel- sont arbitraires et critiquables, en tant que tels. Après avoir longtemps réfléchi sur ce point, la commission relative à la copropriété a d'ailleurs renoncé à dégager de tels critères objectifs, écartant notamment celui du budget prévisionnel comme sujet à fortes variations.

Enfin, le degré de contrainte et de technicité de la comptabilité en partie double, présenté par les auteurs de l'amendement comme justifiant son adoption dans l'optique d'une simplification des obligations des petites structures syndicales, est largement contestable. Ces petites copropriétés sont justement celles dont les opérations de trésorerie sont peu importantes et relativement faciles à retracer. Au surplus, la tenue d'une telle comptabilité ressort d'une gestion budgétaire de bon sens dont la rationalité devrait normalement s'imposer d'elle-même, quelle que soit l'extension de la copropriété. En tout état de cause, il serait sans doute envisageable que les services ministériels compétents, dans un souci pédagogique, mettent à

disposition des plus petites copropriétés un guide énumérant et expliquant les obligations comptables auxquelles elles sont soumises.

Votre commission vous demande de supprimer cet article.

Article 19 C (nouveau)

Privilège spécial immobilier du syndicat de copropriétaires

L'Assemblée nationale a, sur proposition de M. Jean-Yves Le Bouillonnet, adopté une précision relative au privilège spécial immobilier.

Le droit en vigueur

L'article 2103 du code civil énumère les créanciers qui bénéficient du privilège spécial immobilier, c'est-à-dire d'un droit de priorité en cas de vente d'un immeuble.

En vertu de ces dispositions, bénéficient d'une priorité :

- le vendeur, sur l'immeuble vendu, pour le paiement du prix ;
- conjointement avec le vendeur et, le cas échéant, avec le prêteur, le syndicat des copropriétaires, sur le lot vendu, pour le paiement des charges et travaux, mentionnés aux articles 10 et 30 de la loi du 10 juillet 1965, relatifs à l'année courante et aux quatre dernières années échues ;
- même en l'absence de subrogation, ceux qui ont fourni les deniers pour l'acquisition d'un immeuble, sous certaines conditions ;
- les cohéritiers, sur les immeubles de la succession ;
- les architectes, entrepreneurs, maçons et autres ouvriers employés ;
- ceux qui ont prêté les deniers, pour payer ou rembourser les ouvriers, sous certaines conditions ;
- les créanciers et légataires d'une personne défunte, sur les immeubles de la succession ;
- les accédants à la propriété titulaires d'un contrat de location-accession.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le dispositif de l'article 19 C donne au syndicat des copropriétaires le bénéfice du privilège spécial immobilier, en cas de faillite commerciale ou civile, sur les charges dues par le failli ou par son liquidateur. En pratique, un tel dispositif a pour objet de faire échapper le privilège spécial immobilier, qui garantit le paiement des charges dues par un copropriétaire en redressement ou en liquidation judiciaire, aux effets de la procédure collective. Son adoption permettrait au syndicat des copropriétaires de disposer d'un droit de priorité sur l'ensemble des autres créanciers en cas de liquidation judiciaire.

Propositions de votre commission

Votre commission s'interroge sur la portée de ce dispositif et souhaiterait, à ce titre faire plusieurs observations.

En premier lieu, elle constate que cet article porte atteinte, sans raison objective, à l'égalité entre les créanciers, qui constitue un principe fondamental du droit des procédures collectives.

Ce principe postule que tous les créanciers d'un même débiteur défaillant doivent être traités pareillement, sauf ceux ayant pris la précaution de garantir leur créance par une sûreté et sauf si la loi en dispose autrement. Il est destiné à inciter les créanciers potentiels, quels qu'ils soient, à faire confiance à leur interlocuteur, étant assurés de ne pas être devancés par d'autres créanciers en cas de défaillance de leur débiteur commun. Il a été réaffirmé avec force par la loi du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises, dans laquelle le législateur s'est efforcé de placer sur un pied d'égalité les différents créanciers de l'entreprise en faillite.

La loi peut, certes, rompre cette égalité. Mais encore faut-il, que cette rupture repose sur un intérêt légitime : il en va de la sécurité des affaires et du crédit, mais aussi de la préservation du fragile équilibre instauré par la loi précitée.

Or, en l'espèce, il ne se trouve objectivement aucun argument justifiant que la copropriété créancière soit préférée aux autres créanciers (banques, fournisseurs...) du copropriétaire défaillant.

En second lieu, le syndicat des copropriétaires dispose déjà, pour obtenir le paiement des charges, en plus des voies de recouvrement de droit commun, de procédures particulières et rapides en application de l'article 19-2 de la loi du 10 juillet 1965.

Cet article prévoit qu'à défaut du versement, à sa date d'exigibilité, de la provision due par un copropriétaire sur le fondement du budget prévisionnel, les autres provisions et non encore échues deviennent immédiatement exigibles après mise en demeure par lettre recommandée avec demande d'avis de réception restée infructueuse pendant plus de trente jours à compter du lendemain du jour de la première présentation de la lettre recommandée au domicile de son destinataire.

Après avoir constaté le vote du budget prévisionnel par l'assemblée générale des copropriétaires ainsi que la déchéance du terme, le président du tribunal de grande instance statuant comme en matière de référé peut alors condamner le copropriétaire défaillant au versement de ces provisions devenues exigibles. L'ordonnance est assortie de l'exécution provisoire de plein droit.

Enfin, lorsque la mesure d'exécution porte sur une créance à exécution successive du débiteur du copropriétaire défaillant, notamment une créance de loyer ou d'indemnité d'occupation, cette mesure se poursuit jusqu'à l'extinction de la créance du syndicat résultant de l'ordonnance.

Enfin, votre commission relève que sur le fondement de l'article 24 de la loi du 26 juillet 2005¹, le Gouvernement est actuellement en train d'élaborer une ordonnance sur la réforme des sûretés et des hypothèques. Dès lors, le vote dans le cadre du projet de loi « ENL » de mesures y ayant trait risquerait de poser des problèmes de coordination avec les modifications actuellement à l'étude. Même si sur le fond, votre commission ne souscrit pas à la réforme proposée par l'article 19 C du projet de loi, elle souligne qu'un tel débat trouverait plutôt sa place au moment de la ratification de cette ordonnance.

Tels sont les motifs de **l'amendement de suppression** qu'elle vous soumet.

Votre commission vous propose de supprimer cet article.

Article 19 D (nouveau)

Unions coopératives

Toujours sur proposition de M. Jean-Yves Le Bouillonec, les députés ont voté un article additionnel autorisant certaines catégories de syndicats à se regrouper en unions coopératives.

¹ Loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale

● Le **paragraphe I** dispose que les syndicats coopératifs, les syndicats gérés par un copropriétaire syndic non professionnel et les associations syndicales libres peuvent constituer entre eux des unions coopératives ayant pour objet de créer et de gérer des services destinés à faciliter leur gestion, même si les immeubles ne sont pas contigus ou voisins.

● En vertu du **paragraphe II**, ces unions coopératives ne pourraient être propriétaires des biens nécessaires à leur objet. Leurs adhérents seraient représentés à l'assemblée générale de l'union par leurs présidents ou par leurs syndics. L'assemblée générale élirait, pour un mandat d'au plus trois ans ne pouvant donner lieu à rémunération, les membres du conseil d'administration parmi les représentants des syndicats ou des associations syndicales libres.

● Le **paragraphe III** indique que chaque syndicat ou association syndicale libre décide, parmi les services proposés par une union coopérative, ceux dont il veut bénéficier. Il précise enfin que les unions coopératives ne sont pas soumises aux dispositions du décret du 17 mars 1967¹ relatives aux unions de syndicats de copropriétaires.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 19

(Article 75 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000)

Report des nouvelles obligations comptables des copropriétés

Cet article a été adopté par le Sénat en première lecture sur proposition de votre commission. Il se compose de deux paragraphes. Le premier proroge de trois ans le délai avant lequel l'assemblée générale des copropriétaires a la possibilité, dans des conditions de majorité plus souples, de décider les adaptations du règlement de copropriété rendues nécessaires par

¹ Décret n° 67-223 du 17 mars 1967 pris pour l'application de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

les modifications législatives depuis son établissement. Cet alinéa n'a fait l'objet d'aucune modification de la part des députés.

Le second paragraphe repousse d'un an, au 1^{er} janvier 2007, l'entrée en vigueur des nouvelles règles comptables s'appliquant aux syndicats des copropriétaires. L'Assemblée nationale a voté, sur ce paragraphe, une modification rédactionnelle qui n'appelle aucune observation de votre commission.

En conséquence, votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 20

(Article L. 271-1 du code de la construction et de l'habitation)

Délai de rétractation de sept jours

Cet article est issu du vote par le Sénat d'un amendement présenté par notre collègue Pierre Jarlier, rapporteur pour avis de la commission des lois. Il modifie les règles relatives à la protection des acquéreurs immobiliers.

Le droit en vigueur

Le rapport de M. Gérard Hamel le rappelle : dans sa version issue de la loi SRU, l'article L. 271-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit deux régimes spécifiques de protection des acquéreurs immobiliers :

– un délai de **rétractation de sept jours** pour l'acquéreur non professionnel suivant la signature d'un **acte sous seing privé**¹ ayant pour objet la construction ou l'acquisition d'un immeuble à usage d'habitation, la souscription de parts donnant vocation à l'attribution en jouissance ou en propriété d'immeubles d'habitation ou la vente d'immeubles à construire ou en location-accession ;

– un délai de **réflexion de sept jours** pour l'acquéreur non professionnel lorsqu'un des actes mentionnés ci-dessus est dressé en la forme authentique². Ce projet d'acte doit être remis à l'acquéreur et ne peut être signé pendant ce délai.

¹ C'est-à-dire non réalisé sous la forme authentique.

² C'est-à-dire devant notaire.

En pratique, cette législation avait pour effet de soumettre les avants-contrats (promesse ou compromis de vente) conclus chez les agents immobiliers à un délai de rétractation de sept jours alors que ceux de ces actes établis devant notaire sous la forme authentique ne bénéficient que d'un délai de réflexion de sept jours, le Conseil supérieur du notariat ayant estimé délicat sur le plan juridique la remise en cause d'un acte dressé sous forme authentique.

Le texte adopté par le Sénat

Il est cependant apparu aux notaires que cette distinction entre rétractation et réflexion posait des problèmes d'ordre pratique, en alourdissant notamment les processus contractuels. C'est pourquoi notre collègue Pierre Jarlier a proposé la réécriture de ce dispositif afin de le simplifier et d'instituer deux régimes distincts :

– l'un couvrant, sans les distinguer, les avants-contrats établis sous seing privé ou par acte authentique et prévoyant un délai de rétractation de sept jours ;

– l'autre ne concernant que le contrat constatant ou réalisant la convention, toujours dressé en la forme authentique et non précédé d'un avant-contrat, instituant un délai de réflexion de sept jours afin de pallier les difficultés pouvant naître d'une éventuelle rétractation concomitante à la conclusion d'un contrat de crédit.

Les modifications de l'Assemblée nationale

Les députés ont adhéré à cette simplification proposée par votre Haute assemblée et ont adopté un amendement rédactionnel sur cet article. Dans un objectif de sécurité juridique, ils ont également voté, à l'initiative de leur commission au fond, une modification autorisant un professionnel de l'immobilier à remettre à l'acquéreur, directement après émargement ou délivrance d'un récépissé, le projet d'un acte de vente, le délai de rétraction de sept jours courant alors le lendemain de cette remise¹.

Votre commission souscrit aux clarifications apportées par les députés et juge satisfaisante la rédaction de cet article.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Alors que le droit actuel veut que le professionnel de l'immobilier adresse par courrier avec accusé de réception le projet d'acte, le délai courant à compter de la réception du courrier.

Article 21

(Article 4 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 relative à la réglementation des agences mobilières et immobilières, et au répertoire des agents)

Statut des négociateurs immobiliers non salariés

Egalement voté par votre Haute assemblée sur proposition de notre collègue Pierre Jarlier, cet article a pour objectif de clarifier le statut professionnel des négociateurs immobiliers non salariés.

Le texte adopté par le Sénat

Comme notre collègue l'a précisé dans son rapport¹, les titulaires de la carte d'agent immobilier sont autorisés, depuis 1972, à recourir à des personnes, que la pratique dénomme « négociateurs », qu'ils chargent de négocier et de conclure les opérations immobilières pour leur compte. D'après les informations recueillies par notre collègue Pierre Jarlier, on dénombre près de 30.000 négociateurs qui se répartissent de façon égale entre salariés et non salariés.

Jusqu'à une décision de la Cour de cassation, les négociateurs non salariés avaient pour habitude de se placer sous le statut légal d'agent commercial, défini aux articles L. 134-1 et suivants du code de commerce. Toutefois, dans un arrêt du 7 juillet 2004, la juridiction suprême a estimé que ces personnes ne pouvaient, au regard du droit en vigueur, bénéficier de ce statut. Cette décision a eu pour effet immédiat de priver les négociateurs concernés de tout statut et de les empêcher, dès lors, d'exercer leur activité dans des conditions sereines et sûres.

A ce titre, la commission des lois a souhaité permettre explicitement à ces personnes de bénéficier du statut d'agent commercial, statut qu'elle a considéré comme adapté à leur situation et à leur activité.

Les modifications de l'Assemblée nationale

Outre deux amendements rédactionnels, les députés ont voté une modification pour distinguer la situation des négociateurs salariés et non salariés. Il est ainsi indiqué que les négociateurs non salariés ne peuvent recevoir ou détenir des sommes d'argent, effectuer des consultations juridiques et rédiger des actes sous seing privé, à l'exception de mandats conclus au profit du titulaire de la carte professionnelle.

¹ Avis n° 86 (2005-2006) de M. Pierre Jarlier fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi « ENL ».

Sans contester la pertinence des modifications introduites par l'Assemblée nationale, votre rapporteur souligne qu'il a été alerté par la fédération des agents commerciaux sur les problèmes que pourraient susciter l'assimilation du statut de ces négociateurs à celui d'agent commercial. Après analyse, votre rapporteur estime que cette mesure ne fait que mettre en conformité le droit avec la pratique.

Votre commission vous demande donc d'adopter cet article sans modification.

Article 22

(Article 9 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970)

Lutte contre les discriminations pour l'attribution de logements

Sur proposition du Gouvernement, votre Haute assemblée a adopté en première lecture cet article additionnel renforçant les sanctions pénales applicables en cas de comportement discriminatoire de la part d'un professionnel de l'immobilier.

L'article 9 de la loi du 2 janvier 1970 dresse la liste des motifs interdisant aux personnes ayant fait l'objet d'une condamnation définitive depuis moins de dix ans de se livrer ou de prêter leur concours à des activités immobilières. Ces dispositions énumèrent ainsi les différentes condamnations pouvant conduire à cette interdiction d'exercice (blanchiment, participation à une association de malfaiteurs, etc.).

Le Gouvernement a souhaité, pour renforcer la moralisation de la profession, étendre cette liste aux cas de condamnation définitive à une peine d'au moins trois mois d'emprisonnement sans sursis pour comportement discriminatoire.

En outre, l'amendement gouvernemental comporte des dispositions transitoires permettant une application rétroactive de ces dispositions. Pour cette application rétroactive, le texte prévoit néanmoins que, dans un délai de trois mois suivant la date de publication de ladite loi, ces personnes peuvent demander à la juridiction qui les a condamnées ou, en cas de pluralité de condamnations, à la dernière juridiction qui a statué, soit de les relever de l'incapacité dont elles sont frappées, soit d'en déterminer la durée. Les personnes faisant usage de ce droit pourraient exercer leur profession ou leur activité jusqu'à ce qu'il soit statué sur leur demande.

Les députés ont adopté deux amendements rédactionnels sur cet article.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 22 bis (nouveau)
(Article 6 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970)

Modification des règles de vente de l'immobilier d'entreprise

A l'initiative du rapporteur de la commission au fond, les députés ont adopté une modification des règles relatives aux ventes d'immobilier d'entreprise.

Actuellement, l'article 6 de la loi du 2 janvier 1970 conditionne la rémunération des agents immobiliers au fait que l'opération a été effectivement conclue par leurs soins. Autant cette situation est satisfaisante dans le domaine des transactions de logements à usage d'habitation, autant ce système s'avère aujourd'hui partiellement inadapté quand l'opération immobilière se situe dans la sphère des activités professionnelles des clients du mandataire. Les opérations de préparation d'une transaction portant sur de l'immobilier d'entreprise sont loin de se résumer à une simple prestation d'entremise et peuvent recouvrir différents types d'activités s'étalant sur plusieurs années (études d'implantation de site, missions de conception, d'assistance et de commercialisation, études de marché...). Il s'agit là, à n'en pas douter, de tâches longues et souvent complexes qui peuvent justifier une rémunération avant la conclusion de la transaction.

A cet effet, l'article 22 *bis* permet aux agents immobiliers, quand ils agissent pour un mandant dans le cadre d'activités professionnelles, de se faire rémunérer avant que la transaction ait été effectivement conclue et constatée.

D'une part, votre commission constate que ces dispositions ne remettent pas en cause les protections dont bénéficient les consommateurs-personnes physiques, puisqu'elles ne les concernent pas.

D'autre part, elle juge que ce dispositif est de nature à rétablir, sur le plan concurrentiel, une certaine parité avec les professionnels d'autres pays de l'Union européenne qui, au titre des législations nationales, se voient déjà accorder une telle possibilité dans le domaine de l'immobilier d'entreprise.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 22 ter (nouveau)

(Article 20 [nouveau] de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970)

Validation des acquis professionnels des agents immobiliers

Toujours sur proposition de leur commission au fond, les députés ont voté un article additionnel ayant trait à l'aptitude professionnelle des agents immobiliers.

Comme l'a précisé le rapporteur en séance publique, un décret du 21 octobre 2005¹ a relevé sensiblement le niveau des compétences requises pour l'exercice de la profession de négociateur en immobilier. Ce nouveau texte est entré en vigueur le 1^{er} janvier dernier. Toutefois, ce décret n'a pas réglé la question des personnes qui peuvent aujourd'hui exercer ces métiers, donc titulaire d'une carte professionnelle délivrée avant le 1^{er} janvier 2006, et qui ne le pourraient plus se voir reconnaître cette qualité du fait des nouveaux critères définis par le décret.

Afin de sécuriser les petites entreprises immobilières, l'Assemblée nationale a prévu que les personnes qui exercent aujourd'hui une profession immobilière sont considérés comme ayant les compétences requises au regard des exigences du nouveau décret.

¹ Décret n° 2005-1315 du 21 octobre 2005 modifiant le décret n° 72-678 du 20 juillet 1972 fixant les conditions d'application de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce.

Votre commission note qu'un tel mécanisme transitoire a déjà été retenu par le passé, notamment lors de la publication du décret initial de 1972 ou lors de l'intégration des marchands de liste dans le champ d'application de la loi du 2 janvier 1970.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 23

(Articles L. 313-32-1 [nouveau] et L. 313-4 du code de la construction et de l'habitation et article 235 *bis* du code général des impôts)

Règles de collecte des fonds du « 1 % logement »

Lors de la première lecture devant votre Haute assemblée, le Gouvernement avait déposé un amendement insérant cet article pour permettre un regroupement de la collecte des fonds du « 1 % logement » auprès des collecteurs associés de l'Union d'économie sociale du logement (UESL) à un niveau des deux tiers.

Le ministre avait justifié cette proposition en soulignant que le produit de ce prélèvement était destiné à contribuer au financement de l'exécution des conventions conclues par l'Etat avec l'UESL (qui réunit les partenaires sociaux), en particulier la convention du 27 octobre 2004 signée à l'appui des objectifs fixés par le plan de cohésion sociale dont le « 1 % logement » est un partenaire financier important.

Votre rapporteur s'était néanmoins ému des conditions dans lesquelles le Gouvernement avait présenté ce dispositif, soulignant à cette occasion que les concertations nécessaires avec l'Union sociale pour l'habitat n'avaient pas été effectuées. En effet, ce dispositif avait pour effet immédiat de priver les organismes HLM ou les sociétés d'économie mixte, qui sont, au même titre que les comités interprofessionnels du logement ou les chambres de commerce et d'industrie, des collecteurs de ces fonds¹.

Aussi votre rapporteur avait-il émis l'idée que cette centralisation de la collecte ne soit effective que pendant la durée d'exécution restante du plan de cohésion sociale, ce qui présentait une certaine cohérence compte tenu de l'objectif poursuivi par ce dispositif. M. Jean-Louis Borloo s'était engagé à examiner cette question au cours de la navette.

¹ Dans une proportion néanmoins faible puisque ces organismes collectent 1,5 % des fonds du 1 % Logement. Les deux tiers de cette masse financière représentent 13 millions d'euros.

Les députés ont également été sensibles à cette argumentation dans la mesure où, outre un amendement rédactionnel, ils ont effectivement limité cette centralisation à la période s'étalant du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2009.

Votre commission est satisfaite de l'équilibre qui a été trouvé et qui permet, conformément aux engagements de l'Etat, de respecter les accords passés avec l'UESL sans priver définitivement les bailleurs sociaux de la possibilité de collecter des sommes conséquentes au titre du « 1 % logement ».

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 23 bis (nouveau)
(Articles L. 716-2 et L. 716-3 à L. 716-5 [nouveaux] du code rural
et article 235 *bis* du code général des impôts)

Modification des règles applicables au « 1 % logement agricole »

Le droit en vigueur

L'article L. 716-2 du code rural a été créé par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006¹. Notre collègue Gérard César avait proposé de prendre en compte les difficultés de logement des salariés de la filière agricole, entendue au sens large. La rédaction à laquelle était parvenue la commission mixte paritaire avait fait l'objet d'échanges intenses et fructueux entre les deux assemblées.

Le dispositif de l'article L. 716-2 du code rural s'inspire largement de celui qui figure à l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitat. Il renvoie, en outre, à son avant-dernier alinéa, aux dispositions du chapitre III (« *Participations des employeurs à l'effort de construction* ») du titre I^{er} (« *Mesures tendant à favoriser la construction d'habitations* ») du livre III (« *Aides diverses à la construction d'habitations et à l'amélioration de l'habitat - Aide personnalisée au logement* ») du même code pour « *la définition, la collecte, l'utilisation et le contrôle des sommes* » versées dans ce cadre.

¹ Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006.

Les principales différences entre ces deux dispositifs portent sur le fait :

– que le dispositif agricole ne s’applique qu’au-delà d’un seuil de cinquante salariés, contre vingt dans les autres secteurs. Cette différence s’explique par la nécessité de ne pas alourdir les charges des petites et moyennes exploitations agricoles, dont l’équilibre économique est fragile ;

– que ce dispositif ne s’applique pas si des dispositions conventionnelles existent déjà sur ce point.

Les modifications de l’Assemblée nationale

Les députés ont introduit dans le projet de loi un nouvel article 23 *bis* afin de modifier le dispositif de la loi d’orientation agricole. Cet article comporte trois paragraphes.

● **Le premier paragraphe** modifie le code rural pour :

– rectifier une erreur matérielle de rédaction au huitième alinéa de l’article L. 716-2 ;

– supprimer le renvoi aux chapitre III du titre I^{er} du livre III du code de la construction et de l’habitat. D’après les informations dont dispose votre rapporteur, les responsables de la collecte et de la gestion du « 1% logement » estiment que le dispositif agricole, qui comporte quelques spécificités, devrait plutôt être défini par lui-même, que rattaché aux dispositions existantes du code de la construction et de l’habitat ;

– insérer trois nouveaux articles dans le code rural pour effectuer cette réécriture spécifique du dispositif agricole du « 1% logement ». L’**article L. 716-3** (nouveau) reprend les dispositions de l’article L. 313-4 du code de la construction et de l’habitat, relatif à la cotisation de 2 % à laquelle sont assujettis les employeurs n’ayant pas rempli leurs obligations en matière d’investissements d’aide au logement.

L’**article L. 716-4** (nouveau) reprend la première phrase de l’article L. 313-5 du code de la construction et de l’habitat relative aux modalités de calcul annuelles de la cotisation.

L’**article L. 716-5** (nouveau) retranscrit, enfin, les dispositions de l’article L. 313-6 du code de la construction et de l’habitat, relatives au pouvoir de contrôle des agents chargés de l’application du dispositif.

L’insertion de ces trois nouveaux articles aboutit à transposer dans le code rural, en les adaptant, l’ensemble des dispositions de la section 1 (« *Participation des employeurs à l’effort de construction* ») du chapitre III du titre I^{er} du livre III du code de la construction et de l’habitat.

● Le **paragraphe II** de l'article 23 *bis* du projet de loi porte des modifications de conséquences du code général des impôts, pour tenir compte de la création de ce dispositif spécifique au secteur agricole. Ces modifications consistent à :

– compléter dans ce sens l'intitulé de la section VII (« *Cotisation perçue au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction* ») du chapitre III (« *Taxes diverses* ») du titre I^{er} (« *Impôts directs et taxes assimilées* ») du livre I^{er} (« *Assiette et liquidation de l'impôt* ») du code général des impôts ;

– modifier l'article unique 235 *bis* de cette section pour prévoir cette imposition dans le code général des impôts et renvoyer aux dispositions du code rural pour son évaluation.

● Le **paragraphe III**, enfin, prévoit que ces modifications ne seront effectives qu'à compter du 1^{er} janvier 2007.

Observations de votre commission :

Votre commission n'a pas d'objection de principe à ce que le dispositif dont elle avait soutenu la création à l'occasion de la loi d'orientation agricole figure exclusivement dans le code rural, dès lors que sa portée n'est pas modifiée. Il conviendrait toutefois que le Gouvernement puisse confirmer en séance publique l'analyse de votre rapporteur sur ce point. **Il importe également que des précisions soient apportées à cette occasion sur la date d'entrée en vigueur du dispositif.** Les modifications de l'article 23 *bis* du présent projet de loi n'étant effectives qu'au 1^{er} janvier 2007, votre commission souhaite avoir confirmation du Gouvernement que cela n'entraînera pas un report de l'application du dispositif à l'année 2008.

Sous ces réserves, votre commission accepte les modifications portées par cet article.

| |
|---|
| <p>Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification, sous réserve d'obtention des précisions qu'elle demande.</p> |
|---|

Article 25

(Article 10 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine)

Gestion urbaine de proximité

Au cours de la première lecture du projet de loi, le Sénat a adopté un amendement présenté par les membres du groupe centriste, tendant à insérer un article additionnel aux termes duquel, pour chaque convention passée avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), doit être signé un accord de **gestion urbaine de proximité** entre les parties à la convention ANRU, les associations de proximité et les services de l'Etat (article 10 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003). Les députés y ont apporté une modification rédactionnelle à laquelle votre commission souscrit.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 25 bis (nouveau)

(Article L. 5214-26 du code général des collectivités territoriales)

Dérogation à la continuité territoriale pour la constitution d'une communauté de communes

Sur proposition de sa commission au fond, les députés ont voté un amendement permettant d'aménager, de manière transitoire, les règles relatives à la constitution des établissements publics de coopération intercommunale.

L'article L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « *la communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave* ». Cette disposition a pour conséquence qu'il ne peut y avoir de rupture territoriale dans le périmètre d'une communauté de communes.

L'amendement adopté par les députés permet une dérogation à ce principe jusqu'au 1^{er} janvier 2007. A ce titre, jusqu'à cette date, une commune dénuée de lien territorial peut demander son adhésion à une communauté de communes compétente en matière de PLH si la commune et l'EPCI sont inclus dans le périmètre d'un même schéma de cohérence territoriale dont la majorité de la population appartient à la communauté de communes. Cette dérogation peut alors être appliquée tant à la communauté de communes dont la commune se retire qu'à celle à laquelle elle adhère.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 26 bis (nouveau)

(Article L. 472-1-2 du code de la construction et de l'habitation)

Extension aux DOM des dispositions relatives au conventionnement global

Sur proposition du Gouvernement, les députés ont élargi aux DOM l'application des dispositions du chapitre V du titre IV du livre IV du code de la construction et de l'habitation. En pratique, il s'agit d'autoriser les sociétés d'économie mixte situées dans les DOM de bénéficier des dispositions relatives aux conventions globales de patrimoine, introduites dans notre droit avec la loi relative aux libertés et responsabilités locales.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 27

Application de dispositions du projet de loi à Mayotte

L'article 27 a été introduit au Sénat au cours de la première lecture par un amendement présenté par M. Soibahaddine Ibrahim. Il vise à rendre applicable à Mayotte les dispositions du projet de loi introduites dans le code de l'urbanisme. Ce code vient en effet de faire l'objet d'un travail

d'actualisation et d'adaptation à Mayotte par l'ordonnance n° 2005-868 du 28 juillet 2005. L'Assemblée nationale a adopté des modifications rédactionnelles.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, et sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle vous soumet, votre commission des affaires économiques vous demande d'adopter le présent projet de loi.

ANNEXE -

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

– **MM. Jean-Pierre Schosteck**, président, **Jean-Léonce Dupont**, vice-président et sénateur du Calvados et **Eric Ledoux**, responsable des SEM immobilières de la Fédération nationale des sociétés d'économie mixte ;

– **M. Paul-Louis Marty**, délégué général et **Mme Dominique Dujols**, directrice des relations institutionnelles et du partenariat, de l'Union sociale pour l'habitat ;

– **MM. Jean Perrin**, président de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI), et **Pierre Mallet**, secrétaire général ;

– **MM. Philippe Brayer**, président de la Fédération nationale de la propriété rurale, et **Bruno Ronssin**, directeur général ;

– **MM. Georges Cavallier**, président, **Rémy Gérard** et **Xavier Benoît** du Mouvement Pact Arim pour l'amélioration de l'habitat ;

– **M. Dominique de Lavenere**, président du Syndicat national des aménageurs-lotisseurs ;

– **MM. René Pallincourt**, président de la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM), **Philippe Prével**, administrateur, et **Jean-Marc Samedi**, conseiller ;

– **MM. Claude Sadoun**, président de la Chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier et **Jean-Marie Gambrelle** ;

– **M. Yves Lacaille**, président de la Fédération nationale des agents commerciaux et mandataires.