



Avant-projet de loi ELAN

Propositions de la CLCV

Article 21 : Simplifications en matière d'individualisation des frais de chauffage et de refroidissement

L'individualisation des frais de chauffage de chauffage a fait couler beaucoup d'encre, certains y voyant une mesure permettant de générer de façon simple des économies d'énergie, d'autres l'estimant, au contraire, totalement inefficace en ce qu'elle n'agit que sur le comportement de l'occupant et non sur la performance énergétique même de l'immeuble.

Si la CLCV soutient toutes dispositions permettant de générer des économies d'énergie, encore faut-il que celles-ci soient effectives. Et c'est toute la problématique de l'individualisation des frais de chauffage qui est un dispositif qui, dans certains cas, peut engendrer des économies, mais qui, surtout, représentent un coût important pour une efficacité sans commune mesure avec des travaux d'économie d'énergie. On ne saurait mettre sur un pied d'égalité l'efficacité d'une mesure purement comportementale avec d'autres affectant le bâti même d'un immeuble.

Par ailleurs, en l'état actuel des textes, l'obligation d'individualisation des frais de chauffage porte sur tous les immeubles, indépendamment de leur performance énergétique, et ne prend pas en compte, dans les faits, la notion d'intérêt économique du dispositif. Cette dernière a été limitée à une seule situation, le cas où l'individualisation rend nécessaire le remplacement de l'intégralité de l'installation de chauffage, hypothèse extrêmement rare.

C'est pourquoi nous sommes opposés à l'individualisation des frais de chauffage, telle qu'elle existe aujourd'hui.

L'avant-projet de loi entend réintroduire pleinement la notion d'intérêt économique : **nous y sommes totalement favorables**. Cependant, une autre disposition doit être prise en parallèle.

Depuis 2012, les propriétaires sont soumis à une valse de dates pour la mise en œuvre de cette obligation. Alors qu'on leur indiquait auparavant que l'individualisation devait se faire d'ici mars 2017 mais sous couvert d'intérêt économique et uniquement pour les immeubles les plus énergivores, la loi relative à la transition énergétique de 2015 a bouleversé ce calendrier et a établi l'obligation pour tous les immeubles indépendamment de leur performance énergétique.

Ainsi, moins de deux ans avant le terme initialement fixé, le législateur a modifié le calendrier. Pire, c'est un décret de 2016 qui pose les échéances suivantes : 31 mars 2017 pour les immeubles ayant une consommation énergétique supérieure à 150 kWh/m² SHAB/an, 31 décembre 2017 si cette consommation se situe entre 150 kWh et 120 kWh, et le 31 décembre 2019 pour les immeubles ayant une consommation inférieure à 120 kWh/m² SHAB/an. La sanction en cas de non installation peut atteindre 1 500 € par logement non équipé.

A l'heure actuelle, certains immeubles n'ont pas procédé l'individualisation car le dispositif n'est pas intéressant pour eux, se mettant pourtant ainsi dans l'illégalité.

La loi n'étant pas rétroactive, le fait pour la loi ELAN de réintroduire la notion d'intérêt économique pourrait ne concerner au final que les immeubles dont l'échéance est fixée au 31 décembre 2019. Or, si l'intérêt économique est faible pour des logements déjà correctement isolés, il peut l'être tout autant pour des immeubles ayant une mauvaise performance énergétique. Il suffit pour cela que la partie fixe de la facture de chauffage soit importante (40-50 % du total par exemple), pour que l'individualisation n'entraîne aucune conséquence en matière d'économie.

C'est pourquoi, nous demandons également un report de l'obligation de procéder à l'individualisation des frais de chauffage.

Article 25 : Habilitation pour la restructuration du secteur HLM

Le gouvernement a décidé de ne pas recourir aux ordonnances. La DHUP travaille donc à la rédaction des articles relatifs à :

1. La réorganisation du tissu des organismes de logement social à l'échéance de 3 ans

L'objectif est de retenir un seuil en dessous duquel les organismes seront contraints de se regrouper. Le chiffre de 12 000 logements a été évoqué à plusieurs reprises lors de la conférence de consensus. Les modalités techniques de ces regroupements ne sont pas encore établies. La Fédération des offices propose notamment la création de communautés d'organismes permettant à chaque office de continuer d'exister. La Fédération des ESH privilégie les fusions ou l'adossement à un groupe. D'autres organismes, comme la SNI ou le Groupe Habitat en régions, défendent le modèle des GIE qui permet de mutualiser des services supports.

Tout en reconnaissant la nécessité pour certains organismes de se regrouper afin de poursuivre leur activité de gestion et de production, **nous demandons une clarification du fonctionnement des groupes, notamment des règles encadrant les flux financiers internes** (interdiction des politiques de marque, modalités de financement et de contrôle de l'activité des GIE).

Par ailleurs, nous demandons à ce que les textes encadrant le sort du mandat des administrateurs-locataires en cas de rapprochements entre organismes HLM soient harmonisés. **Nous demandons notamment à ce que la composition des conseils d'administration ou de surveillance soit automatiquement élargie** : passage à 23 ou 27 membres pour les OPH et à 24 membres pour les ESH. **Nous souhaitons également que les sièges soient attribués en appliquant la règle de la représentation proportionnelle au plus fort reste**, en reprenant le nombre de voix recueillies par chaque liste au nombre total des électeurs dans l'ensemble des organismes ayant concouru à la fusion.

L'information des locataires et de leurs représentants doit être renforcée en cas de rapprochements entre organismes. **C'est pourquoi, nous souhaitons que les associations de locataires participent à la consultation sur les objectifs de rationalisation territoriale.** Nous demandons également la mise en œuvre obligatoire d'une concertation relative à la gestion locative (quittancement, régularisation des charges, maintien des personnels de proximité, etc.) en cas de fusion ou de rachat entre organismes HLM ou SEM.

2. L'accession sociale à la propriété et la vente HLM

Le volume de 20 000 ventes annuelles est fixé dans l'accord signé avec la Fédération des ESH et Procvivis. Le gouvernement envisage de confier à Action Logement la création d'une structure de portage destinée à réhabiliter les logements avant de les revendre à leurs locataires. Une portion de la plus-value réalisée alimenterait le FNAP.

Nous ne pouvons accepter une telle disposition sans que le gouvernement apporte de sérieuses garanties. **Nous demandons notamment à ce que la vente HLM soit interdite sur les territoires ne respectant pas leurs obligations SRU ou sur lesquels le seuil de tension sur la demande LLS est haut** (seuil 3 ou 4 au sens du décret n° 2017-840 du 5 mai 2017).

Nous souhaitons également que seuls les logements ayant une consommation d'énergie correspondant au maximum à l'étiquette C sur le diagnostic de performance énergétique (DPE) puissent être mis en vente par un organisme HLM.

Pour que la vente HLM soit un outil au service d'un parcours résidentiel et non une nouvelle forme d'investissement locatif, nous demandons qu'en cas de vente d'un logement social vacant, les organismes HLM, les SEM, les collectivités territoriales ou la structure de portage d'Action Logement aient **l'interdiction d'offrir ce logement à une personne physique autre qu'un locataire HLM du territoire.**

3. La réforme de la politique des loyers

En complément de la nouvelle politique des loyers, introduite par la loi Egalité Citoyenneté, le gouvernement entend autoriser une expérimentation liant les loyers aux capacités financières des ménages et non aux financements d'origine.

Nous sommes défavorables à toute nouvelle forme de remise en ordre des loyers. En revanche, nous sommes favorables à une modification du conventionnement en fonction de l'évolution des ressources des ménages. Ainsi, un locataire qui voit ses revenus augmenter verrait son logement PLUS requalifié en PLS. Nous demandons également que la logique inverse soit possible, en cas de perte de revenus.

Article 27 : Echéance des conventions d'utilité sociale

La mesure vise à reporter au 1^{er} janvier 2019 les échéances de conclusion et d'entrée en vigueur des conventions d'utilité sociale.

Nous y sommes totalement favorables mais souhaitons que ce report soit l'occasion de préciser les engagements sur la qualité du service rendu aux locataires en vue d'améliorer l'entretien et la gestion. En 2017, les données chiffrées ont été drastiquement réduites au profit de développements qualitatifs ne reflétant ni la réalité du service rendu à l'instant t (labels), ni une quelconque ambition des pouvoirs publics sur le sujet (existence d'une enquête de satisfaction par ailleurs obligatoire). **Nous demandons donc la réintroduction d'indicateurs relatifs au fonctionnement des ascenseurs et des chaudières collectives, au personnel de gardiennage et à la propreté des parties communes.**

Article 29 : Création d'un bail mobilité

Nous sommes totalement opposés à la mise en place d'un bail mobilité. Ce dispositif, applicable à tous les locataires, concourra à leur précarisation et risque d'être fortement utilisé par les marchands de sommeil.

Par ailleurs, se pose la question de la sécurité juridique. Comment ce type de location va-t-il s'articuler avec un bail meublé ou une location soumise au droit commun ?

Enfin, il est à noter que la réglementation actuelle permet déjà de résoudre la question des baux de courte durée. La location meublée conclue avec un étudiant a une durée maximale de neuf mois (au lieu d'une année) et n'est pas reconduite tacitement, ce qui correspond aux principales caractéristiques du bail mobilité. Les professionnels et bailleurs eux-mêmes indiquent ne pas vouloir en faire usage car il fait double emploi avec les dispositifs existants.

C'est pourquoi nous demandons la suppression pure et simple de cet article.

Si les pouvoirs publics entendaient persister dans leur choix, il faudra, *a minima*, revenir sur la portée du bail mobilité et le réserver aux locataires qui justifient, à la date de prise d'effet de la location, être en formation professionnelle, en contrat d'apprentissage ou en stage, comme cela était initialement prévu. D'ailleurs, par souci de simplicité et pour éviter de créer un nouveau type de location, il serait tout à fait possible de modifier l'article 25-7 de la loi du 6 juillet 1989 concernant la durée du bail meublé et d'étendre la dérogation applicable actuellement aux seuls étudiants à ces locataires.

Article 30 : Evolution des missions de la commission d'attribution des logements (CAL)

Il s'agit d'instituer un examen périodique, tous les 6 ans, pour proposer un logement adapté aux souhaits de l'occupant et ses capacités dans les cas suivants :

- sous-occupation ;
- sur-occupation ;
- besoin d'un logement adapté au handicap ou évolution du besoin qui avait conduit à l'attribution d'un logement adapté ;

- dépassement des plafonds de ressources applicables au logement occupé, sans que ce dépassement n'entraîne la perte du droit au maintien dans les lieux.

Nous sommes défavorables à l'évolution des missions.

Article 41 : Revoir le rôle du CNTGI

La loi ALUR a profondément réformé la loi Hoguet de 1970 relative aux professions immobilières. A ce titre, elle a créé deux instances, le CNTGI chargé notamment de traiter des questions liées à la déontologie de la profession et à la formation continue, et la Commission de contrôle, chargée de sanctionner les professionnels en cas de manquement à la loi ou au Code de déontologie. A ce titre, différentes sanctions pouvaient être prononcées, de l'avertissement à l'interdiction définitive d'exercice, en passant par le blâme et l'interdiction temporaire.

La loi Egalité & Citoyenneté a modifié cette organisation en refondant totalement le CNTGI, faisant de lui une autorité administrative, et transformant la Commission de contrôle en une émanation restreinte du CNTGI.

L'avant-projet de loi ELAN, sous couvert de vouloir revenir à l'organisation initiale du CNTGI, telle qu'elle résulte de la loi ALUR, **en profite pour procéder à des modifications inacceptables.**

En effet, il supprime purement et simplement la Commission de contrôle et retire toute référence à la déontologie des professionnels de l'immobilier. Alors que les litiges avec les consommateurs ne cessent d'être plus nombreux, on ne peut comprendre la disparition d'une instance permettant d'assainir cette profession. Par ailleurs, la création d'une commission disciplinaire est demandée par les syndicats professionnels eux-mêmes et nous ne pouvons qu'être d'accord avec eux.

Nous demandons donc à ce que la Commission de contrôle et les références à la déontologie soient maintenues.

Article 42 : Agrément des observatoires des loyers

A titre préalable, il est intéressant de rappeler certains éléments relatifs à l'encadrement des loyers. Ce dispositif, tel qu'il résulte de la loi ALUR, s'applique obligatoirement dans 28 agglomérations représentant 1 151 communes. Il n'est nullement expérimental ou soumis à un quelconque pouvoir discrétionnaire du maire. Il faut donc cesser avec ces abus de langages consistant à dire que la Loi ALUR n'a été mise en place sur Paris que dans le cadre d'une expérimentation en attendant qu'un bilan soit dressé quant à son efficacité. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs sanctionné des propos similaires...

L'article 42 présenté dans l'avant-projet de loi consiste à déconnecter l'agrément d'un observatoire local avec la mise en place de l'encadrement des loyers.

Nous ne pouvons être d'accord avec une telle disposition qui vise purement et simplement à enterrer la loi ALUR puisque, sous couvert d'étude du marché local, elle en retarde la mise en œuvre. Il n'est pas admissible que quatre ans après sa création, l'encadrement des loyers n'ait été effectif que dans deux villes. Des agglomérations telles que Lyon, Marseille ou Nice connaissent des tensions locatives justifiant l'application effective de la loi ALUR.

Article 43 : Sanction pour non-respect de l'encadrement des loyers

Nous sommes tout à fait favorables à la mesure consistant à sanctionner le bailleur qui proposerait un loyer supérieur au maximum légal. Toutefois, la procédure nous paraît inutilement complexe.

En effet, l'avant-projet de loi prévoit l'obligation de procéder à la notification du jugement au représentant de l'Etat, lequel sera ensuite chargé de prononcer une amende administrative. Il serait bien plus simple que l'amende soit prononcée directement par le juge, plutôt que de mettre en place une procédure dont rien ne justifie la complexité.

Nous demandons donc que le juge puisse d'office prononcer le montant de l'amende.

Article 52 : Revoir les règles des copropriétés

L'avant-projet de loi prévoit de procéder à la codification du droit de la copropriété. **Nous sommes tout à fait favorables à cette mesure qui permettra enfin de centraliser, en un *corpus* unique, tous les textes relatifs à la copropriété.** La dispersion actuelle (loi de 1965, décrets de 1967, de 2005 sur les règles comptables, dispositions également au sein du Code de la construction et de l'habitation...) ne peut que nuire à une appréhension du sujet par le consommateur et constitue, selon nous, un obstacle à l'accessibilité de la règle de droit.

Généralement, la codification se fait par voie d'ordonnance, et l'avant-projet de loi prévoit une habilitation en ce sens. Lors des débats organisés au sein de la Conférence de consensus, l'idée de retirer l'article 52 pour en faire une loi autonome avait été avancée et, semble-t-il, acceptée. **Nous soutenons sans réserve cette proposition.**

Une réforme de la copropriété est trop importante pour que ne soient pas associés les pouvoirs publics, les représentants des consommateurs, des copropriétaires et ceux des professionnels. Or, la réalisation d'une ordonnance ne nous offre aucune garantie de concertation. *A minima*, le texte devrait être élaboré en étroite collaboration avec le CNTGI.